

М.А. Дзина

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ
И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА**

Учебное пособие

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«СЕВАСТОПОЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ РАЗВИТИЯ ГОРОДА

Кафедра государственного и муниципального управления

М.А. Дзина

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

Учебное пособие

для обучающихся очной и очно-заочной формы обучения
направления подготовки
38.03.04 «Государственное и муниципальное управление»

Севастополь
СевГУ
2024

УДК 351/354(075.8)

ББК 67.401.02я73

Д43

Р е ц е н з е н т ы:

Д.В. Нехайчук – д-р эконом. наук, доцент,
заместитель директора Севастопольского филиала РЭУ имени Г.В. Плеханова
С.В. Тарасенко – канд. эконом. наук, доцент, заведующий кафедрой
«Агротехнологии» Института развития города
ФГАОУ ВО «Севастопольский государственный университет»

Дзина, М. А.

Д43 Государственная и муниципальная служба: учебное пособие для обучающихся очной и очно-заочной форм обучения направления подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» / М.А. Дзина; Севастопольский государственный университет, Институт развития города, кафедра государственного и муниципального управления. – Севастополь: СевГУ, 2024. – 223 с. – Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-6051995-1-9

Учебное пособие охватывает основные темы курса «Государственная и муниципальная служба» в соответствии с учебной программой.

Рассматриваются теоретические положения, дополненные российской и зарубежной практикой, приводятся основные понятия и задания для самопроверки, направленные на закрепление теоретических знаний в сфере публичного управления.

Предназначено для обучающихся экономических специальностей и преподавателей.

УДК 351/354(075.8)

ББК 67.401.02я73

Утверждено на заседании кафедры государственного и муниципального управления Института развития города ФГАОУ ВО «Севастопольский государственный университет», протокол № 11 от 07 марта 2024 г.

Одобрено и рекомендовано к печати на заседании Ученого совета Института развития города ФГАОУ ВО «Севастопольский государственный университет», протокол № 2 от 11 марта 2024 г.



© Дзина М.А., 2024
© ФГАОУ ВО «Севастопольский
государственный университет», 2024

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
ТЕМА 1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА С ПОЗИЦИИ ТЕОРИИ БЮРОКРАТИИ: ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ	6
ТЕМА 2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ	15
ТЕМА 3. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СУБЪЕКТАХ РФ	43
ТЕМА 4. СПЕЦИФИКА ПОДЗАКОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ	57
ТЕМА 5. ИНСТИТУТ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ	73
ТЕМА 6. СПЕЦИФИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБ	99
ТЕМА 7. ЭТИЧЕСКИЕ РЕГУЛЯТОРЫ ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ	110
ТЕМА 8. ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И УПРАВЛЕНИЕ СВЯЗЯМИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ	117
ТЕМА 9. СПЕЦИФИКА КОНТРОЛЯ НАД ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ	143
ТЕМА 10. ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ОПЛАТА ТРУДА В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ	152
ГЛОССАРИЙ	158
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	220

ПРЕДИСЛОВИЕ

Формирование современной и эффективной государственной и муниципальной службы Российской Федерации относится к приоритетным направлениям преобразований, происходящих в административно-политической сфере. В законодательстве о государственной и муниципальной службе введены новые понятия, новые профессиональные термины, новые правовые институты. Становление института государственной и муниципальной службы происходит в условиях, когда идет интенсивный пересмотр многих из существовавших представлений о сущности государственной и муниципальной службы, их организационно-правовом оформлении и практическом осуществлении. При этом государственная служба может рассматриваться, с одной стороны, как социально-правовой институт, с другой – как особая сфера профессиональной деятельности, связанная с реализацией полномочий органов государственной власти и управления. В настоящее время знание основ государственной и муниципальной службы необходимо широкому кругу лиц, чья деятельность, так или иначе связана с государственным управлением или местным самоуправлением.

В задачи учебного пособия входит формирование системы знаний о системе государственной и муниципальной службы; изучение основных правовых норм, регулирующих государственную и муниципальную службу; анализ основных проблем в развитии государственной и муниципальной службы в России; формирование умения планировать собственную карьеру и профессиональный рост; формирование умения использования различных методов оценки эффективности профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих; формирование умения сравнивать и сопоставлять зарубежный и российский опыт модернизации государственного управления, проведения административных реформ, формирования государственной службы; овладение навыками анализа правовых норм, регулирующих государственную и муниципальную службу.

В соответствии с поставленной задачей в данном пособии концентрировано изложены именно те вопросы, от понимания которых зависит конечный эффект учебного процесса. В учебном пособии освещаются основные темы курса, рассмотрены вопросы организации и функционирования государственной и муниципальной службы в Российской Федерации, изучена история ее формирования, а также проанализированы характерные элементы зарубежного опыта развития государственной и муниципальной служб. В основных темах раскрывают современные подходы к теории и практике государственной и муниципальной службы, условиях ее реформирования, показаны позитивные и негативные стороны применения законодательства в процессе государственного и муниципального управления, что способствует совершенствованию форм и методов управления, выяв-

лению новых технологий по противодействию коррупции в органах власти, развитию наиболее эффективных и целесообразных управленческих институтов, уделяется внимание взаимосвязи государственного и муниципального управления.

ТЕМА 1

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА С ПОЗИЦИИ ТЕОРИИ БЮРОКРАТИИ: ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

1. Ключевые бюрократические концепции современности
2. Тенденции развития государственной службы в 20 веке
3. Новый менеджеризм

1. Ключевые бюрократические концепции современности

Современное государство сложно представить без развитой системы бюрократии. Наша общественная жизнь так устроена, что без нее она просто остановится. Не случайно так называемую рациональную бюрократию относят к числу наиболее важных социальных изобретений цивилизации. В то же время ни один государственный институт – и в нашей стране, и в мире – не подвергается столь постоянной, ожесточенной и часто вполне справедливой критике, как эта самая бюрократия. У данного парадокса много причин – социальных, политических, психологических. Многое здесь (как и в ряде других случаев) объясняется просто незнанием, непониманием существа предмета. Например, очень часто смешивают три семантически близкие, но разные вещи: универсальные бюрократические принципы организации управления, бюрократию как социальный слой, осуществляющий повседневное управление государственной машиной, и бюрократизм – присущую управленцам социальную болезнь. Еще меньше подавляющее большинство людей знает о том, что бюрократии в различных государствах и в разные времена при всех их общих чертах сильно отличаются одна от другой по социальному и юридическому статусу, уровню организованности и эффективности, по месту в структуре государственной власти, да хотя бы просто по честности или коррумпированности чиновничества, по уровню так называемой административной морали.

По существу, все многообразие трактовок бюрократии можно свести к четырем основным типам – веберовской, марксовской, имперской (“азиатской”) и современной (“реалистической”). Правда, два последних названия в определенной мере условны. Начнем с первой как наиболее разработанной и составившей фундамент господствовавшего в прошедшем веке понимания проблемы, а также практики государственного управления.

Концепция М. Вебера – В. Вильсона. В начале XX в. выдающийся немецкий социолог Макс Вебер разработал концепцию рациональной бюрократии как основы организации современного типа, пришедшей на смену организации патриархальной, по Веберу – патримониальной. Под этим

термином Вебер понимал определенный тип политического господства, характеризуемый неразделенностью публично-политической и частной экономической сфер, в результате чего обладатели властных полномочий используют их в личных и(или) групповых интересах, связанных с их частной собственностью. Тем самым они как бы приватизируют в свою пользу различные общественные функции и государственные институты. Данный тип общественно-политического устройства, к сожалению, остается предметом не только исторического, но и современного политологического анализа. Возникновение бюрократической организации в веберовском смысле слова многие считают таким же важным этапом в развитии человеческой цивилизации, как переход от феодальных отношений к капиталистическим. Бюрократическая организация пришла на смену системе патриархальной, средневековой администрации, при которой обычному рядовому человеку без денег и связей добиться справедливости зачастую было практически невозможно: сроков рассмотрения дел не существовало, порядок их производства и подведомственность были крайне неопределенны, а главное, во всем господствовали произвол и личное усмотрение решающего вопрос со своими неперенными спутниками – взятками, вымогательством, протекцией. Исход дела решали не права человека, не объективные обстоятельства, а его статус, богатство, связи, ловкость, умение задобрить нужную персону. В давнем итальянском сериале “Жизнь Леонардо да Винчи” есть эпизод о том, как герой долго и безуспешно пытается решить важную для него наследственную проблему. Этот великий художник и умевший постоять за себя человек, которого почитали даже монархи, обреченно и беспомощно бродит между столами клерков, отфутболивающих его от одного к другому, и от прохода к проходу спина его становится все более сгорбленной. Эту сцену можно считать символом патриархальной системы управления, в которой человек беззащитен перед произволом лиц, по своему усмотрению решающих жизненно важные для него вопросы.

Впрочем, справедливости ради надо отметить, что в определенных обстоятельствах и для определенных людей патриархальная система представляла и некоторое удобство, поскольку, найдя с “нужным лицом” должный личный контакт, проситель мог без формальных проволочек (а часто и вопреки закону) решить свое дело. Но, разумеется, это сомнительное достоинство никак не перевешивало недостатков такой системы.

В качестве альтернативы ей стала складываться иная форма решения текущих вопросов, которой (в идеале) присущи их компетентное и бесстрастное исполнение, ведение дел в полном соответствии с законодательством и процедурой, упорядоченность делопроизводства, свобода от субъективных влияний.

2. Тенденции развития государственной службы в 20 веке

Конструкции Вебера во многом послужили основой для развития административных наук в XX столетии. В особенности это относится к "формальной" ("классической") школе, сконцентрировавшей усилия на изучении организационных структур, их иерархии, взаимодействия информационных потоков, статуса служащих различных уровней, нормативного регулирования всех сторон деятельности организации. С конца 20-ых годов параллельно начала складываться так называемая "школа человеческих отношений", сделавшая акцент на организации как человеческой системе, на социологических и социально-психологических аспектах поведения ее членов.

Какое-то время обе эти школы развивались относительно изолированно. Затем интенсифицировались процессы их взаимного влияния, и возникшие на этой базе новые направления исследований во многом синтезировали названные школы. Тем не менее упор либо на формально-структурную, либо на человеческую сторону организации по-прежнему разделяет представителей разных школ. Веберовская модель, конечно же, ближе к формальной школе.

Некоторые исследователи истории административных наук считают, что необходимость дополнить веберовско-вильсоновскую концепцию рациональной бюрократии, ее определенная ограниченность были осознаны в годы второй мировой войны и вскоре после нее. Серьезными шагами в этом направлении работы Г. Саймона, П. Блау, М. Крозье появились в 50-60-е годы.) Однако с позиций сегодняшнего дня видно, что на том этапе произошло лишь переформулирование все той же принципиальной теоретической конструкции. Так, если Вебер исходил из ценностно нейтрального подхода, то позицию Саймона можно назвать фактически ценностной, но лишь в том смысле, что он дополнил теорию формальной организации элементами теории организации неформальной. Иначе говоря, служащий по-прежнему рассматривался лишь как "винтик" административной системы, хотя и обладающий особыми индивидуальными свойствами. Сама же приоритетность эффективности и рациональности как высших организационных ценностей, смысла и назначения ее деятельности, как и прежде, сомнению не подвергались.

Другой, во многом действительно альтернативный подход начал формироваться лишь в 70-е годы усилиями Д. Валдо, В. Острома и других авторов, в основном американских. Выражая общий дух во многом революционного для Запада времени конца 60-х – начала 70-х годов, они подвергли фундаментальной критике стремление представить бюрократию высшей формой организации, позволяющей наилучшим образом решать проблемы современной цивилизации.

Появились концепции "отзывчивой" (responsive) администрации, полицентризма, "плоских" структур и т.д. Разумеется, положения формальной теории организации не могли быть отброшены ни в серьезной теории, ни, тем более, в практике. Произошел скорее некий синтез старого и нового подходов.

Итак, без сомнения подход Вебера составил эпоху в административной науке и практике, стал фундаментальной основой теории управления индустриальном обществе. Но вместе с тем возникла необходимость его существенного дополнения, обогащения другими подходами. И эволюция, произошедшая и продолжающаяся в науке об управлении – движение именно в этом направлении. Его суть состоит в следующем.

Во-первых, в дополнении веберовской модели теорией неформальной организации, в рамках которой субъективный, человеческий фактор выступает уже не как источник "помех", подлежащих уменьшению и, в идеале, устранению, а как неотъемлемый и существенный компонент любой реальной организации. С этим фактором нужно не бороться (тем более, что такая борьба в принципе бесперспективна и потому бессмысленна), а стремиться глубже его понять и, соединив с формальными компонентами веберовской модели, создать единую, охватывающую все аспекты концепцию организации. Это позволит использовать как объективные, так и субъективные элементы для достижения более высокого уровня организационной эффективности. Если для Вебера деперсонализация была способом заблокировать худшие качества людей, «человеческого материала», как говорили большевики, то для пост-веберизма характерно обратное – поворот к человеку, включая и апелляцию к лучшим свойствам человеческой натуры.

Во-вторых, был сделан следующий, еще более принципиальный шаг: подвергнуты сомнению сами притязания представить бюрократическую организацию как наилучший для всех случаев механизм решения проблем современного общества.

В отечественной науке о государственном управлении происходили, в общем, сходные процессы, только с некоторым опозданием. После многолетнего явного акцента на формальные, нормативные, информационные аспекты администрирования, а затем – обращения к "человеческому фактору" лишь в его сугубо прагматическом, функциональном аспекте, в 80-е годы началось рассмотрение управления с позиций более широкого, социально-гуманитарного подхода). Иными словами, у нас тоже произошла переоценка роли субъективного компонента управления.

Крупный современный политолог В.Остром считает, что практическое воплощение в жизнь веберовского идеального типа "полностью развитой бюрократии" способно создать такую бюрократическую машину, в которой профессиональные бюрократы соединятся в цепи, а граждане превратятся в зависимые массы, в беспомощных "дилетантов" при своих по-

литических "хозяевах". Господство полностью развитой бюрократии превратит, по его мнению, все формы конституционного правления в одинаковые фикции. Единственной значимой политической реальностью останется бюрократия). Конечно, сам Вебер отнюдь не приветствовал бы подобный сценарий и тем более не считал бы его целью. Однако потенциально такая опасность в его идеальном типе рациональной бюрократической организации присутствует.

Таким образом, современная трактовка феномена бюрократии – это развивающийся подход, соединяющий основы веберовской модели с критикой ее абсолютизации в качестве универсального образца. База критики двояка – научная и мировоззренческая. Научная критика основана в первую очередь на данных современной социологии и психологии, недвусмысленно свидетельствующих об огромной, порой решающей роли неформальных связей между людьми, а также их чувств, ориентаций, установок – обстоятельство, недооцениваемое последователями "чистой" веберовской модели. Мировоззренческая же критика основана на гуманистических и общедемократических идеалах.

Итак, уже с конца 60-х годов и мировая наука о государственном управлении, и административная практика движутся в направлении существенного пересмотра прежней, «классической» парадигмы госслужбы и принципов ее построения. Речь, конечно, не идет об отказе от веберовской модели «идеального типа» рациональной бюрократии. Но все же происходит существенная модернизация ряда ее постулатов. Каков же общий, «цивилизационный» подтекст движения «вперед от Вебера».

Сегодня во многих странах отношение к общественному мнению к институту госслужбы по меньшей мере сдержанно-подозрительное. Некоторые авторы говорят даже о кризисе ее легитимности, эрозии доверия граждан к ней, к ее «человеческой составляющей» – т.е. чиновничеству, к ее принципиальной способности эффективно реагировать на «вызовы» сегодняшнего и, тем более, завтрашнего дня, о необходимости переоценки «роли правительства в антиправительственную эру» и т.п.

Все это вызвало к жизни движение за переосмысление казавшихся еще недавно незыблемыми основ государственной службы. Зазвучали призывы к переходу от государственного администрирования к государственному менеджменту, от бюрократической организации – к горизонтальным отношениям партнерства, кооперации, рыночного обмена, от логики учреждения – к логике обслуживания, к разделению функций политики и обслуживания граждан, к передаче на контрактной основе части функций государственных учреждений частным фирмам.

По существу, происходит поиск новой парадигмы взаимоотношений гражданина и государства, государственных органов и структур гражданского общества. Даже сам термин «власть» в странах, вставших на этот

путь, вышел из «моды». Пирамида взаимоотношений как бы переворачивается. Государство все больше воспринимается как совокупность организаций, оказывающих оплаченные налогоплательщиками социальные услуги. И оценивается оно все больше тоже через эту призму. При этом потребители услуг становятся все более требовательными порой даже придирчивыми.

Веберовская модель в ее классической форме оказалась не вполне адекватна информационным, технологическим и социальным вызовам времени, новым общественным ожиданиям, обращенным к государственным институтам. Продолжающая же по инерции тенденция бюрократизации общественной жизни угрожает, если ее постоянно не обуздывать, породить одну из глубинных цивилизационных политических коллизий. На гребне этой коллизии и возникла модернизационная идеология. Она включает, по меньшей мере, несколько версий и акцентирует различные аспекты проблематики.

3. Новый менеджеризм

Можно констатировать, что в целом традиционная модель государственного управления испытывает сейчас определенный "кризис легитимности". Отмечается падение доверия граждан к ней, к ее "человеческой составляющей" – чиновничеству, а также к ее принципиальной способности эффективно реагировать на "вызовы" сегодняшнего и, тем более, завтрашнего дня. Более того, в связи с этим понизился социальный престиж государственной службы и, соответственно, общественный статус самих служащих.

Важнейшая сторона требований общества к государственной службе и происходящего вследствие этих требований процесса изменений – это требование поворота государственной службы в сторону населения. Гражданин рассматривается более не как "управляемый", а как своего рода "клиент" государственных учреждений. От статуса "подопечного", "просителя" он переходит в статус реализующего свои права потребителя (порой – конечного, а порой – и непосредственного) предоставляемых ему государством услуг. Отсюда приобрели новую актуальность вопросы прав гражданина в отношениях с государством и гарантий их соблюдения, административной юстиции, участия в принятии решений, открытости административной организации, ее "отзывчивости", приближения к людям, доступа граждан к информации, механизмов общественного контроля и т.п. Движение и поиски в данном направлении порой входят в довольно серьезный конфликт с накатанной традицией бюрократического управления, выдвигающей в качестве главного доказательства своей незаменимости высокую функциональную эффективность.

В ответ на это изменение обращенных к аппарату управления общественных ожиданий происходит серьезное переосмысление концептуальных основ административной организации и, в частности

– государственной службы. В частности, получили популярность идеи "постбюрократической организации", т.е. отказа от традиционной иерархической организации управления в пользу горизонтальных отношений партнерства, кооперации, рыночного обмена в сфере управления, перехода от "логики учреждения" к "логике обслуживания", к развитию "нового государственного менеджмента".

Возникновение «нового государственного менеджмента» (New Public Management – «NPM»), которое является теоретическим «противовесом» модели «рациональной бюрократии», можно условно отнести к работам В. Нисканена начала 1970-х гг.) Это направление давно вышло за пределы однозначно воспринимаемых конструкций, она превратилась из точно описанной концептуальной схемы в поток сходных по своим принципам рассуждений и исследований, отличающихся в разных странах и эволюционирующих в сторону от своей оригинальной версии (вплоть до появления «ответвлений», претендующих на самостоятельность – как, например, теоретические конструкции "post-NPM").

Направление NPM претендует на то, что с его помощью могут быть описаны новые требования к построению и функционированию государственной службы, кардинально изменившиеся с 1980-х годов XX века. Основными чертами NPM, по замыслу сторонников этого направления обеспечивающими ее преимущество перед «бюрократией как машиной» (Веберовско-Вильсоновская модель бюрократии), выступают следующие : наличие плоских (горизонтальных) связей между государственными служащими, представляющими разные структурные подразделения одного государственного органа и разные государственные органы; предоставление государственным служащим возможности проявлять инициативу на рабочем месте; акцент не на процедуры, а на результат; акцент на клиентоориентированность деятельности государственных органов и служебной деятельности государственных служащих (предоставление услуг); открытость и прозрачность государственной службы для «потребителя» ее услуг – граждан и организаций; большая открытость государственной службы для входа из других секторов экономики (создание единого рынка труда); более гибкие и привлекательные формы оплаты служебной деятельности на основе оценки ее эффективности и результативности.

С 1980-х гг. на направление NPM стали активно ссылаться и в той или иной степени использовать его идеи в ходе реформ государственной службы во многих странах. Особенно модным это направление стало в начале 2000-х гг. Почти во всем мире ведутся поиски в области развития государственного предпринимательства. Например, во многих странах с руководи-

телями государственных служб заключаются контракты на определенный срок и предусматривающие достижение службой определенных результатов. Продление контракта ставится в зависимость от этого. Такая маркировка, т.е. перевод на коммерческую, контрактную основу части традиционных функций и структур государства принесла положительные результаты: повысилась, эффективность госслужбы, снизилась цена управленческих услуг, сократилась численность бюрократии, особенно на первых порах.

Реформы государственной службы «в духе NPM» изменили государственный аппарат в лучшую сторону. Однако позднее выявились и негативные стороны этих мероприятий, издержки упования на рыночные механизмы как ключ к решению проблем собственно государственного управления: девальвация специфики госслужбы как института Общественного служения и, соответственно, самих служащих как людей, занятых удовлетворением общественных потребностей, а не просто особой категории коммерческих агентов. Попытки прямого применения теоретической схемы «нового менеджмента» в практике реформ выявили недостатки «нового менеджмента», которые в некоторых отношениях оказались не менее значительными, нежели недостатки «рациональной веберовско-вильсоновской бюрократии». К этим недостаткам, особенно зримым для «переходных стран», относятся: злоупотребление инициативностью («усмотренческое» поведение государственных служащих); распространение коррупции в государственных аппаратах тех стран, в которых отсутствует должный уровень административной культуры, блокирующий психологию соблазна злоупотреблений (в первую очередь, в переходных странах); не вся служебная деятельность государственных служащих и функции государственных органов являются клиентоориентированными. Агентская схема не универсальна и не отменяет традиционных схем управления, в частности внутренние отношения в государственном аппарате не являются агентскими; недостаточный учет специфики государственно-служебных отношений и связанных с ними ограничений; чрезмерное разрушение корпоративного сознания государственных служащих вследствие неограниченных переходов из других структур, в особенности из бизнес-сектора.

Изучение практики реформ государственной службы показывает, что «новый государственный менеджмент» использовался в основном как идеология реформ, как требование подчинить государственную службу общественным запросам, и как рычаг давления на государственный аппарат с целью смятения его корпоративизма. Остается открытым вопрос, можно ли связывать локальные улучшения функционирования государственного аппарата (происходящие на фоне общего кризиса традиционной модели государственного управления) с применением идей, принадлежащих к теоретическому инструментарию «нового государственного менедж-

мента», либо эта модель послужила не более чем инструментом «теоретического оправдания» параллельно происходивших социальных изменений, причины которых лежат глубже.

В целом происходящий в последние десятилетия частичный, но достаточно серьезный пересмотр основных принципов госслужбы можно свести к следующим основным направлениям: анализ и институционализация политической роли бюрократии и механизмов реализации ею своих корпоративных интересов; поиск оптимального соотношения политических и профессиональных начал в администрации; уменьшение роли вертикальной административной иерархии, развитие функциональных органов, "плоских" структур и т.п.; децентрализация, удешевление, сокращение администрации; ограничение роли традиционной административной "лестницы чинов"; менеджериализация и даже маркетизация значительной части госслужбы; максимально возможная открытость и "отзывчивость" бюрократии на потребности и ожидания граждан; значительное повышение внимания к культурным и, в частности, к морально-этическим аспектам госслужбы.

Существует и "противотечение" для данного пересмотра основных принципов госслужбы, в том числе направления NPM. Это «противотечение» зачастую весьма эффективно и достаточно сильно аргументированно как со стороны классической административной идеологии и практики деятельности бюрократической корпорации, так и со стороны тех, кто, видя эксцессы NPM и вытекающие из них опасности даже для таких фундаментальных ценностей как демократия и профессионализм государственных служащих, призывает к осторожности. Многие специалисты отмечают определенный общий упадок статуса бюрократии и даже говорят о наступлении «антиправительственной эры».

Контрольные вопросы и задания

1. Раскройте концепцию рациональной бюрократии М. Вебера.
2. Проанализируйте причины возникновения «нового государственного менеджмента» и основные направления реформы государственной службы.
3. Назовите проблемы становления современной государственной и муниципальной службы.

ТЕМА 2

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

1. Характеристика категории «государственная служба» в системе государственного управления
2. Основные функции института государственной службы
3. Конституционные принципы государственной службы
4. Федеральный закон «О системе государственной службы РФ»
5. Федеральный закон «О государственной гражданской службе»

1. Характеристика категории «государственная служба» в системе государственного управления

Государственная служба как специализированный институт призвана реализовывать, претворять в жизнь властные полномочия государства. Именно механизм государственной службы играет ключевую роль в деятельности государственной власти. Специально подготовленные государственные служащие реализуют на практике функции государственного управления: его эффективность зависит от профессионального мастерства, знаний, деловой этики, честности государственных служащих. Вот почему огромное значение придается научному обоснованию принципов и правил организации института государственной службы. Вопросы структуры, штатного расписания, функций, оптимального состава, управления персоналом государственной службы являются объектом пристального внимания административных реформ во всех странах мира. При этом государственная служба призвана не только обеспечивать исполнение полномочий государственных органов, но прежде всего обслуживать круг потребностей граждан, что является реализацией на практике социальной сущности государства.

Таким образом, государственную службу можно определить как институт профессиональной служебной деятельности чиновников на должностях государственной гражданской службы. При этом государственный служащий не просто является исполнителем указаний сверху, а выступает активным участником реализации функций государства.

Президент страны, премьер-министр (председатель правительства), министры и другие ответственные политические руководители также являются государственными служащими, но более точно о них следует говорить как о политических чиновниках, которые сменяются после каждого политического выборов. Все остальные государственные служащие зани-

мают свои должности на постоянной основе, их статус не зависит от политической конъюнктуры.

В зарубежной литературе по государственному управлению широко употребляются термины «гражданская служба» (*civil service*), «общественная служба» (*public service*), «правительственная служба» (*government service*). Часто эти понятия используются как синонимы, но иногда в специальной литературе по теории политики проводится следующее разграничение:

- на гражданской (общественной) службе заняты постоянные профессиональные служащие, которые не могут быть смещены с должности;
- на правительственной службе заняты высшие государственные чиновники, которые сменяются на основе «системы заслуг» (*merit system* — практика продвижения и найма правительственных служащих, основанная на их компетентности, а не на их политических связях).

Это означает, что чиновники назначаются на государственные должности за политические заслуги и срок их службы зависит от времени нахождения во главе правительства лидера партии, сторонниками которой они являются.

Таким образом, в системе государственной службы действуют и политические чиновники, и профессиональные государственные служащие. Традиции и законы каждой страны предусматривают особый порядок действия института государственной службы, имеющего ярко выраженную социокультурную специфику.

2. Основные функции института государственной службы

В системе категорий теории государственного управления понятие «функции» синонимично понятиям «задачи», «прерогативы», «предмет ведения». Все они употребляются для обозначения деятельности любых административных учреждений независимо от их стратегических целей. Анализ функций государственной службы имеет первостепенное значение для понимания работы государственного аппарата: он показывает, насколько многочисленны, сложны и разнообразны задачи, осуществляемые современной администрацией.

Изначально предполагается, что исчерпывающей классификации функций государственной службы не существует. Все зависит от используемого метода анализа: каждая функция в процессе более детального рассмотрения может быть расчленена на несколько подфункций, каждая из которых в свою очередь, разбивается на более узкие задачи и т.д. Поэтому ограничимся характеристикой наиболее важных функций государственного управления.

Политические функции на государственной службе выполняет узкий круг политических чиновников, они имеют стратегическое значение. Разработка политической стратегии (политического курса) – это общее направление деятельности государства, определение целей, задач и принципов общественного развития. Именно политика определяет основные структурные рамки деятельности профессиональной государственной службы. В России политические ориентиры государственного управления определяются в ежегодных посланиях Президента РФ Федеральному Собранию. В составе Администрации Президента РФ существует Экспертное управление. Оно осуществляет экспертно-аналитическое обеспечение реализации конституционных полномочий Президента, готовит экспертные заключения, аналитические доклады и иные необходимые Президенту и руководителю Администрации Президента экспертные и аналитические материалы, обеспечивает экспертно-аналитические работы по финансированию деятельности Президента и его Администрации.

Приоритет политического управления над административным на государственной службе является важным системообразующим принципом регулирования государственного управления в целом. Основная задача института государственной службы – претворять политические решения в жизнь. Ученые выделяют семь основных направлений деятельности государственной службы:

- 1) исполнение решений;
- 2) обслуживание;
- 3) регулирование;
- 4) лицензирование;
- 5) сбор информации;
- 6) дискреционная деятельность, т.е. наличие у государственных органов и должностных лиц особых полномочий действовать по собственному усмотрению в пределах закона;
- 7) экспертиза.

Государственная бюрократия на любом уровне выполняет по меньшей мере две из этих базисных функций (хотя, разумеется, есть бюро, которые специализируются только на одной функции или выполняют несколько функций).

Первичная функция большинства государственных организаций может быть определена как исполнение и проведение в жизнь принятых законов и политики, провозглашаемой исполнительной властью, – это и есть собственно администрирование. Например, США проводят политику перекачки федеральных фондов штатам, чтобы оплатить стоимость различных программ по повышению благосостояния. Департамент здравоохранения осуществляет данную политику, решая, сколько денег предназначается каждому штату, и надзирая за тем, чтобы деньги были использо-

ваны по назначению. В Великобритании служба национального здравоохранения осуществляет политику свободного медицинского обеспечения граждан, контролируя медицинскую подготовку, выдавая патенты докторам, управляя госпиталями др.

В России Министерство здравоохранения РФ следит за распределением средств по отдельным регионам и областям, контролирует медицинскую подготовку, осуществляет надзор за деятельностью учреждений здравоохранения.

Администрация является воплощением общественной политики, и поскольку она выполняет политические решения, в число ее функции входит и разработка принципов управления. Наряду со своими административными обязанностями департаменты часто создают компании по информационному продвижению своей работы и убеждению общественности в выгодах относительно цели какой-либо программы. Во многих странах имеются постоянные программы по просвещению в таких сферах, как пожарная профилактика, безопасность дорожного движения, охрана природных богатств и экологии.

В Великобритании исполнительные власти и администраторы надзирают за повседневными действиями своих департаментов. Высшие административно-должностные лица помогают своим министрам отвечать на вопросы членов парламента, разрабатывать предлагаемые законопроекты. Поскольку Великобритания (подобно Франции) частично сохранила государственный сектор в экономике, то такие важные объекты, как сталелитейные заводы, шахты, железные дороги, телеграфные и телефонные линии, управляются правительственно-контролируемыми корпорациями, которые выполняют политические решения (обычно сохраняемые за частным сектором в США и Великобритании).

Что касается функции обслуживания – другой функции правительственной бюрократии, то многие правительственные агентства специально созданы для обслуживания населения (или специфических групп населения). Например, бюро погоды в любой стране является лучшим примером обслуживающего агентства. В Великобритании и в России большая часть здравоохранения финансируется правительством. В Швеции и ФРГ правительство оказывает расширенную помощь в трудоустройстве граждан. В России правительство обеспечивает бесплатное образование на основных уровнях для тех, кто может и желает учиться.

Регулирующие функции государственного управления направлены на поддержание благосостояния населения. Например, в США Комиссия по безопасности биржевой деятельности защищает вкладчиков, устанавливая определенный порядок для регистрации новых эмиссий наряду с покупкой акций и облигаций, а Департамент труда надзирает за выборами в профсоюзы, чтобы гарантировать их правомерное проведение. В России дейст-

вует Федеральная служба по труду и занятости (Роструд) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости и альтернативной гражданской службы, оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров. Указанная Служба находится в ведении Министерства труда и социальной защиты РФ.

В Германии контроль за выполнением федерального законодательства правительствами земель осуществляется бундесратом (нем. Bundesrat, дословно «федеральный совет») – высшей палатой национальной законодательной власти, а федеральные административные суды имеют право заставить земельные правительства подчиняться национальным законам.

Во всех этих примерах регулирующие функции власти поддерживаются потенциалом силы. В США, например, агентства, занимающиеся вопросами регулирования, могут издавать приказы типа «приостановить действие» или «прекратить действие». И хотя правонарушители могут опротестовать эти приказы в суде, большинство предпочитают добровольно подчиниться.

Лицензионная деятельность администрации тесно связана с регулированием. Она позволяет правительству установить стандарты и минимальные ограничения в определенных областях. Например, если вы хотите заниматься частной практикой, получить права на вождение автомобиля, продавать недвижимость, преподавать в общественных школах или работать парикмахером, вы должны удовлетворять определенным государственным стандартам. В США и других федеральных странах эти стандарты обычно устанавливаются каждым штатом или какой-либо отдельной федеративной единицей. В таких странах, как Франция и Великобритания, стандарты и критерии устанавливаются национальными правительствами. И даже в США некоторые лицензии выдаются федеральным правительством, например лицензия на радио или телевидение.

Сбор информации – еще одна важная функция государственной администрации. Информация нужна для двух главных целей: определить, был ли нарушен закон, и принять политическое решение, что является целесообразным и основывается на фактическом свидетельстве. Например, если гражданин США жалуется, что нарушены его гражданские права, то прежде чем будут предприняты какие-либо действия, должно быть проведено расследование (обычно его проводит отдел гражданских прав при Департаменте юстиции). В России существует как Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, так и арбитражный суд или третейский суд в соответствии с их компетенцией к которым можно обратиться в случае нарушения гражданских прав.

Агентство по защите окружающей среды должно знать реальное состояние загрязнения воздуха и воды, прежде чем оно сможет издавать распоряжения, касающиеся нарушений. В России подобного рода расследования осуществляются Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России). Во Франции Агентство по защите окружающей среды провело обширное исследование национальных потребностей в энергии прежде чем приступило к программе массированного использования ядерной энергии.

Некоторые агентства действуют при наличии жалоб; другие, такие как Управление продовольствием и медикаментами в США, постоянно проводят различные исследования по своей собственной инициативе. В частности, они не допускают появления, например, лекарственных препаратов на рынке независимо от того, поступали жалобы или нет, пока не убедятся, что лекарство или продукт питания безопасен и эффективен. В России аналогичной деятельностью занимается Министерство здравоохранения и подведомственные ему службы.

Иногда возникает проблема посягательства на права личности. Это случается, когда организации, например такие, как Федеральное бюро расследований (ФБР) в США, расследуют подрывную деятельность и опрашивают друзей, соседей и членов семей подозреваемых лиц. Грань между расследованием, необходимым для обеспечения защиты общественных интересов, и посягательством на личность достаточно тонкая, и часто трудно сказать, где кончается одно и начинается другое.

Помимо перечисленных базисных функций в понятие «государственное администрирование» сегодня входит и экспертиза. По мнению политологов, растущая сложность современной жизни привела к тому, что законодательная и исполнительная власти все более полагаются на техническую экспертизу бюрократов. Например, парламент может принять решение о закрытии небезопасных угольных шахт лишь после того, как эксперты точно сформулируют, какие именно условия делают шахту небезопасной. В России в системе Министерства природных ресурсов и экологии действует Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), которая осуществляет надзор и контроль в указанных областях.

Но экспертиза касается не только опасных промышленных объектов. Многие законы также требуют административной интерпретации. Например, парламент может запретить рекламу, направленную на обман потребителя, но определение, что является обманом, выносит соответствующая экспертная комиссия.

Бюрократы обычно не стремятся убедить законодателей принять их советы: члены парламента, как правило, с радостью принимают техническую помощь специалистов. Сегодня это важнейший канал влияния бюро-

кратии на общественную политику. Разумеется, иногда возникают конфликты. Типичным примером может быть конфликт между функционерами министерства и экспертами по поводу увеличения затрат на производство какой-либо продукции.

Совещательная роль бюрократии – неотъемлемая черта государственного администрирования всех современных высокоразвитых государств. Так, во Франции законы и президентские указы вырабатываются и издаются с активной помощью бюрократии (особенно Государственного совета) и профессиональные исполнители таким образом имеют возможность формировать политику. Бюрократы играют важную роль в структуре законодательной власти Германии. Эксперты и консультанты часто добиваются значительных успехов в убеждении своих политических руководителей принять их образ мышления по возникающему вопросу.

Еще одной важной функцией современной государственной бюрократии является дискреционная деятельность, т.е. возможность выносить решения в рамках своих полномочий в соответствии с законом. Если закон принят, бюрократия должна его выполнять. В том случае, когда закон является точным и определенным, все относительно просто, однако обычно так не бывает. Например, парламент издает закон, требующий, чтобы токсичные мусорные площадки были очищены. Закон позволяет комитету по защите окружающей среды принять решения, необходимые для достижения этой цели. Комитет принимает целый Ряд решений, так как каждая свалка, вызывающая определенные экологические, экономические и политические проблемы, не может быть очищена моментально. Решение, как достичь главной цели, становится ответственностью данного комитета.

Итак, мы видим, что государственная бюрократия в начале XXI в. стала огромной властной политической силой, весьма далекой от «идеальной модели», созданной когда-то Максом Вебером. Одна из причин этого – усложнение функций современного государственного управления, когда наряду с традиционными задачами исполнения решений, обслуживания, регулирования, лицензирования и т.п. появляются принципиально новые задачи, связанные с принятием решений.

Действительно, сегодня государственное управление достигло очень высокого уровня специализации, поэтому служащие государственной администрации должны действовать преимущественно самостоятельно в своей узкой области управления, когда им даны лишь самые общие политические решения от президента или парламента.

Многие из принимаемых ими решений должны быть сделаны на основе такого детального знания своей области государственного администрирования, которого нет у политических лидеров. На первое место в государственном администрировании сегодня выходят экспертиза и дискрецион-

ная деятельность, возможность разрабатывать государственные программы и играть совещательную роль при принятии важных политических решений.

Завершая анализ основных функций государственного управления в современном обществе, следует подчеркнуть, что все они тесно взаимосвязаны. Разработка государственной политики, сбор информации, экспертиза, дискреционная деятельность, исполнение решений, обслуживание, регулирование, лицензирование и т.д. – на практике трудно провести четкую грань между этими видами государственной деятельности. Изолированное существование каждой из этих функций в отдельности возможно лишь в процессе научного анализа, но не в практической деятельности. Поэтому современная наука не предлагает универсальной схемы, по которой можно было бы во всех отношениях рационально разбить и сгруппировать различные виды государственной деятельности по их общим признакам. Нет абсолютного критерия, который позволил бы четко распределить компетенцию между министерствами или другими государственными институтами. Все это открывает широкое поле деятельности для неутомимых реформаторов во всех странах мира.

3. Конституционные принципы государственной службы

Конституционные принципы государственной службы в России – это содержащиеся в Конституции страны основы, которым должны соответствовать более конкретные нормы, составляющие массив правового регулирования государственной службы, и которые обрисовывают социальную сущность государственной службы, а также главные задачи, возлагаемые на нее.

В Конституции Российской Федерации мы, однако, не найдем специально сформулированных принципов государственной службы. Значит ли это, что их не существует? Конечно же, они есть. В противном случае государственная служба – как наиболее объемное и наиболее зримое выражение смысла и качества осуществления институтами публичной власти своих конституционных функций, выполнения своих конституционных обязательств перед гражданами – потеряла бы свои ориентиры.

Прямое действие норм Конституции. Названный принцип обычно относят к свойствам Конституции, которая провозглашает в ч. 1 ст. 15: «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации». Однако все же это можно считать и принципом государственной службы, поскольку наибольший объем реализации данной нормы падает, точнее, должен падать на правоприменительную практику, осуществляе-

мую гражданскими, военными и правоохранительными служащими в системе исполнительной власти.

1. *Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина.* Если проанализировать ст. 2 Конституции РФ, то мы приходим к выводу, что содержащаяся в ней императивная норма:

«Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» означает *не одну из* обязанностей, а *главную, первейшую*. Такой вывод естествен, учитывая, что закреплению такой обязанности непосредственно предшествует норма, провозглашающая человека, его права и свободы высшей ценностью. Юридически обрамляя декларацию о высшей ценности закреплением соответствующей обязанности государства, Конституция тем самым обязывает государственный аппарат в приоритетном порядке заботиться о соблюдении и защите прав людей. Это означает, что институт государственной службы существует не сам для себя, не для олицетворения государственной мощи, не для удовлетворения амбиций тех или иных политических лидеров, не для осуществления мессианских проектов, а, в первую очередь, для обеспечения такого правового порядка, при котором максимально защищено человеческое достоинство, юридически выражаемое в защищенности прав и свобод человека.

2. *Строгое соблюдение компетенции.* В правовом государстве управление осуществляется, главным образом, не посредством команд, а посредством права. Реализовать это гораздо труднее, чем выстроить жестко иерархическую систему и управлять ею с помощью не правового принуждения. Однако без этого невозможно вести речь о правовом государстве, о разумном балансе между самостоятельностью и ответственностью, в конечном итоге, о высокой эффективности управленческой деятельности. В свою очередь, управление посредством права предполагает строгое соблюдение компетенции, которая есть совокупность предметов ведения (функций, задач), установленных для того или иного органа или должностного лица, и полномочий, необходимых для их реализации.

Этот принцип государственной службы непосредственно вытекает из характеристики Российской Федерации как правового государства и из такого общего принципа современной российской государственности, как разделение властей. В частности, ст. 10 Конституции РФ указывает: «Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Это означает, что должны быть установлены компетенционные рамки каждого государственного органа, ответственность в очерченных границах и деятельности исключительно в этих рамках, а также гарантии от вмешательства кого бы то ни было в установленные правовые прерогативы – предметы ведения и полномочия. При этом понятие «полномочия», в отличие от прав и свобод, предполагает, что у органа есть еще и функции, для

выполнения которых он не просто вправе, но и обязан применять свои полномочия. И хотя в ряде случаев тому или иному органу предоставляется возможность выбирать вариант решения или действия, сама обязанность выбора также есть разновидность полномочия.

Хотя Конституция РФ говорит только о самостоятельности органов, понятно, что она проявляет себя и в самостоятельности государственных служащих, работающих в данном органе. Значение такой самостоятельности в рамках своей компетенции особенно велико, когда речь идет о служащих, наделенных властными полномочиями, например, должностных лиц органов, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор, инспекторов безопасности дорожного движения, должностных лиц органов, осуществляющих государственный пожарный надзор, и т. п. Еще одной стороной рассматриваемого принципа, сочетающейся с другими конституционными принципами госслужбы, является обязанность служащего, которому даются те или иные поручения, не слепо исполнять последние, а рассматривать их в контексте таких принципов, как прямое действие конституционных норм, приоритет прав и свобод человека, а также законности данного поручения в целом. Эта обязанность подкрепляется, хотя и в несколько общей форме, действующим российским законодательством о государственной службе. Так, ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» требует от служащего отказаться от исполнения неправомерного поручения под угрозой дисциплинарной, гражданско-правовой, административной или уголовной ответственности. Это означает, что служащий обязан не просто знать законодательство, но и понимать общую систему правового регулирования в сфере своей компетенции, дабы в спорных, пограничных ситуациях учитывать иерархию актов по их юридической силе и, в первую очередь, ориентироваться на конституционные императивы.

3. Политическая и идеологическая нейтральность государственных служащих. Ч. 2 ст. 13 Конституции РФ, которая гласит, что «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». Российская Конституция запрещает именно установление идеократии — как принадлежности власти одной политической силе, которая легитимирует свое монопольное положение установлением своей идеологии в качестве общегосударственной и обязательной. Именно демократическая организация власти предполагает не только постоянный выбор наиболее целесообразной, по мнению большинства, политики и мирную смену правительств, не только контроль общества за властью, в т.ч. за государственным аппаратом, но и такое правление, при котором обязательно учитывается мнение политических сил, выражающих и представляющих интересы слоев общества, в данное время находящихся в меньшинстве. При та-

кой системе общественный консенсус, то самое единство, состоит не в признании правильности той или иной политической линии, тем более того или иного мировоззрения, а только в незыблемости самих принципов организации государства, правил, по которым организуется и функционирует публичная власть. Единство, не противоречащее разнообразию, не избавляющееся от него, способно обеспечить стабильное существование и одновременно динамичное развитие государства. Отсюда логически и вытекает принцип политической и идеологической нейтральности государственных служащих, именуемый иногда еще «нейтральной квалификацией». Нарушение этого принципа объективно ведет к снижению общего уровня квалифицированности чиновников, к подмене целей государственной службы, к превращению государственного аппарата в политическую дубинку. И тогда не только падает престиж государственной службы, не только подрывается доверие общества к государству, но и сама служба становится нестабильной, аморфной, перестает качественно выполнять свои социальные функции.

4. *Сочетание единства системы государственной власти с самостоятельностью субъектов Федерации.* Данный принцип напрямую вытекает из характеристики нашего государства как федеративного (ст. 1 Конституции РФ). И хотя ч. 3 ст. 5 Конституции начинается с указания на принципы российского федерализма, подчеркивающие целостность государства («Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти...»), но оканчивается эта норма, составляющая одну из основ конституционного строя, словами о «разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации». Вот почему этот принцип сформулирован как сочетание двух начал – единства целого при относительной самостоятельности частей этого целого. Действительно, подлинный федерализм не мыслим без некой зоны самостоятельности и ответственности частей федеративного государства, именуемых субъектами Российской Федерации. Другое дело, что реальное федеративное устройство для нашей страны тоже относительно новое явление. Длительное существование жестко централизованного советского государства, лишь формально считавшегося федеративным, вызвало во многих регионах стремление приобрести как можно больше самостоятельности и естественные опасения центральной власти за целостность страны. Поэтому, начиная с 1992 года – времени подписания Федеративного договора и до сегодня федеративные отношения либо приобретают слишком резкие очертания децентрализации, порой на грани сепаратизма, либо, наоборот, слишком прямолинейные централистские тенденции. Вот уже несколько

лет, как мы переживаем тенденцию к централизации. Однако пошедший в эту сторону «маятник», кажется, достиг своей максимальной точки и через некоторое время мы станем свидетелями некоторой децентрализации. При этом «амплитуда маятника», при условии более-менее стабильного развития страны, будет уменьшаться и в конечном счете федеративные отношения обретут оптимум.

Как бы ни развивались эти отношения, однако, всегда есть индикатор наличия федерализма. Этим индикатором и является круг предметов ведения и полномочий, по которым субъекты РФ выступают как самостоятельные образования и за которые они несут полную ответственность перед своим населением. Именно об этом говорит ст. 73 Конституции РФ: «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти».

Какое же значение федеративные отношения имеют для государственной службы? Самое прямое, поскольку рассматриваемый принцип касается, в первую очередь, служащих, работающих в органах государственной власти субъектов Федерации и финансируемых из соответствующих региональных бюджетов. И вот что из него следует.

Поскольку система государственной власти в России едина, постольку едина и государственная служба. Разумеется, для большей четкости в ст. 5 базового Закона о системе государственной службы разделяются федеральная государственная служба и государственная служба субъектов РФ (это, правда, касается лишь государственной гражданской службы). Однако такая дифференциация связана, в основном, с вопросами финансирования госслужбы, ведением реестров (федеральной госслужбы и госслужбы субъектов РФ) и другими вопросами, не касающимися характера и общей системы государственной гражданской службы. Не случайно, например, в п. 4 ст. 43 Закона о государственной гражданской службе говорится, что реестры федеральных государственных гражданских служащих и реестры госслужащих субъектов РФ образуют Сводный реестр государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Если проанализировать тот же Закон о государственной гражданской службе, можно увидеть, что практически все различия в правовом статусе федеральных и региональных гражданских служащих³¹ сводятся не к различиям в их правах, обязанностях, запретах и ограничениях, а к уровню издания актов, регулирующих отдельные вопросы, возникающие в процессе прохождения службы: для федеральных служащих Закон предусматривает акты, издаваемые Президентом или Правительством РФ, для региональных – акты субъектов Федерации.

Единство государственной службы, однако, не означает превращения даже «одноименных» служащих субъектов РФ в нижестоящих, по отношению к федеральным, а тем более непосредственно подчиненных последним или в служащих, так сказать, «второго разряда». Например, Руководитель Администрации Президента РФ не вправе что-то приказать руководителю администрации президента какой-либо республики в составе Российской Федерации, что-то запретить ему, а при неисполнении наложить дисциплинарное взыскание как на подчиненного, исходя из того, что должность последнего закреплена в реестре государственных служащих соответствующего субъекта РФ.

Тут ярко проявляет себя взаимосвязь разных конституционных принципов государственной службы: подобные поручение, указание, запрет и проч. будут противоречить упомянутому выше принципу строгого соблюдения компетенции. Органы государственной власти субъектов РФ вовсе не являются нижестоящими органами власти по отношению к федеральным, хотя именно так их часто именуют в обиходном языке. У них просто иная, хотя и более узкая, компетенция. Так что смотреть на систему власти в России как на примитивную иерархию («вертикаль») – значит не понимать или игнорировать то, о чем говорится в российской Конституции. И хотя современная действительность и восприятие федерализма многими должностными лицами вроде бы опровергают такое утверждение, от этого оно не становится ошибочным.

5. *Открытость*. Вытекает он из базового положения, провозглашенного в ст. 3 Конституции РФ: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Таким образом, народ вправе и даже должен, если сознает свою ответственность суверена, контролировать как институты публичной власти, так и государственный аппарат, обеспечивающий функционирование этих институтов.

В идеале государственная служба – как ее организация, набор и ротация кадров, функционирование – должна представлять собой социальный «аквариум». Причем «аквариум» не только для системы госслужбы в целом, но и для каждого служащего. Именно на это нацеливает принцип открытости. Да, в абстракции повышенный уровень открытости государственных служащих кажется некоторым покушением на их права человека и гражданина. Но на самом деле никакого покушения здесь нет, ибо речь идет о добровольном принятии на себя лицом, поступающим на государственную службу, запретов, ограничений и прозрачности своей деятельности, своего имущественного положения и способов его улучшения.

4. Федеральный закон «О системе государственной службы РФ»

Гражданская служба – один из трех видов государственной службы, составляющий вместе с военной и правоохранительной службой, систему государственной службы, установленную Федеральным законом от 27 мая 2003 г. №58 «О системе государственной службы Российской Федерации». В нем содержатся общие положения, которые характеризуют основные черты всех указанных видов государственной службы, а также закладываются основы для последующего регулирования каждого из видов госслужбы. Поэтому, прежде чем рассмотреть собственно гражданскую службу, необходимо выяснить, какие основы содержатся в Законе, являющемся ныне базовым для государственной службы в целом.

В данном Законе установлены виды государственной службы, из которых складывается ее система; основные принципы функционирования и деятельности госслужбы; общие условия государственной службы; основы системы управления ею.

Закон о системе госслужбы по ряду вопросов содержит нормы, именуемые юристами «бланкетными», т.е. либо отсылающие к другим федеральным законам – о видах государственной службы, либо к иным нормативным правовым актам. В связи с этим рассматриваемый Закон можно отнести к числу *«рамочных»*, т.е. таких, на основе которых принимаются акты, детально регламентирующие определенный вид общественных отношений. Практика *«рамочных»* законов довольно распространена в мировой практике.

Для усиления комплексного характера правового регулирования государственной службы введено понятие «система государственной службы». Эта система, как уже сказано, складывается из трех видов государственной службы – гражданской, военной и правоохранительной. Причем военная и правоохранительная служба, в отличие от гражданской, признаны видами только федеральной государственной службы, поэтому их правовое регулирование отнесено исключительно к ведению Федерации.

Взаимосвязь различных видов государственной службы проявляется в соотносимости основных условий и размеров оплаты труда, основных государственных социальных гарантий, в т.ч. основных условий государственного пенсионного обеспечения; установлении ограничений и обязательств при прохождении государственной службы различных видов; учете стажа государственной службы различных видов при его исчислении. Такая взаимосвязь призвана обеспечить непрерывность карьеры государственного служащего, создать дополнительные возможности для продолжения служебной деятельности при реорганизации или ликвидации государственных органов, сокращении должностей государственной службы.

Гражданская служба подразделяется на федеральную гражданскую службу и гражданскую службу субъекта РФ.

Правовое регулирование федеральной гражданской службы находится в исключительном ведении РФ. Об этом прямо гласит п. «т» ст. 71 Конституции РФ. С правовым регулированием гражданской службы субъекта РФ дело обстоит сложнее.

В ст. 72 Конституции, которая закрепляет предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов ничего не сказано о государственной службе. Казалось бы, в таком случае должен действовать принцип ст. 73 Конституции РФ, согласно которому субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, т.е. полностью самостоятельны (разумеется, в рамках Конституции РФ и федеральных законов) в регулировании вопросов, находящихся вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий РФ по предметам совместного ведения. Однако федеральный законодатель урегулировал основные вопросы, связанные с госслужбой субъектов РФ, т.е. поступил так, считая, что данный вопрос является вопросом совместного ведения.

Является ли это нарушением Конституции РФ, разграничившей предметы ведения между Федерацией и ее субъектами? Нет. И дело тут не только в естественности единства государственной службы вне зависимости от уровня публичной власти на всей территории страны. Причем эта естественность вытекает отнюдь не из необходимости «обслуживания вертикали власти», а из необходимости обеспечить равные стандарты деятельности государственного аппарата по отношению ко всем гражданам, в какой бы государственный орган они ни обращались. Дело тут и в том, что конституционные нормы следует рассматривать системно и тогда первые впечатления могут оказаться неверными. Пойдя именно по пути системного анализа конституционных норм, Конституционный Суд РФ установил, что регулирование гражданской государственной службы находится именно в совместном ведении.

В 2003 году Конституционный Суд рассматривал запрос Администрации Ивановской области, которая, в частности, считала, что нормы Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» ограничивают право субъекта на осуществление собственного правового регулирования в сфере, которая находится вне пределов ведения РФ и совместного ведения. Администрация сочла, что регистратор прав на недвижимое имущество и сделок с ним является государственным служащим субъекта РФ, а в силу ст. 73 Конституции РФ по вопросам государственной службы субъектов РФ последние обладают всей полнотой государственной власти. На это КС РФ ответил, что заявитель «не учитывает, что Конституция Российской Федерации относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов администра-

тивное законодательство (статьи 72, пункт "к" части 1), а значит, вопросы, связанные с регулированием государственной службы (за исключением федеральной государственной службы). Следовательно, правовое регулирование в этой сфере должно осуществляться субъектом Российской Федерации не на основе части 4 статьи 76 Конституции Российской Федерации, как утверждается в запросе, а на основе части 2 той же статьи, предполагающей право федерального законодателя устанавливать принципы, на которых должна строиться государственная служба в субъектах Российской Федерации».

Отличительной особенностью Закона о системе госслужбы является четкое закрепление публично-правового статуса государственного служащего.

Нанимателем федерального государственного служащего признана Российская Федерация, а государственного служащего субъекта РФ – соответствующий субъект Федерации. Таким образом, законодательство о государственной службе применяется не дополнительно к трудовому законодательству, как это было ранее, а становится единственным источником регламентации правового положения государственного служащего, а сам статус государственного приобрел административно-правовой характер. Это, в частности, повлекло расширение предмета регулирования государственно-служебного законодательства.

Так, в ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» включены главы, посвященные служебному контракту (глава 5), основаниям и последствиям прекращения служебного контракта (глава 6), служебному времени и времени отдыха (глава 8). Ранее вопросы, связанные с трудовыми договорами государственных служащих, регулировались нормами трудового права, и применительно к государственной службе, по сути дела, не имели своей специфики.

Остановимся теперь на ключевых понятиях, применяемых в Законе о системе госслужбы и конкретизирующих комплексное понятие «государственная служба Российской Федерации».

Во-первых, государственная служба определена как профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения перечисленных в Законе полномочий. Обратим внимание на следующий момент. Понятие «профессиональная деятельность» встречается в законах, регламентирующих трудовые, конституционные и административные отношения, однако, единого содержания оно не имеет. Более того, в законодательстве допускаются его различные трактовки. Так, из законодательства о выборах следует, что профессиональная деятельность – сугубо трудовая деятельность, не совпадающая со служебной. Для административного законодательства понятие «профессиональная служебная деятельность» – это единая категория.

В науке под профессиональной деятельностью понимается требующая определенной подготовки и образования деятельность, осуществляемая на основе специальных знаний и навыков. Профессиональная служебная деятельность связана с выполнением, как правило, в качестве основного вида деятельности специальных должностных полномочий за вознаграждение, выплачиваемое за счет средств соответствующего бюджета.

Во-вторых, государственная служба осуществляется на определенных должностях (см., например ст. 9).

В-третьих, государственная служба определена как профессиональная служебная деятельность российских граждан. В ч. 4 ст. 32 Конституции РФ говорится о равном доступе к государственной службе именно граждан Российской Федерации. Однако Конституция РФ допускает в исключительных случаях возможность поступления на государственную службу и иностранных граждан при условии, что такие случаи установлены федеральным законом или международным договором Российской Федерации (ч. 3 ст. 62).

Но что такое вообще – государственная служба? Для понимания этого сначала воспроизведем текст ст. 1 рассматриваемого Закона:

Статья 1. Государственная служба Российской Федерации

1. Государственная служба Российской Федерации (далее – государственная служба) – профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации (далее – граждане) по обеспечению исполнения полномочий:

- Российской Федерации;
- федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов (далее – федеральные государственные органы);
- субъектов Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее – государственные органы субъектов Российской Федерации);
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее – лица, замещающие государственные должности Российской Федерации);
- лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (далее – лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации).

2. Деятельность лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности

субъектов Российской Федерации, настоящим Федеральным законом не регулируется.

Из этого следует принципиальной важности вывод. Государственная служба есть только профессиональная служебная деятельность по обеспечению полномочий иных субъектов права. Закон, как можно видеть, перечисляет шесть видов этих – иных – субъектов:

1. Государство в целом (Россия);
2. Федеральные государственные органы (например, Счетная палата РФ, Верховный Суд РФ);
3. Субъекты Федерации как составные части нашего федеративного государства;
4. Государственные органы субъектов РФ (например, Правительство Республики Татарстан, Министерство юстиции Чувашской Республики);
5. Лица, замещающие установленные Конституцией РФ и федеральными законами должности (например, федеральный министр, федеральный судья, Уполномоченный по правам человека в РФ, член Центральной избирательной комиссии);
6. лица, замещающие установленные конституциями (уставами) и законами соответствующих субъектов РФ должности (например, губернатор Читинской области, министр здравоохранения Свердловской области).

Таким образом, принятая в настоящее время концепция государственной службы различает понятия «лицо, замещающее государственную должность» и «государственный служащий». Другими словами, замещение не всякой должности означает, что соответствующее лицо находится на государственной службе. Федеральные и региональные депутаты, министры, президенты, а также губернаторы, судьи, прокуроры и т.п. не состоят на государственной службе. Только государственные служащие, чья деятельность обеспечивает исполнение полномочий, в т.ч. и лиц, занимающих государственные должности, состоят на государственной службе.

Итак, государственные служащие обеспечивают полномочия: Российской Федерации, субъектов Федерации, федеральных и региональных органов государственной власти, иных государственных органов, лиц, замещающих государственные должности РФ и государственные должности субъектов РФ.

В связи с этим следует отметить два важных момента.

Во-первых, гражданские служащие не обеспечивают полномочия Российской Федерации и субъектов РФ, о чем свидетельствует ст. 5 ФЗ о системе госслужбы. Для чего же выделен данный вид полномочий? Он не обходит лишь для военной и правоохранительной видов службы, которая далеко не всегда проходит в каком-либо государственном органе.

Во-вторых, смысл выделения категории госслужащих, обеспечивающих полномочия лиц, замещающих государственные должности РФ и го-

сударственные должности субъектов РФ, состоит в том, что такие служащие имеют некоторые особенности правового статуса. Фактически речь в данном случае идет о так называемых «политических назначенцах» – помощниках и советниках руководителей органов государственной власти и иных государственных органов. Замещение такого рода должностей иногда называется в теории госслужбы «боковым входом», ибо это означает, что даже на весьма высокую должность может быть принят гражданин, до этого вообще не работавший в системе госслужбы. Тем самым проводится различие с «карьерными служащими».

Наиболее отчетливо статус «политических назначенцев» описывался в ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. (утратил силу в 2004 году). Но тогда была закреплена совершенно иная конструкция должностей. Все должности назывались государственными и они подразделялись на три категории: «А», «Б» и «В». К категории «А» относились те, которые ныне именуются государственными должностями. Должности, учреждаемые для исполнения и обеспечения полномочий государственных органов, именовались государственными должностями категории «В». А вот в категорию «Б» входили должности, учреждаемые для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, замещающих должности категории «А». Служба на должности категории «Б» ограничивалась сроком, на который назначается или избирается лицо, замещающее государственную должность категории «А».

Этот принцип в целом воспринят новым законодательством, хотя и формализуется по-иному. Во многом именно для того, чтобы сохранить возможность «бокового входа» на госслужбу, выделены полномочия лиц, состоящих на государственных должностях. Правда, теперь несколько расширено понятие «помощник (советник)», поскольку такая должность предусматривается не только для обеспечения деятельности лица, занимающего государственную должность (по старой терминологии, категории «А»), но и руководителя государственного органа, не занимающего государственную должность. Тем самым практически исчезли правовые различия между, скажем, помощником Президента РФ и помощником Руководителя Администрации Президента РФ, хотя они и отличаются друг от друга как по формальным признакам (например, уровень оплаты труда), так и по неформальным (например, «аппаратный вес», т.е. степень влияния).

В федеральном государственном органе и государственном органе субъекта РФ могут быть предусмотрены как должности государственной службы, так и должности которые таковыми не являются. Это означает, что правовое положение первой группы служащих регламентируется государственно-служебным законодательством, вторых – трудовым. Работники федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Федерации, не относящиеся к государственным служащим, осущест-

влияют трудовую деятельность на основе трудового договора, а не служебного контракта. Их права, обязанности, ограничения и ответственность, связанные с трудовой деятельностью, определяются трудовым законодательством и трудовым договором. Права государственных служащих и их гарантии, равно как ограничения и запреты, связанные с государственной службой, на них не распространяются.

Должности государственной службы сводятся в систему реестров. Самый полный реестр – Сводный реестр должностей государственной службы содержит перечень должностей как федеральной государственной службы, так и гражданской государственной службы субъектов РФ. Реестр должностей федеральной государственной службы состоит из трех перечней должностей, составленных по видам государственной службы. Это самостоятельный реестр и одновременно – часть Сводного реестра должностей государственной службы.

Для замещения должностей гражданской государственной службы устанавливаются квалификационные требования, которые, правда, различны в зависимости от должностей разных категорий и групп. К числу квалификационных требований относятся требования к уровню профессионального образования, стажу государственной службы или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей и др. Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций и включаются в должностной регламент гражданского служащего.

Понятие федерального государственного служащего включает три составных элемента:

- 1) осуществление профессиональной деятельности;
- 2) замещение должности федеральной государственной службы;
- 3) денежное содержание (вознаграждение, довольствие), выплачиваемое за счет средств федерального бюджета.

О двух первых элементах было сказано выше. Что касается денежного содержания, то оно представляет собой основное средство материального обеспечения государственного служащего. Это один из необходимых признаков, характеризующих его статус, поскольку, к примеру, работа на общественных началах не может рассматриваться как профессиональная служебная деятельность. На таких основах могут привлекаться к работе координационных и совещательных органов ученые, деятели культуры, специалисты. Кроме денежного содержания на государственной службе денежные выплаты осуществляются в форме денежного вознаграждения, которое может устанавливаться по отдельным должностям гражданской службы указом Президента РФ.

Закон о системе государственной службы развил также понятие «кадровый резерв». Кадровые резервы – на федеральном и региональном уровнях, а также внутри государственного органа – способны сыграть позитивную роль как банки данных о кадровых ресурсах, которые могут быть привлечены на государственную службу или более рационально использоваться. Идея кадрового резерва не нова для российского законодательства, хотя в действовавшем ранее Законе об основах государственной службы о нем лишь кратко упоминалось. Но несмотря на то, что этому институту в Законе о системе госслужбы уделено больше внимания, кадровые резервы широкого практического распространения еще не получили.

На государственной гражданской службе присваиваются классные чины, а также дипломатические ранги.

В российском законодательстве не выработано еще определения понятия «классный чин». В словарях можно встретить трактовку этого термина как ранга, специального звания, присваиваемого государственному служащему, чиновнику. Впервые в российской истории система классных чинов была введена Петром I в Табели о рангах. Многие чины и звания в неизменном виде просуществовали до 1917 года. Декретом Советского правительства (Совнаркома, или еще более кратко – СНК) от 16 декабря 1917 г. старые чины, звания и титулы были упразднены. Позднее все же к классным чинам вернулись и присваивали их в отдельных государственных органах, в частности, в органах прокуратуры.

Дипломатические ранги принято определять как звания, присваиваемые дипломатическим работникам. Такие ранги существуют в большинстве стран мира и устанавливаются национальным законодательством соответствующих государств. В дипломатической практике известны дипломатические ранги посла, посланника, советника, первого секретаря, второго секретаря, третьего секретаря и атташе. Кроме того, может существовать градация этих рангов, например советник первого и второго классов.

Дипломатические ранги имеют многовековую историю. Так, термин «амбасадор» – буквально: человек, знающий двоих, посредник между двумя суверенами – появился уже в XIII в. Существовавшие в дореволюционной России дипломатические ранги были упразднены декретом СНК от 4 июня 1918 г. и заменены званием полномочного представителя. Восстановлены дипломатические ранги в СССР былив 1941-1943 г.г.

Классные чины, о которых более подробно говорится в Законе о государственной гражданской службе (см. ниже), и дипломатические ранги составляют иерархические системы. Они присваиваются персонально, последовательно по истечении установленного срока пребывания в определенном классном чине, дипломатическом ранге в соответствии с замещаемой должностью.

Закон не предусматривает возможность *лишения* классного чина, дипломатического ранга в качестве меры дисциплинарного наказания, однако, как мера уголовного наказания это допускается.

Согласно Уголовному кодексу РФ лишение классного чина (равно, как воинского, специального звания) может быть применено судом как дополнительное наказание при осуждении за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, с учетом личности виновного.

Досрочное присвоение классного чина и дипломатического ранга рассматриваются в Законе в качестве специфической меры поощрения. Присвоенный классный чин, дипломатический ранг сохраняются при освобождении от замещаемой должности федеральной государственной службы или увольнении с нее.

Стаж государственной службы имеет значение для установления надбавки за выслугу лет, определения продолжительности ежегодного дополнительного отпуска за выслугу лет, размера поощрений за безупречную и эффективную государственную службу. В стаж государственной службы включается стаж любой публичной службы. Это отвечает принципу единства правовых и организационных основ государственной службы. При исчислении стажа государственной службы суммируются периоды государственной службы различных видов, а также периоды замещения государственных должностей Российской Федерации, государственных должностей субъектов Российской Федерации, выборных муниципальных должностей, замещаемых на постоянной основе, и муниципальных должностей муниципальной службы.

В Законе о системе госслужбы предусмотрено образование на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ системы управления государственной службой.

Такая система предназначена для координации деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на государственную службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения государственной службы, ведения Сводного реестра государственных служащих РФ, использования кадрового резерва для замещения должностей государственной службы, подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих, а также в целях осуществления вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ о государственной службе.

Государственная служба финансируется за счет средств соответствующих бюджетов. Финансирование федеральной государственной службы является расходным обязательством Российской Федерации в силу того, что такое обязательство установлено федеральным законодательством и

контрактами, заключенными с Российской Федерацией в лице соответствующего органа государственной власти, выступающего в качестве представителя нанимателя, а финансирование государственной гражданской службы субъекта РФ – его расходным обязательством. Какое-либо финансирование государственной службы из внебюджетных источников законодательством не предусмотрено.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы РФ. Он представляет собой один из трех законов о видах государственной службы, принятие которых предусмотрено Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации».

5. Федеральный закон «О государственной гражданской службе»

ФЗ о гражданской службе уже не носит рамочного характера. Он детально регулирует отношения, связанные с поступлением на гражданскую службу РФ, ее прохождением и прекращением, а также правовым положением федерального гражданского служащего и гражданского служащего субъекта РФ. В Законе подробно регулируются вопросы правового положения гражданского служащего, служебных контрактов, поступления на гражданскую службу и прохождения ее, оплаты труда и государственных гарантий на государственной службе, служебной дисциплины и мерами ответственности за ее нарушение, профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации кадров для гражданской службы. Отметим лишь те положения Закона, которые в наибольшей степени соответствуют логике современных административных реформ.

Важнейший элемент организации гражданской службы – структура должностей.

Предусмотрены следующие категории должностей гражданской службы: руководители, помощники (советники), специалисты, обеспечивающие специалисты. В пределах одной категории выделяется несколько групп должностей. Так, должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы; должности категории «специалисты» – на высшую, главную, ведущую и старшую группы; должности категории «обеспечивающие специалисты» – на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы.

На государственной гражданской службе предусмотрены классные чины. В ранее действовавшем Законе об основах государственной службы они назывались *квалификационными разрядами*. В целях преемственности Закон о гражданской службе в своих переходных положениях (ст. 71) ус-

становил, что эти разряды считаются соответствующими классными чинами гражданской службы.

Классные чины присваиваются Президентом РФ (действительный государственный советник 1, 2, 3 классов), Правительством РФ (государственный советник 1, 2, 3 классов в федеральных органах исполнительной власти), руководителем федерального государственного органа (государственный советник 1, 2, 3 классов в иных федеральных государственных органах исполнительной власти), представителем нанимателя (советник государственной гражданской службы 1, 2, 3 классов, референт государственной гражданской службы 1, 2, 3 классов, секретарь государственной гражданской службы 1, 2, 3 классов).

По Закону единственным способом замещения должностей гражданской службы признается конкурс. Внеконкурсное назначение не названо самостоятельным способом замещения должностей и применяется как исключение из общего правила. Расширение круга должностей, замещаемых по конкурсу, безусловно, позитивная тенденция. Но перечень случаев, в которых конкурсе не проводится, заставляет задуматься о перспективах этого института. Так, в соответствии с Законом о гражданской службе конкурс не проводится:

- при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)»;
- при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом РФ или Правительством РФ;
- при заключении срочного служебного контракта и в ряде иных случаев.

Кроме того, конкурс может не проводиться при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну (перечень таких должностей утверждается указом Президента РФ). И, наконец, по решению представителя нанимателя конкурс может не проводиться при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группам младших должностей.

Приведенные положения Закона позволяют полагать, что уже в силу самой правовой конструкции из конкурсного порядка замещения должностей гражданской службы может быть исключена любая значимая должность. Если к тому же конкурсы будут проводиться формально или объявляться под конкретного кандидата, то конкурс вряд ли станет фактором, способствующим улучшению кадрового состава государственной службы.

Впервые на государственной службе Законом вводятся должностные регламенты, в которых устанавливаются обязанности, полномочия и меры

ответственности государственных служащих. В должностной регламент включаются:

- квалификационные требования, предъявляемые к гражданскому служащему; -должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей;
- перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;
- перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;
- сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений; порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей;
- перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;
- показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. Такое нововведение представляется вполне оправданным. Должностные регламенты могут способствовать повышению ответственности гражданских служащих, если при их составлении удастся избежать шаблонных подходов и решений, если они действительно позволят индивидуализировать полномочия государственного служащего и его ответственность.

В Законе прослеживается также идея связать перспективы карьеры государственного служащего с конкретными результатами его служебной деятельности. В частности, предусмотрено, что может устанавливаться особый порядок, при котором оплата труда производится в зависимости от показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

В этом случае фонд оплаты труда или часть этого фонда формируется на основе показателей эффективности и результативности государственного органа, утверждаемых соответственно Президентом и Правительством РФ.

В зарубежных странах в ходе административных реформ были приняты меры к тому, чтобы связать оплату труда государственных служащих с результатами их деятельности, качеством оказания государственных услуг.

В России нормы, позволяющие решить эту задачу сформулированы применительно лишь к *отдельным должностям гражданской службы*, причем не в качестве обязательного условия, а как *особый порядок оплаты*

труда, который только *может быть* установлен. К тому же эти нормы досих пор не реализованы, поскольку отсутствует необходимое подзаконное регулирование.

Идее связи карьерных перспектив государственного служащего с конкретными результатами его служебной деятельности могло бы способствовать распространение срочных служебных контрактов. При должном применении срочный служебный контракт позволяет сохранять на государственной службе перспективные кадры и отказываться от служащих, не умеющих или не желающих эффективно работать. На гражданской службе срочные служебные контракты могут получить более широкое распространение только за счет увеличения численности должностей категории «помощники (советники)» и заключения срочных служебных контрактов при замещении отдельных должностей категории «руководители». Однако, учитывая опыт предыдущих лет, можно предположить, что практика вряд ли пойдет по этому пути.

В числе задач, решаемых действующим законодательством о гражданской службе, следует назвать создание механизма рассмотрения индивидуальных служебных споров. Под индивидуальным служебным спором понимается неурегулированное разногласие по вопросам применения законов, иных нормативных-правовых актов о гражданской службе и служебного контракта, о котором заявлено в орган по рассмотрению таких споров.

Прежний Закон об основах государственной службы регулировал этот вопрос лишь в самых общих чертах. В нем содержалось положение о том, что государственный служащий вправе обратиться в соответствующие государственные органы или в суд для разрешения споров, связанных с государственной службой. При этом не раскрывалось, что следует понимать под спорами, связанными с государственной службой, и соответствующими государственными органами.

По действующему Закону о гражданской службе разрешение индивидуальных служебных споров возможно во внесудебном порядке – комиссией государственного органа по служебным спорам, а также в судебном порядке. До обращения в комиссию по служебным спорам должны быть проведены переговоры с представителем нанимателя. Комиссия образуется из равного числа представителей выборного профсоюзного органа и представителя нанимателя. Решение комиссии по служебным спорам может быть обжаловано в суде.

Ряд служебных споров рассматриваются непосредственно в суде. Это споры гражданского служащего или гражданина, ранее состоявшего на гражданской службе, о восстановлении в должности, об изменении даты освобождения от замещаемой должности и формулировки причины указанного освобождения, о переводе на иную должность без согласия граж-

данского служащего, об оплате за время вынужденного прогула либо о выплате разницы в денежном содержании за время исполнения должностных обязанностей по нижеоплачиваемой должности; а также споры представителя нанимателя о возмещении гражданским служащим вреда, причиненного государственному органу, если иное не предусмотрено федеральными законами. Непосредственно в судах рассматриваются также служебные споры о неправомерном отказе в поступлении на гражданскую службу; по письменным заявлениям гражданских служащих, считающих, что они подверглись дискриминации.

Административный порядок рассмотрения индивидуальных служебных споров представляется разумным. Вместе с тем сомнения вызывает предусматриваемый состав комиссий по служебным спорам. В такие комиссии, по-видимому, наряду с представителями нанимателя должны входить представители гражданского служащего, т.е. лица, которым он доверяет рассмотрение своего спора, а не представители выборного профсоюзного органа. При таком составе, как это сейчас определено в Законе, комиссии с большой долей вероятности начнут «штамповать», т.е. приобретут бутафорский характер.

И так, Законодательство о государственной службе к настоящему времени обновлено лишь фрагментарно, поэтому говорить о создании комплексной нормативно-правовой базы государственной службы пока рано. Некоторые положения, содержащиеся в действующем законодательстве о государственной службе, представляются непоследовательными. Это касается как системы государственной службы в целом, так и более частных вопросов, таких как способы замещения должностей, процедура разрешения индивидуальных служебных споров и др. Противоречивость правовых норм может негативно сказаться на формировании эффективной и профессиональной государственной службы.

Реформа государственной службы в РФ проводится в определенном отрыве от административной реформы. Поэтому многие нормативные и организационные решения носят «технологический» характер и не всегда соответствуют целям и задачам административной реформы.

На данном этапе задачу создания комплексной нормативно-правовой основы регулирования государственной службы нельзя считать решенной. В частности, не урегулирован еще ряд вопросов, по которым целесообразно принять федеральные законы. Речь идет о соотношении должностей федеральной государственной гражданской службы и типовых должностей государственной гражданской службы субъектов РФ; о формах подготовки граждан для прохождения государственной службы; о порядке подготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих и др.

Что касается положений действующего законодательства, которые представляют собой несомненный шаг вперед, по сравнению с ранее действующими нормами, то реализовать их позитивный потенциал удастся только при последовательном применении. К сожалению, сравнительно недолгая история формирования современного российского законодательства о государственной службе содержит немало примеров того, как вполне разумные законодательные решения остались только на бумаге.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение государственной службы в современном государственном управлении.
2. Перечислите основные функции института государственной службы.
3. Каковы Конституционные принципы государственной службы.
4. Назовите основные положения ФЗ «О системе государственной службы РФ» и
5. Назовите основные положения ФЗ «О государственной гражданской службе».

ТЕМА 3

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СУБЪЕКТАХ РФ

- 1. Специфика регионального нормотворчества по вопросам гражданской**
- 2. Правовое положение гражданского служащего в субъектах РФ**
- 3. Особенности прохождения и организации государственной службы**

1. Специфика регионального нормотворчества по вопросам гражданской

Государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации – профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта РФ по обеспечению исполнения полномочий субъекта РФ, а также полномочий государственных органов субъекта РФ и лиц, замещающих государственные должности субъекта РФ.

Гражданская служба – единственный вид государственной службы, который предусмотрен в субъекте Российской Федерации. Правовое регулирование государственной службы субъекта РФ находится в совместном ведении Федерации и ее субъектов, поэтому региональное законодательство о гражданской службе должно соответствовать федеральным нормам. При этом прерогативы Федерации в регулировании государственной службы в субъектах РФ постоянно расширяются.

В 1995 году федеральный законодатель (ФЗ от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации») установил правовые основы организации государственной службы, обязательные как для Федерации, так и для ее субъектов. Вместе с тем государственная служба субъектов РФ оставалась в их исключительном ведении. Но уже через восемь лет (с принятием ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы в Российской Федерации») федеральные полномочия уже не ограничиваются установлением общих основ государственной службы, а распространяются и на более конкретные вопросы госслужбы субъектов РФ.

Федеральный уровень регулирования государственной гражданской службы субъекта ныне составляют упомянутый Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Следует учитывать, что если федеральным законодателем не урегулирован тот или иной вопрос совместного ведения, то это не является пре-

пятствием для издания субъектом Федерации закона или иного нормативного правового акта по данному вопросу. На это обратил внимание Конституционный Суд РФ в Постановлении от 24 января 1997 г. № 1-П. Позиция Конституционного Суда РФ сводится к тому, что до урегулирования вопроса федеральным законодателем субъект Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предмету совместного ведения.

В 2004-2006 гг. субъекты РФ приняли собственные законы по вопросам государственной гражданской службы Республика Крым и город Севастополь Сформировали указанное правовое поле уже летом 2014 года. Эти законы в большинстве субъектов имеют схожие наименования – о государственной гражданской службе. Однако кое-где эти названия формулируются иначе.

Так, в Амурской области закон носит название «О некоторых вопросах прохождения государственной гражданской службы области», в Вологодской области – «О регулировании некоторых вопросов государственной гражданской службы Вологодской области», в Ставропольском крае – «О некоторых вопросах государственной гражданской службы Ставропольского края», в Марий Эл «О регулировании отношений в области государственной гражданской службы Республики Марий Эл». В некоторых субъектах РФ (Хакасия, Мордовия, Красноярский край, Челябинской области и др.) действуют законы о государственной службе субъекта Федерации. В Белгородской области есть закон 1996 г. Огосударственной службе и закон 2005 г. о государственной гражданской службе. В Кемеровской области принят закон «О государственных должностях Кемеровской области и государственной гражданской службе Кемеровской области». В Омской области действует Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области, в Сахалинской области – Кодекс государственной службы Сахалинской области.

По структуре законы о гражданской службе субъектов РФ существенным образом отличаются друг от друга.

Так, Закон г. Москвы от 26 января 2005 г. № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы» состоит из 16 глав и 63 статей, а закон Вологодской области от 26 апреля 2005 г. № 1261-ОЗ «О регулировании некоторых вопросов государственной гражданской службы Вологодской области» не имеет глав и содержит всего 10 статей. В Вологодской области действуют также отдельные нормы Закона от 5 июля 1996 г. № 86-ОЗ «О государственной службе в государственных органах Вологодской области». В Республике Крым Закон Республики Крым от 27.06.2014 № 23-ЗРК «О государственной гражданской службе Республики Крым» состоит из 9 глав и 47 статей. В городе Севастополь аналогичный акт носит название Закон города Севастополя от 3 июня 2014 года № 23-ЗС «О госу-

дарственной гражданской службе города Севастополя» и содержит 16 глав и 63 статьи.

По содержанию законы субъектов, по сути дела, дублируют федеральный закон о гражданской службе, но в них можно увидеть некоторые особенности гражданской службы субъекта, которыми иногда посвящаются отдельные законы. В качестве примера можно привести закон Свердловской области от 15 июля 2005 г. № 84-ОЗ, так и именуемый: «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области».

Какие вопросы гражданской службы регулируют нормативные акты субъектов РФ.

Мы уже сказали, что по структуре и содержанию акты субъектов РФ в области государственной гражданской службы почти не отличаются от федерального законодательства. В то же время нельзя сказать, что региональные акты представляют собой простую кальку с федеральных законов. Ниже покажем, что, хотя рамки, оставленные федеральным законодательством, узки, тем не менее в них субъекты РФ отличаются друг от друга, хотя и не принципиально. Что же закрепляется в актах субъектов Федерации, регулирующих вопросы гражданской службы?

Перечисляются государственные органы и лица, замещающие государственные должности субъекта Федерации, для обеспечения исполнения полномочий которых осуществляется служба.

Например, в Свердловской области к ним относятся: законодательное собрание, губернатор, правительство, уставной суд, мировые судьи; областные и территориальные органы, предусмотренные структурой исполнительных органов государственной власти Свердловской области; иные государственные органы, предусмотренные федеральными законами, Уставом и законами области (в том числе избирательная комиссия Свердловской области, территориальные избирательные комиссии, являющиеся юридическими лицами, аппарат уполномоченного по правам человека Свердловской области, администрация губернатора, уполномоченный государственный орган в сфере управления государственной гражданской службой Свердловской области); лица, замещающие государственные должности Свердловской области.

1. Указываются представители нанимателя – субъекта РФ. В Ленинградской области, например, это:

- губернатор – в отношении гражданских служащих, проходящих службу в органах исполнительной власти области и в аппаратах мировых судей;
- председатель законодательного собрания – в отношении служащих, проходящих гражданскую службу в аппарате законодательного собрания области;

- председатель избирательной комиссии – в отношении служащих, проходящих гражданскую службу в аппарате комиссии;
- председатель контрольно-счетной области палаты – в отношении служащих, проходящих гражданскую службу в этой палате.

2. Устанавливаются должности государственной гражданской службы субъекта РФ.

В законах нередко содержится норма о том, что должности устанавливаются законом субъекта РФ (Бурятия, Краснодарский край, Красноярский край, Приморский край); законом или иными нормативными правовыми актами (Москва, Дагестан, Калмыкия, Марий Эл, Севастополь). Должности могут учреждаться главой республики (Крым, Коми, Северная Осетия-Алания), актами губернатора (Хабаровский край).

В законах других субъектов РФ лишь воспроизводится классификация должностей гражданской службы, содержащаяся в ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (Башкортостан, Кабардино-Балкария, Тыва).

В Санкт-Петербурге должности гражданской службы учреждаются Законом о Реестре государственных должностей и Реестре должностей государственной гражданской службы с учетом положений федерального закона в целях обеспечения исполнения полномочий государственных органов.

В Татарстане должности государственной службы учреждаются законами республики либо:

- в аппарате Государственного Совета Республики Татарстан – постановлениями самого Государственного Совета;
- в иных государственных органах – указами Президента Республики Татарстан. Общее количество должностей государственной гражданской службы Республики Татарстан с распределением по государственным органам утверждается главой Республики Татарстан.

3. Определяются квалификационные требования для государственных гражданских служащих субъектов РФ. В число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Квалификационные требования устанавливаются по категориям и группам должностей.

В ряде субъектов эти требования сформулированы точно так же, как и к федеральным гражданским служащим (Москва, Рязанская, Ульяновская, Читинская области).

Так, в число квалификационных требований к должностям гражданской службы категорий "руководители", "помощники (советники)", "спе-

циалисты" всех групп должностей гражданской службы, а также категории "обеспечивающие специалисты" главной и ведущей групп должностей гражданской службы входит наличие высшего профессионального образования, а к должностям гражданской службы категории "обеспечивающие специалисты" старшей и младшей групп должностей – среднего профессионального образования, соответствующего направлению деятельности.

Квалификационные требования к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности для замещения высших должностей составляют не менее шести лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее семи лет стажа работы по специальности; главных должностей – не менее четырех лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее пяти лет стажа работы по специальности; ведущих должностей

– не менее двух лет стажа государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или не менее четырех лет стажа работы по специальности; старших должностей – не менее трех лет стажа работы по специальности; младших должностей – без предъявления требований к стажу.

Во многих субъектах требования к уровню образования такие же, а требования к стажу более низкие. Например, в Республике Крым, Северной Осетии – Алании в число квалификационных требований для замещения высшей группы должностей гражданской службы входит наличие стажа государственной службы на главных государственных должностях не менее двух лет или стажа работы по специальности не менее пяти лет; для главной группы должностей – стажа государственной службы на ведущих государственных должностях не менее двух лет или стажа работы по специальности не менее трех лет; для ведущей группы должностей – стажа государственной службы на старших государственных должностях не менее двух лет или стажа работы по специальности не менее трех лет; для старшей группы должностей – стажа работы по специальности не менее трех лет; для младшей группы должностей – без предъявления требований к стажу.

Вопросы квалификационных требований регулируются и иными актами субъектов РФ. В ряде субъектов этому посвящены специальные законы, например Закон Амурской области от 28 июня 2005 г. № 22-ОЗ «О квалификационных требованиях к должностям государственной гражданской службы области», Закон Пензенской области от 28 июня 2005 г. № 830-ЗПО «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для государственных гражданских служащих Пензенской области», Закон Сахалинской области от 16 ноября

2006 г. № 105-ЗО «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности для государственных гражданских служащих Сахалинской области». Аналогичные законы приняты в Пермском крае, Владимирской, Волгоградской областях. В Курганской области квалификационные требования являются приложением к Реестру государственных должностей государственной службы Курганской области, утвержденному Законом от 29 декабря 2001 г. № 130, действующему с изменениями и дополнениями.

Губернатором Московской области принято постановление от 29 апреля 2005 г. № 65-ПГ «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам государственного гражданского служащего Московской области, замещающего высшую должность государственной гражданской службы Московской области категории «руководители»». В Алтайском крае действует постановление администрации края от 30 января 2006 г. № 24 «О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственных гражданских служащих Администрации Алтайского края и иных органов исполнительной власти Алтайского края».

4. Закрепляется порядок утверждения реестра должностей гражданской службы. В большинстве субъектов РФ по этому вопросу приняты отдельные нормативные правовые акты – законы (Саха (Якутия), Алтай, Архангельская область, Приморский край, Пензенская область и др.), нормативные правовые акты высшего должностного лица субъекта РФ или руководителя высшего исполнительного органа государственной власти (Адыгея, Хабаровский край, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Коми, Татарстан и др.).

В Московской области реестр должностей государственной гражданской службы утвержден как приложение к Закону Московской области о государственной гражданской службе. В Карелии Сводный перечень государственных должностей и Реестр должностей государственной гражданской службы включен в текст закона о гражданской службе.

5. Закрепляются виды классных чинов субъекта РФ и порядок их присвоения. В большинстве субъектов РФ виды классных чинов такие же, как на федеральной гражданской службе.

В Санкт-Петербурге классный чин действительного государственного советника имеет только 3 класс. В Республике Алтай, Чувашии, Красноярском крае, Астраханской, Белгородской, Новосибирской и Ярославской областях присваиваются классные чины действительного государственного советника 1, 2, 3 классов и государственного советника 1, 2, 3 классов.

В Севастополе, Республике Крым, Калининградской области установлены классные чины советника государственной гражданской службы трех

классов, референта государственной гражданской службы трех классов и секретаря государственной гражданской службы трех классов.

В большинстве субъектов РФ приняты нормативные правовые акты – законы или подзаконные акты – о порядке присвоения классных чинов гражданским служащим соответствующего субъекта.

6. Определяется стаж (общая продолжительность) государственной службы. В законах о гражданской службе субъектов РФ устанавливаются порядок определения стажа (общей продолжительности) государственной службы, а также ведения дел, подтверждающих профессиональную служебную деятельность. При этом в закон субъекта РФ (Москва, Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Краснодарский край) может быть включена специальная статья о стаже гражданской службы, которая нередко дублирует соответствующую норму ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», либо о стаже гражданской службы упоминается в связи с квалификационными требованиями и вопросами оплаты труда гражданских служащих.

Во многих субъектах РФ приняты законы, регулирующие вопросы стажа государственной службы.

В качестве примеров таких актов можно назвать Закон Москвы от 17 мая 2000 г. № 11 «О периодах службы (работы), учитываемых при исчислении стажа государственной службы государственных служащих города Москвы», Закон Ленинградской области от 6 июня 2002 г. № 18-ОЗ «О порядке исчисления и установления стажа государственной и муниципальной службы», Закон Республики Крым от 23 ноября 2016 г. № 298-ЗРК/2016 «Об исчислении стажа государственной гражданской службы государственных гражданских служащих Республики Крым и внесении изменений в отдельные законы Республики Крым», закон Калужской области от 29 сентября 2000 г. № 44 -ОЗ «О стаже государственной и муниципальной службы в Калужской области», закон Удмуртии от 9 февраля 1999 г. № 732-І «О стаже государственной службы Удмуртской Республики».

В ряде субъектов РФ по вопросу о стаже государственной службы приняты акты высшего должностного лица соответствующего субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти). Таковы, например, Указ мэра Москвы от 6 апреля 2005 г. № 22-УМ «О вопросах исчисления стажа государственной гражданской службы государственных гражданских служащих города Москвы», постановление губернатора Хабаровского края от 20 марта 2006 г. № 61 «О порядке определения стажа государственным гражданским служащим Хабаровского края, дающего право на установление ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет».

7. Закрепляется порядок ведения реестра гражданских служащих. Положения законов о государственной гражданской службе многих субъ-

ектов РФ, касающиеся реестров гражданских служащих, по сути дела, воспроизводят соответствующие нормы Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (Москва, Московская область, Дагестан, Ингушетия и др.). В государственном органе реестр гражданских служащих ведется представителем нанимателя, на территории всего субъекта Федерации – органом по управлению государственной службой. Порядок ведения реестра во многих субъектах определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти), реже – актом администрации. В ряде субъектов РФ по вопросам реестров гражданских служащих приняты специальные нормативные правовые акты.

В их числе можно назвать Указ Президента Республики Адыгея от 17 июля 2006 г. № 64 «О порядке ведения реестра государственных гражданских служащих Республики Адыгея и реестров государственных гражданских служащих, замещающих должности в государственных органах Республики Адыгея», Закон города Севастополя от 23 января 2015 года № 109-ЗС «О реестре должностей государственной гражданской службы города Севастополя», постановление администрации Брянской области от 30 января 2006 г. № 44 «Об утверждении Положения о порядке ведения реестра государственных гражданских служащих государственной гражданской службы Брянской области», постановление администрации Читинской области от 26 декабря 2003 г. № 360-А/П «Об утверждении Положения о ведении реестров государственных гражданских служащих Читинской области». В Воронежской области Положение о порядке ведения реестра гражданских служащих утверждено как приложение к областному закону от 30 мая 2005 г. № 29-ОЗ «О государственной гражданской службе Воронежской области».

8. Регулируются вопросы денежного содержания государственных служащих. В большинстве субъектов РФ законы о государственной гражданской службе содержат главы или статьи о денежном содержании гражданских служащих и фондах оплаты труда. В соответствии с федеральным законодательством размеры окладов денежного содержания по должностям гражданской службы субъекта РФ ежегодно увеличиваются (индексируются) в соответствии с законом субъекта о бюджете на соответствующий год с учетом уровня инфляции (потребительских цен). Увеличение (индексация) размеров окладов денежного содержания по должностям гражданской службы субъекта РФ производится в соответствии с законодательством субъекта РФ. Понятно, что здесь возможны наиболее сильные различия между субъектами РФ

9. Регулируются вопросы переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих. Эти вопросы закрепляются как: право гражданского служащего, элемент кадровой работы, государственная га-

рантия гражданских служащих, принцип формирования кадрового состава гражданской службы. Переподготовка, повышение квалификации и стажировка гражданских служащих осуществляется на основе государственного заказа. Порядок размещения, объем и структура этого заказа утверждаются законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ.

В их числе можно назвать: Указ Главы Республики Коми от 18 августа 2005 г. № 108 «О государственном заказе на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих Республики Коми», постановление Правительства Республики Хакасия от 12 октября 2006 г. № 269 «О государственном заказе Республики Хакасия на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих Республики Хакасия», постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 14 июля 2005 г. № 180 «Об утверждении Положения о государственном заказе на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих Чувашской Республики для органов исполнительной власти Чувашской Республики». Подобные акты действуют также в республиках Алтай, Саха (Якутия), Удмуртия, Чувашия, краях Пермском, Ставропольском, Хабаровском, областях Астраханской, Курганской, Нижегородской и др.

10. Закрепляются положения о кадровом резерве на гражданской службе. Кадровые резервы создаются в субъектах РФ для замещения вакантных должностей гражданской службы на конкурсной основе. Наиболее общие положения о кадровом резерве закреплены в законах субъектов Федерации о гражданской службе.

Для иллюстрации возьмем Закон Московской области от 11 февраля 2005 г. «О государственной гражданской службе Московской области». В соответствии с ним кадровый резерв формируется для замещения:

- вакантной должности гражданской службы в государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего Московской области;
- вакантной должности гражданской службы в другом государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего Московской области.

Включение гражданского служащего Московской области (гражданина) в кадровый резерв государственного органа для замещения должности гражданской службы осуществляется по результатам конкурса в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

Включение гражданского служащего Московской области (гражданина) в кадровый резерв Московской области оформляется правовым актом органа по управлению государственной службой, а в кадровый резерв государственного органа – правовым актом государственного органа с вне-

сением соответствующей записи в личное дело гражданского служащего и иные документы, подтверждающие служебную деятельность гражданского служащего Московской области.

Вакантная должность гражданской службы замещается по решению представителя нанимателя гражданским служащим Московской области (гражданином), состоящим в кадровом резерве, сформированном на конкурсной основе. При отказе гражданского служащего Московской области (гражданина), состоящего в кадровом резерве, от предложенной должности вакантная должность замещается по конкурсу в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Положение о кадровом резерве утверждается Губернатором Московской области.

В ряде субъектов РФ вопросы, посвященные порядку формирования, подготовки и использования кадрового резерва, регулируются в специально принятых для этого нормативных актах, например, в законах: «О кадровых резервах государственной службы в Калужской области» от 30 января 2004 г. № 289-ОЗ, «О порядке зачисления в резерв и нахождения в резерве государственной службы Сахалинской области» от 4 февраля 2002 г. № 314, «О кадровом резерве на государственной гражданской службе Тамбовской области» от 24 ноября 2006 г. № 116-З. В других субъектах РФ эти вопросы регулируются в актах высшего должностного лица соответствующего субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти). В ряде субъектов по вопросу кадровых резервов приняты акты правительства: Постановление Правительства Республики Тыва от 18 мая 2006 г. № 628 «Об утверждении Положения о кадровом резерве в органах государственной власти Республики Тыва», постановление Правительства Удмуртской Республики от 15 мая 2006 г. № 53 «Об утверждении Положения о кадровом резерве на государственной гражданской службе Удмуртской Республики», постановление администрации Смоленской области от 31 октября 2006 г. № 380 «Об утверждении Положения о кадровом резерве на государственной гражданской службе Смоленской области».

3. Правовое положение гражданского служащего в субъектах РФ

Под правовым положением, или статусом государственного служащего базовый Закон в этой сфере – ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» – понимают, главным образом, ограничения, запреты, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров. И вот это правовое положение госслужащего вполне можно назвать единым на всей территории России. Дело в том, что названный базовый Закон гла-

сит (п.4 ст.10), что правовое положение (статус) государственного служащего устанавливается федеральным законом о соответствующем виде государственной службы. А поскольку субъекты Федерации вправе иметь только гражданскую службу, постольку статус гражданского служащего – как федерального, так и служащего субъекта РФ – регулируется ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Тем не менее правовые акты о гражданской службе субъектов Федерации демонстрируют некоторое разнообразие. Хотя оно в основном сводится к различным формам закрепления того, что уже есть в федеральном законодательстве. Так, в законах о государственной гражданской службе Москвы, Севастополя, Республики Крым, Дагестана, Приморского и Краснодарского краев, Волгоградской, Мурманской областей и др., содержатся нормы о правовом положении гражданского служащего, по сути дела, копирующие федеральное законодательство. В законах Ленинградской и Свердловской областей есть только главы о государственных гарантиях для гражданского служащего соответствующей области. В законах Адыгеи, Башкортостана, Бурятии, Ингушетии, Московской, Архангельской, Астраханской, Белгородской, Пензенской областей и некоторых других субъектов РФ посвящены отдельные статьи отпускам, служебному времени и времени отдыха, мерам поощрения, страхованию, пенсионному обеспечению государственных служащих. В законе Санкт-Петербурга статусу гражданского служащего, поступлению на службу и прохождению службы посвящена одна статья, которая содержит отсылку по этим вопросам к федеральному законодательству.

Дублирование соответствующих положений федерального законодательства – допустимое, но не очень целесообразное, с точки зрения юридической техники, решение. Другое дело, если субъекты РФ захотят установить дополнительные гарантии для гражданских служащих при условии самостоятельного финансирования за счет средств своего бюджета. Это нельзя считать нарушением федерального законодательства.

4. Особенности прохождения и организации государственной службы

В данном контексте также наблюдается довольно жесткая централизация правового регулирования, побуждающая ряд регионов попросту повторять соответствующие нормы федерального законодательства. К таким субъектам РФ следует отнести Москву, Республику Крым, Адыгею, Дагестан, Краснодарский и Приморский края, Волгоградскую, Ивановскую области. В законодательстве этих субъектов РФ есть главы, повторяющие соответствующую главу ФЗ о гражданской службе, которая включает

статьи о должностном регламенте, аттестации, квалификационном экзамене.

Разнообразие касается, главным образом, вопроса, кто утверждает те или иные регламенты, положения и т.д. В соответствии с ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» примерные должностные регламенты утверждаются соответствующим органом по управлению государственной службой. Однако в ряде субъектов такие регламенты утверждены иными органами и должностными лицами.

Что касается аттестации и квалификационного экзамена, то в соответствии с федеральным законодательством порядок их проведения устанавливается указами Президента РФ. Следовательно, в субъектах Федерации аттестации и квалификационные экзамены должны проводиться на основании соответствующих актов Президента РФ, и издания собственных положений не требуется. Действительно, в большинстве субъектов положения об аттестации утратили силу. Однако кое-где продолжают действовать региональные акты: например, Постановление администрации Брянской области от 30 июня 2005 г. № 357 «Об утверждении Положения о проведении аттестации государственных гражданских служащих Брянской области».

Организация государственной службы.

В п.4 ст.2 ФЗ о системе государственной службы закреплена норма, согласно которой организация государственной службы субъекта Федерации отнесена к ведению самого субъекта. Это означает, что в данной сфере государственные органы субъекта РФ, в соответствии со ст.73 Конституции РФ, обладают всей полнотой власти. Хотя сам этот Закон не расшифровывает понятие «организация службы», можно предположить, что речь идет, в первую очередь, об управлении государственной службой.

Как правило, в законодательстве субъектов Федерации устанавливаются основы статуса органа по управлению государственной службой. В большинстве субъектов этот орган упоминается в законах о государственной гражданской службе. Например, по Закону о госслужбе Москвы этот орган создается в целях:

- выработки предложений по проведению кадровой политики в государственных органах Москвы, а также в целях контроля за ее реализацией;
- координации деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на гражданскую службу, формирования кадрового резерва, прохождения и прекращения гражданской службы, ведения Реестра государственных гражданских служащих Москвы, использования кадрового резерва, подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки гражданских служащих, а также в целях осуществления контроля за соблюдением в государственных органах законодательства о гражданской службе;

- подготовки и внесения предложений о реализации положений законодательства о гражданской службе в установленном порядке;
- обеспечения деятельности комиссии по урегулированию конфликтов интересов, созданной в органе по управлению государственной службой, и участия в деятельности аналогичных комиссий, создаваемых в государственных органах, а также в деятельности комиссий по проведению конкурсов на замещение должностей гражданской службы, по проведению аттестации гражданских служащих и по сдаче квалификационных экзаменов гражданскими служащими;
- определения периодов службы (работы), которые включаются в стаж гражданской службы;
- подготовки разъяснений и рекомендаций для государственных органов по вопросам гражданской службы.

При этом общее руководство гражданской службой Москвы и ее координация осуществляются мэром Москвы.

В ряде законов субъектов РФ о гражданской службе упоминаются лишь некоторые полномочия органа по управлению государственной службой и содержится отсылочная норма о том, что до образования такого органа его функции и задачи выполняют государственные органы субъекта РФ в соответствии с законодательством (Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Дагестан и др.).

Статус органа по управлению государственной службой устанавливается подзаконными актами. Так, в Москве принято постановление Правительства Москвы от 2 августа 2005 г. № 581-ПП «Об утверждении Положения об Управлении государственной службы и кадров Правительства Москвы». Следует отметить, что в Положении нет четкой формулировки о том, что на это Управление возложены функции государственного органа по управлению государственной службой. Об этом упоминается лишь в связи с деятельностью конкурсных комиссий, комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданского служащего и урегулированию конфликтов интересов, аттестационных комиссий, образованных в государственных органах Москвы, в работе которых Управление участвует в качестве представителя государственного органа по управлению государственной службой.

В некоторых субъектах РФ предпринята попытка создания системы органов по управлению государственной службой (Нижегородская, Ульяновская области). В Законе Нижегородской области от 10 мая 2006 г. № 40-З «О государственной гражданской службе Нижегородской области» в систему управления гражданской службой области, наряду с органом по управлению гражданской службой включены также подразделения областных государственных органов по вопросам гражданской службы и кадров.

Кроме органа по управлению государственной службой в нормативных правовых актах субъекта РФ предусматривается создание советов или комиссий, как совещательных органов, к ведению которых отнесены некоторые вопросы государственной службы. Так, в Коми действует Республиканская комиссия по рассмотрению вопросов, возникающих при реализации законодательства о гражданской службе. Ее основными функциями являются:

- анализ практики применения законодательства по вопросам государственной гражданской службы;
- рассмотрение вопросов, возникающих в процессе реализации законодательства о государственной гражданской службе, в том числе вопросов по назначению пенсии за выслугу лет, надбавки за выслугу лет, по определению стажа государственной гражданской службы, необходимого для назначения пенсии за выслугу лет, об обоснованности включения в стаж государственной гражданской службы отдельных периодов работы (службы) лицу, которому назначена пенсия за выслугу лет;
- представление в установленном порядке предложений главе субъекта Федерации по вопросам совершенствования регионального законодательства о государственной гражданской службе.

Различные комиссии – по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих, по урегулированию конфликтов интересов и т.д. – могут создаваться в рамках органа управления государственной службой.

Контрольные вопросы и задания

1. Дайте определение статуса государственного гражданского служащего.
2. Перечислите общие права государственного гражданского служащего.
3. Назовите общие обязанности государственного гражданского служащего.
4. Какие элементы включает в себя должностной регламент?
5. Приведите основные ограничения, связанные с государственной службой.
6. Каковы требования к служебному поведению государственных гражданских служащих?

ТЕМА 4

СПЕЦИФИКА ПОДЗАКОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

- 1. Должности государственной службы**
- 2. Правовое положение (статус) государственного служащего.**
- 3. Поступление на государственную гражданскую службу**
- 3. Кадровая служба государственного органа. Персональные данные гражданского служащего**
- 4. Прохождение гражданской службы**
- 5. Формирование кадрового состава гражданской службы**

1. Должности государственной службы

Будучи актом прямого действия, Закон о гражданской службе вместе с тем содержит положения, которые требуют их конкретизации в подзаконных актах. Закон прямо указывает, какие акты должны быть приняты Президентом РФ и какие (их существенно меньше) Правительством РФ. Эти акты призваны обеспечить конкретные правовые, организационные и финансово-экономические условия реализации тех или иных законодательных положений. Вкратце мы рассмотрим содержание таких подзаконных нормативно-правовых актов. Для удобства разобьем их на несколько групп, избрав для этого критерием названия соответствующих глав Закона о гражданской службе.

Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы утвержден Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 1574 (ред. от 01.03.2024) во исполнение ст.10 Закона о гражданской службе.

Должности государственной гражданской службы, классифицированные по государственным органам, категориям, группам и по иным признакам, составляют перечни должностей государственной гражданской службы, являющиеся соответствующими разделами Реестра должностей государственной гражданской службы.

Распределение должностей по перечням осуществляется в соответствии с системой и структурой федеральных органов исполнительной власти, утверждаемой Президентом РФ.

Реестры должностей государственной гражданской службы субъектов РФ утверждаются законами или иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации с учетом положений Закона о гражданской службе и Реестра должностей федеральной государственной гражданской службы. Распределение должностей гражданской службы субъектов РФ осуществ-

ляется в соответствии с системой и структурой органов исполнительной власти субъектов РФ, утверждаемой законом соответствующего субъекта Федерации.

Наименования должностей федеральной государственной гражданской службы в федеральных государственных органах или их аппаратах должны соответствовать наименованиям должностей, включенных в Реестр. Федеральный государственный гражданский служащий приобретает статус гражданского служащего при замещении должности государственной гражданской службы, включенной в Реестр.

Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы состоит из 22 разделов, содержащих перечни должностей федеральной государственной гражданской службы в следующих федеральных государственных органах и их территориальных органах:

Таким образом реестр содержит перечень должностей в:

- Администрации Президента РФ;
- Аппарате Совете Федерации Федерального Собрания РФ;
- Аппарате Государственной Думы Федерального Собрания РФ;
- Аппарате Правительства РФ;
- федеральных министерствах;
- Управлении делами Президента РФ;
- Главном управлении специальных программ Президента РФ;
- федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ;
- федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных федеральным министерствам;
- представительствах Российской Федерации, представительствах федеральных органов исполнительной власти за рубежом;
- территориальных органах федеральных органов исполнительной власти;
- центральном аппарате Министерства иностранных дел РФ, дипломатических представительствах и консульских учреждениях Российской Федерации, территориальных органах – представительствах Министерства иностранных дел РФ на территории Российской Федерации.
- Аппарате Конституционного Суда РФ;
- Аппаратах федеральных судов общей юрисдикции;
- Судебном департаменте при Верховном Суде РФ;
- Аппаратах арбитражных судов РФ;
- Прокуратуре РФ;
- Аппарате Счетной палаты РФ;
- Аппарате Центральной избирательной комиссии РФ;

- рабочем аппарате Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации;
- Федеральной службе по техническому и экспертному контролю;
- государственных органах Правительства РФ, государственных органах при Правительстве РФ.

Реестр должностей федеральной гражданской службы и реестры должностей гражданской службы субъектов Федерации образуют Сводный реестр должностей государственной гражданской службы Российской Федерации.

Следует обратить внимание, что кроме реестров должностей государственной службы и соответствующего Сводного реестра должностей Законом о гражданской службе предусмотрено ведение реестров государственных служащих и Сводного реестра госслужащих, представляющих собой не перечень должностей, а перечень конкретных государственных служащих. Именно поэтому нормы о ведении реестров служащих помещены в главе Закона, называемой «Персональные данные гражданского служащего».

Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2005 №113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы РФ, федеральным государственным гражданским служащим» (с последними изменениями и дополнениями от 01.03.2024), принят во исполнение п.3 ст.13 Закона о системе госслужбы и п.12 ст.11 Закона о гражданской службе. Данный указ утверждает Положение о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим и Таблицу соотношения классных чинов федеральной государственной гражданской службы, воинских и специальных званий, классных чинов юстиции, классных чинов прокурорских работников.

В Положении воспроизводится норма п.8 ст.71 ФЗ о гражданской службе, устанавливающая, что ранее присвоенные федеральным государственным служащим в соответствии с Указом Президента РФ от 22 апреля 1996 г. № 578 (утратившем силу) квалификационные разряды, считаются соответствующими классными чинами государственной гражданской службы Российской Федерации согласно таблице соответствия, которая прилагается к Указу № 113.

В Положении устанавливается также, что со дня присвоения гражданскому служащему классного чина государственной гражданской службы Российской Федерации ему устанавливается месячный оклад в соответствии с присвоенным классным чином. Государственным гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы субъекта РФ высшей и главной групп, классные чины гражданской службы субъекта РФ присваиваются в соответствии с законом данного субъекта Федерации.

При переводе государственного гражданского служащего на государственную службу другого вида либо при переводе военного, правоохранительного служащего на гражданскую службу ранее присвоенный ему классный чин, дипломатический ранг, воинское и специальное звание, а также период пребывания в них учитывается при присвоении классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания по новому виду государственной службы в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

30 сентября 2013г. подписан Указ Президента РФ о внесении изменений в Указ Президента РФ от 01.02.2005 №113 в положение и в таблицу соотношения классных чинов, утвержденные этим Указом.

Указ Президента РФ от 16 января 2017г. N16 "О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы" принят во исполнение п.6 ст.12 Закона о гражданской службе и устанавливает следующие *требования к стажу* для разных должностей:

- для высших должностей федеральной государственной гражданской службы – не менее 4 лет стажа государственной гражданской службы или стажа работы по специальности, направлению подготовки;
- для главных должностей федеральной государственной гражданской службы – не менее 2 лет стажа госслужбы или стажа работы по специальности, направлению подготовки;
- для ведущих, старших и младших должностей федеральной государственной гражданской службы – без предъявления требования к стажу.

В соответствии с п.1 ст.54 Закона о гражданской службе стаж государственной гражданской службы, дающий право на замещение должности федеральной государственной гражданской службы, определяется в соответствии с порядком исчисления стажа государственной гражданской службы Российской Федерации и зачета в него иных периодов замещения должностей, утвержденным указом Президента РФ.

Руководителям федеральных государственных органов Указом поручено обеспечить издание нормативных актов об установлении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, с учетом функций, определенных положениями об этих органах, а также включение квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, в должностные регламенты федеральных государственных гражданских служащих.

Квалификационные требования к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по спе-

циальности для государственных гражданских служащих субъектов РФ устанавливается законодательством субъектов РФ с учетом положений названного Указа.

2. Правовое положение (статус) гражданского служащего

Указом Президента Российской Федерации от 01 июля 2010г. № 821 во исполнение п.8 ст.19 Закона о гражданской службе утверждено Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов.

Основной задачей таких комиссий является содействие государственным органам в обеспечении соблюдения гражданскими служащими требований к служебному поведению и в урегулировании конфликта интересов, способного привести к причинению вреда законным интересам граждан, организаций, общества, государства.

Пунктами 4-6 Положения определяется компетенция комиссий в различных государственных органах на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ.

Комиссия образуется нормативным правовым актом государственного органа, которым определяются состав комиссии и порядок ее работы. Состав комиссии формируется аналогично аттестационной и конкурсной комиссий. В состав комиссии входят руководитель соответствующего государственного органа по управлению государственной службой, уполномоченные им гражданские служащие, в том числе из юридического (правового) подразделения, представители научных организаций и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые соответствующим государственным органом по управлению государственной службой в качестве независимых экспертов.

Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии. Состав комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликта интересов, который мог бы повлиять на принимаемые комиссией решения.

Пунктом 16 Положения регулируются основания для проведения заседания комиссии. Пунктами 17-42 регулируется порядок работы комиссии.

Организационно-техническое и документационное обеспечение деятельности комиссии возлагается на подразделение по вопросам государственной службы и кадров государственного органа.

Во исполнение п.6 ст.20 Закона о гражданской службе граждан Российской Федерации при поступлении на государственную граждан-

скую службу, а также государственный гражданский служащий ежегодно не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, должен представлять руководителю государственного органа (представителю нанимателя) сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

3. Поступление на гражданскую службу

10 сентября 2017г Президентом РФ подписан Указ «О внесении изменений в Положение о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112и Положение о кадровом резерве федерального государственного органа, утвержденное Указом Президента РФ от 01.03.2017 № 96»(с учетом изменений на базе Указа Президента РФ от 29 апреля 2023 г. № 319), во исполнение п.12 ст.22 ФЗ о гражданской службе.

В Положении устанавливается единый порядок и условия проведения конкурса на замещения вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации как в федеральных государственных органах, так и в государственных органах субъектов РФ или их аппаратах.

Конкурс в государственном органе объявляется по решению руководителя государственного органа либо представителя указанного руководителя, осуществляющего полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Федерации, при наличии вакантной должности гражданской службы, замещение которой в соответствии со ст.22 ФЗ о гражданской службе может быть произведено на конкурсной основе. В той же статье определено, в каких случаях при замещении определенных должностей конкурс не проводится, и эти нормы воспроизведены в Положении.

Конкурс проводится в два этапа.

Первый этап заключается в том, что государственный орган публикует объявление о приеме документов для участия в конкурсе не менее чем в одном периодическом печатном издании, а также размещает информацию о проведении конкурса на сайте государственного органа в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования. На этом же этапе происходит представление документов от соискателей должности. В Положении перечисляются перечень необходимых документов, информационных и других материалов подлежащих опубликованию в печати и размещению на сайте государственного органа, а также перечень документов, представляющих гражданином Российской Федерации в государственный орган, изъявившим желание участвовать в конкурсе. Правительством Российской Федерации утверждена типовая форма анкеты, подлежащей пред-

ставлению в государственный орган гражданином, изъявившим желание участвовать в конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы. Все сведения, представленные соискателем должности, подлежат проверке.

Второй этап представляет собой собственно конкурс. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня кандидатов (их должно быть не менее двух, иначе конкурс не проводится) на замещение вакантной должности, их соответствия квалификационным требованиям к этой должности. Конкурсная комиссия оценивает кандидатов на основании представленных ими документов об образовании, прохождении гражданской или иной государственной службы, осуществлении другой трудовой деятельности, а также на основе конкурсных процедур с использованием законных методов оценки профессиональных и личностных качеств кандидатов, включая индивидуальное собеседование, анкетирование, проведение групповых дискуссий, написание реферата или тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по вакантной должности гражданской службы, на замещение которой претендуют кандидаты. При оценке профессиональных и личностных качеств кандидатов конкурсная комиссия исходит из соответствующих квалификационных требований к вакантной должности гражданской службы и других положений должностного регламента по этой должности, а также иных положений, установленных законодательством о государственной гражданской службе.

Служебный контракт. Примерная форма служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы утверждена Указом Президента Российской Федерации от 16 февраля 2005 г. № 159 во исполнение п.8 ст.24 Закона о гражданской службе.

Этим Указом руководителям государственных органов поручено: руководствоваться служебным контрактом при их заключении с гражданами, поступающими на государственную гражданскую службу после 31 января 2005 г.;

– утвердить должностные регламенты государственных гражданских служащих, замещающих должности государственной гражданской службы Российской Федерации в соответствующем государственном органе (аппарате государственного органа).

Примерная форма состоит из десяти разделов:

«Общие положения». Здесь указываются общие взаимные обязательства служащего и представителя нанимателя, а также название конкретной должности, по которой заключается контракт.

«Права и обязанности Гражданского служащего».

«Права и обязанности Представителя нанимателя».

«Оплата труда».

«Служебное время и время отдыха».

«Срок действия служебного контракта».

«Условия профессиональной служебной деятельности, государственные гарантии, компенсации и льготы в связи с профессиональной служебной деятельностью».

«Иные условия служебного контракта».

«Ответственность сторон служебного контракта. Изменение и дополнение служебного контракта. Прекращение служебного контракта».

«Разрешение споров и разногласий».

Придавая особое значение роли служебного контракта для сторон служебного контракта, законодатель установил, что подзаконный нормативный правовой акт принимается в целях облегчения процедуры заключения служебного контракта и повышения ответственности сторон по выполнению принятых сторонами на себя обязательств и установления дополнительных гарантий с учетом особенностей профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего.

4. Кадровая служба государственного органа. Персональные данные гражданского служащего.

Положение о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела утверждено Указом Президента Российской Федерации от 30 мая 2005 г. № 609 (изменен и дополнен Указом Президента от 11 марта 2021 года N 141) во исполнение п.4 ст.42 Закона о гражданской службе. Этот Указ установил, что Указ Президента РФ от 1 июня 1998 г. № 640 «О порядке ведения личных дел лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации в порядке назначения и государственные должности федеральной государственной службы» не применяется в отношении порядка ведения личных дел государственных гражданских служащих Российской Федерации. Одновременно в Указе № 609 руководителям государственных органов поручено:

- обеспечить защиту персональных данных государственных гражданских служащих, содержащихся в их личных делах, от неправомерного их использования или утраты за счет средств государственных органов в порядке, установленном федеральными законами;

- определить лиц, уполномоченных на получение, обработку, хранение, передачу и любое другое использование персональных государственных гражданских служащих в государственном органе и несущих ответственность за нарушение режима защиты этих персональных данных.

Положением определяется порядок получения, обработки, хранения, передачи и иного использования персональных данных гражданского служащего, а также ведения его личного дела.

Под персональными данными государственного гражданского служащего понимаются сведения о фактах, событиях и обстоятельствах жизни гражданского служащего, позволяющие идентифицировать его личность и содержащиеся в личном деле гражданского служащего либо подлежащие включению в его личное дело в соответствии с Положением.

Руководитель государственного органа организует защиту персональных данных государственных гражданских служащих, содержащихся в их личных делах, от неправомерного их использования или утраты и несет ответственность за нарушение режима защиты этих персональных данных.

Соответствующие требования устанавливаются в Положении для кадровой службы государственного органа при получении, обработке, хранении и передаче персональных данных гражданского служащего и предусматриваются соответствующие права и гарантии гражданских служащих.

В каждом государственном органе формируются и ведутся, в том числе на электронных носителях, реестры государственных гражданских служащих (списочный состав гражданских служащих).

Реестры федеральных государственных гражданских служащих в федеральных государственных органах и реестры государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации (списочный состав гражданских служащих) образуют Сводный реестр государственных гражданских служащих Российской Федерации. Данным Указом как раз и утвержден порядок ведения Сводного реестра.

5. Прохождение гражданской службы

Положение о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации утверждено Указом Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 во исполнение п.19 ст.48 Закона о гражданской службе (с последними изменениями и дополнениями от 1 марта 2024 года).

Положение определяет, что аттестация не только служит оценке соответствия гражданского служащего замещаемой должности гражданской службы, но и является эффективным механизмом повышения профессионального уровня служащих, укрепления и стабилизации кадрового состава государственной гражданской службы. Это принципиально новый подход в правовом регулировании института аттестации на государственной гражданской службе Российской Федерации.

В Положении устанавливается единый порядок проведения аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации – как

в федеральных государственных органах, так и в государственных органах субъектов РФ.

Аттестация проводится в целях определения соответствия государственного гражданского служащего замещаемой должности государственной гражданской службы на основе оценки эффективности его профессиональной служебной деятельности. Аттестация призвана содействовать формированию стабильного состава государственной гражданской службы, росту профессионального уровня госслужащих, решению проблем, связанных с определением их преимущественного права на замещение должности гражданской службы при сокращении в государственном органе, а также вопросов, связанных с изменением условий оплаты труда гражданских служащих.

Аттестация гражданского служащего проводится один раз в три года. Может также проводиться и внеочередная аттестация. Она производится:

- по соглашению сторон служебного контракта с учетом результатов годового отчета о профессиональной служебной деятельности государственного служащего;
- по решению представителя нанимателя в лице руководителя государственного органа или представителя этого руководителя после принятия решения о сокращении должности гражданской службы в государственном органе и (или) об изменении условий оплаты труда служащих.

Особое внимание в Положении уделяется организации и процедурам проведения аттестации. По решению руководителя государственного органа (представителя нанимателя) издается правовой акт государственного органа, содержащий положения:

- о формировании аттестационной комиссии;
- об утверждении графика проведения аттестации;
- о составлении списков государственных служащих, подлежащих аттестации;
- о подготовке документов, необходимых для работы аттестационной комиссии.

Аттестационная комиссия формируется также правовым актом государственного органа, где проводится аттестация. Этим актом определяется состав аттестационной комиссии, сроки и порядок ее работы. Впрочем, в Положении просто воспроизводится п.10 ст.48 ФЗ о гражданской службе, согласно которому в состав аттестационной комиссии включаются:

представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие, в т.ч. из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического (правового) подразделения и подразделения, в котором служащий, подлежащий аттестации, замещает должность гражданской службы;

- представитель федерального государственного органа по управлению государственной службой или соответствующего государственного органа субъекта Федерации по управлению государственной службой;

- представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые соответствующим органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов – специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой. При этом количество независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов аттестационной комиссии.

Состав аттестационной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые комиссией решения. Все члены аттестационной комиссии при принятии решений обладают равными правами.

График проведения аттестации ежегодно утверждается руководителем государственного органа (представителем нанимателя) и доводится до сведения каждого аттестуемого не менее чем за месяц до начала аттестации.

За две недели до начала аттестации в комиссию представляется отзыв об исполнении аттестуемым должностных обязанностей за аттестационный период, подписанный его непосредственным руководителем и утвержденный вышестоящим руководителем. К отзыву прилагаются сведения о выполненных служащим поручениях и подготовленных им проектах документов, содержащиеся в годовых отчетах о профессиональной служебной деятельности аттестуемого. При каждой последующей аттестации в комиссию представляется аттестационный лист гражданского служащего с данными предыдущей аттестации.

В течение недели до начала аттестации кадровая служба государственного органа должна ознакомить каждого аттестуемого с представленным отзывом об исполнении им должностных обязанностей (должностного регламента) за аттестационный период.

Аттестуемый вправе представить в комиссию дополнительные сведения о своей профессиональной служебной деятельности за указанный период, а также заявление о своем несогласии с представленным отзывом или пояснительную записку на отзыв непосредственного руководителя.

По результатам аттестации комиссия принимает одно из следующих решений:

- соответствует замещаемой должности;
- соответствует замещаемой должности и рекомендуется к включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке должностного роста;

- соответствует замещаемой должности при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;

- не соответствует замещаемой должности.

Результаты аттестации гражданских служащих представляются руководителю государственного органа (представителю нанимателя) не позднее чем через семь дней после его проведения. В течение одного месяца после проведения аттестации по ее результатам издается правовой акт государственного органа или принимается решение представителя нанимателя о том, что гражданский служащий:

- подлежит включению в установленном порядке в кадровый резерв для замещения вакантной должности в порядке должностного роста;

- направляется на профессиональную переподготовку или повышение квалификации;

- понижается в должности.

При отказе служащего от профессиональной переподготовки, повышения квалификации или от перевода на другую должность гражданской службы представитель нанимателя вправе уволить работника со службы в соответствии с законодательством о государственной гражданской службе.

По истечении одного месяца после аттестации перевод гражданского служащего на другую должность гражданской службы либо увольнение его с гражданской службы по результатам данной аттестации не допускается. Время болезни и ежегодного оплачиваемого отпуска гражданского служащего в указанный срок не засчитывается.

Положение о порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня) утверждено Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 111 (с последними изменениями и дополнениями 01.07.2014) во исполнение п.6 ст.49 Закона о гражданской службе.

Положением устанавливается, что квалификационный экзамен сдают федеральные гражданские служащие и гражданские служащие субъектов Российской Федерации, замещающие без ограничения срока полномочий (заключившие служебный контракт на неопределенный срок):

- должности государственной гражданской службы категории «специалисты» и «обеспечивающие специалисты»;

- государственные должности гражданской службы категории «руководители», относящиеся к главной и ведущей группам должностей гражданской службы.

Государственные гражданские служащие, замещающие без ограничения срока полномочий должности гражданской службы (заключившие служебный контракт на неопределенный срок) категории «руководители»,

относящиеся к высшей группе должностей гражданской службы, сдают квалификационный экзамен по решению представителя нанимателя.

Квалификационный экзамен проводится при решении вопроса о присвоении гражданскому служащему:

- не имеющему классного чина государственной гражданской службы Российской Федерации, первого классного чина по замещаемой должности гражданской службы;

- очередного классного чина по замещаемой должности гражданской службы, который присваивается по истечении срока, установленного для прохождения гражданской службы в предыдущем классном чине, и при условии, что он замещает должность гражданской службы, для которой предусмотрен классный чин, равный или более высокий, чем классный чин, присваиваемый гражданскому служащему;

- классного чина после назначения его на более высокую должность гражданской службы, если для этой должности предусмотрен более высокий чин, чем тот, который имеет гражданский служащий.

Квалификационный экзамен проводится по решению представителя нанимателя, которое он принимает по собственной инициативе или по инициативе гражданского служащего.

При проведении квалификационного экзамена Комиссия оценивает знания, навыки и умения (профессиональный уровень) служащих в соответствии с требованиями должностных регламентов, сложностью и ответственностью работы, выполняемой служащими, на основе экзаменационных процедур с использованием не противоречащих федеральным законам и другим нормативным правовым актам методов оценки профессиональных качеств гражданских служащих, включая индивидуальное собеседование и тестирование по вопросам, связанным с выполнением должностного регламента. К Положению прилагается и форма экзаменационного листа.

Необходимо иметь в виду, что квалификационный экзамен проводится специально для присвоения классного чина, а не для определения соответствия замещаемой должности государственного гражданского служащего. В этом состоит его отличие от аттестации. Присвоением классного чина восстановлен баланс соотношений государственной гражданской службы с государственной военной службой и государственной правоохранительной службой с сохранением особенностей прохождения каждого из видов государственной службы Российской Федерации.

6. Формирование кадрового состава гражданской службы

Положение о порядке получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими Российской

Федерации утверждено Указом Президента Российской Федерации от 21 февраля 2019 года N 68 (последн. изменения и дополнения 26 июня 2023 года), во исполнение статей 60, 62, 63 Закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации".

Указом определено, что до образования федерального государственного органа по управлению государственной службой государственный заказ на мероприятия по профессиональному развитию федеральных государственных гражданских служащих формируется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной гражданской службы.

Положением регулируется порядок получения дополнительного профессионального образования федеральными государственными гражданскими служащими и государственными гражданскими служащими субъектов РФ, замещающими должности, включенные в Реестр должностей федеральной государственной службы и реестры должностей государственной гражданской службы субъектов РФ в государственных органах как на территории России, так и за ее пределами.

Руководители государственных органов и образовательные учреждения среднего, высшего и дополнительного профессионального образования, в которые направляются государственные гражданские служащие, обеспечивают необходимые условия для освоения названными служащими образовательных программ дополнительного профессионального образования.

В период получения гражданскими служащими дополнительного профессионального образования за ними сохраняются замещаемая должность и денежное содержание.

Пунктом 7 Положения регулируются основания для направления государственного гражданского служащего для получения, порядок и сроки получения дополнительного профессионального образования, а также вопросы стажировки государственных гражданских служащих.

Организация профессиональной переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных гражданских служащих осуществляется на основе государственного заказа с учетом программ государственных органов по профессиональному развитию гражданских служащих, основанных на индивидуальных планах профессионального развития государственных гражданских служащих.

К Положению прилагается форма заявки на обучение федеральных государственных гражданских служащих по образовательным программам дополнительного профессионального образования и форма государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалифи-

кации и стажировку федеральных государственных гражданских служащих.

Указ Президента Российской Федерации «О подготовке кадров для государственной гражданской службы Российской Федерации по договорам на обучение» принят во исполнение п.2 ст.61 Закона о гражданской службе.

Согласно Указу заключение договора на обучение между государственным органом и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения государственной гражданской службы после обучения в течение определенного срока осуществляется на конкурсной основе.

Данным Указом утверждены также порядок и условия заключения договора на обучение.

Для замещения вакантных должностей государственной гражданской службы создаются федеральный кадровый резерв, кадровый резерв в федеральном государственном органе, кадровый резерв субъекта РФ и кадровый резерв в государственном органе субъекта РФ. В утвержденном Указом Положении регулируются вопросы формирования федерального кадрового резерва и кадрового резерва федерального государственного органа для замещения:

- вакантной должности государственной гражданской службы в государственном органе в порядке должностного роста гражданского служащего;
- вакантной должности государственной гражданской службы в другом государственном органе в порядке должностного роста государственного гражданского служащего;
- должности государственной гражданской службы, назначение на которую и
- освобождение от которой государственного гражданского служащего освобождается Президентом РФ или Правительством РФ.

Включение в федеральный кадровый резерв оформляется правовым актом федерального государственного органа по управлению государственной службой, в кадровый резерв субъекта РФ – правовым актом государственного органа по управлению

государственной службой данного субъекта РФ, а в кадровый резерв государственного органа – правовым актом государственного органа с внесением соответствующей записи в личное дело гражданского служащего и иные документы, подтверждающие профессиональную служебную деятельность гражданского служащего.

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите цель аттестации государственного служащего.
2. Назовите должности государственной службы.
3. Каковы этапы конкурса при поступлении на государственную гражданскую службу?
4. Что определяет Положение о персональных данных гражданского служащего?
5. Какие разделы включает форма контракта о прохождении государственной гражданской службы.

ТЕМА 5

ИНСТИТУТ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

- 1. Основы и модели местного самоуправления: отечественная и зарубежная практика**
- 2. Федеральная регламентация организации местного самоуправления и муниципальной службы**
- 3. Развитие института муниципальной службы России в контексте государственной политики**

1. Основы и модели местного самоуправления: отечественная и зарубежная практика

Местное самоуправление обычно называют муниципальным (от лат. *municipium* – самоуправляющаяся община). В современном законодательстве о местном самоуправлении слова «местный» и «муниципальный», а также образованные на их основе словосочетания применяются в одном значении.

В разных странах мира развиваются весьма непохожие друг на друга модели организации местной власти. Среди их многообразия обычно выделяют три базовые модели местного самоуправления:

1. Континентальная модель (французская) предполагает, что наряду с широкими правами и значительной самостоятельностью местных органов власти сохраняется определенная подчиненность муниципальных звеньев вышестоящим государственным органам, а порою осуществляется и прямое государственное управление муниципальными образованиями. При этом используется принцип «негативного регулирования», согласно которому местные органы власти вправе совершать все действия, прямо не запрещенные законом. Эта модель применяется во франкоязычной Африке, Латинской Америке и ряде стран континентальной Европы;

2. Англосаксонская модель, практикуемая в Великобритании, США, Канаде и Австралии, предполагает, что местные органы практически неподотчетны вышестоящим органам государственной власти. Однако это вовсе не означает, что они полностью находятся

вне контроля государства. Такой контроль осуществляется косвенно, через центральные министерства и ведомства. Здесь используется принцип «позитивного регулирования», согласно которому местные органы власти вправе совершать только те действия, которые разрешены законом;

3. Советская модель, созданная в бывшем СССР и используемая сегодня на Кубе, в КНР, во Вьетнаме и КНДР. Специфика данной модели заключается в том, что здесь вся власть принадлежит местным советам —

представительным органам, в составе которых формируются исполнительные органы, при этом реальная власть принадлежит правящим политическим партиям, поэтому данную модель часто называют партократической.

Таким образом, местное самоуправление имеет политическую природу. Оно представляет собой самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения в решении вопросов местного значения.

В России исторически развивались две формы местного самоуправления: негосударственная и государственная. С середины XIX века до 1890 г. существовало земское и городское самоуправление как негосударственное; сами местные органы считались общественными, а их выборные руководители не входили в систему государственного управления. Однако после реформ Александра III земское и городское самоуправление было преобразовано в систему децентрализованного государственного управления, которое просуществовало до 1917 г. После Октябрьской революции развивалась советская партократическая система местного управления, которую в 1993 г. после принятия новой Конституции РФ вновь сменила концепция негосударственного местного самоуправления.

Что касается основ муниципальной службы в РФ, то положения Конституции РФ и нынешнее российское законодательство о местном самоуправлении сформированы на основе Европейской Хартии местного самоуправления от 15.10.1985 г., которая вступила в силу для Российской Федерации 1 сентября 1998 г. В статье 12 Конституции РФ говорится: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Так как Конституция (ст. 72) относит установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления к совместному ведению Федерации и ее субъектов, то это означает, что федеральные законы о местном самоуправлении в Российской Федерации являются рамочными, их установочные положения могут быть развиты в законах о местном самоуправлении, принимаемых субъектами РФ.

Разграничение органов местного самоуправления с системой органов государственной власти предопределило основные проблемы постсоветского периода, такие как обеспечение единства системы управления государственными и общественными делами; сохранение необходимой централизации государственной власти и управления при развитии демократической децентрализации. Развитие законодательства о местном самоуправлении в последние годы шло по пути конкретизации сферы действия местного самоуправления.

2. Федеральная регламентация организации местного самоуправления и муниципальной службы

Первый закон о местном самоуправлении был принят в 1995 г. – это Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (последние изменения и доп. 11.11.2018г.).

В статье 2 Закона говорилось: «Местное самоуправление в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации».

В Законе 1995 года были определены важнейшие вопросы местного самоуправления: управление муниципальной собственностью; исполнение местных бюджетов; установление местных налогов и сборов; охрана порядка; принятие местных законов, образующих локальную правовую систему, не противостоящую федеральному и региональному законодательству; определение основных направлений развития в различных сферах муниципальной деятельности (социально-бытовом обслуживании населения, коммунальном хозяйстве, жилищном строительстве, использовании земель и др.); контроль за деятельностью должностных лиц местного самоуправления.

Этот перечень вопросов ведения местного самоуправления мог быть дополнен региональными законами, как правило, это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Кроме того, муниципальные образования могли принимать к рассмотрению вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

К сожалению, нормативная модель местного самоуправления, изложенная в Законе 1995 г., оказалась весьма далекой от истинного положения дел и процесс формирования российского местного самоуправления оказался довольно болезненным. Долгое время в субъектах РФ на разных уровнях власти (городской, районной, областной, республиканской) многие руководители не видели нового качества муниципальных образований, утвержденного в Конституции РФ. В процессе становления местного самоуправления выявился ряд общих проблем:

– несогласованность и несистематизированность законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении. В частности, некоторые федеральные нормативные правовые акты, принятые до вступления в

силу Конституции РФ, содержали положения, не соответствующие конституционному статусу местного самоуправления;

- несоблюдение законодательства РФ о местном самоуправлении, принятие законодательных актов субъектов РФ, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству;

- отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и субъектов РФ) и органами местного самоуправления. Это стало одной из наиболее острых проблем становления местного самоуправления;

- недостаточное обеспечение финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований;

- несовершенство механизмов судебной защиты местного самоуправления, недостаточная урегулированность вопроса обеспечения исполнения судебных решений, а также несовершенство системы подготовки судебных кадров и повышения квалификации судей в сфере муниципального права;

- существующая нехватка квалифицированных муниципальных кадров.

Разрешить накопившиеся противоречия был призван Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон о принципах местного самоуправления 2003 г.). Закон рассматривает местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В главе 5 Закона о принципах местного самоуправления 2003 г. определены формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления (ст. 22-33):

- местный референдум;
- муниципальные выборы;
- сход граждан;
- правотворческая инициатива граждан, реализующаяся посредством создания инициативных групп;

- территориальное общественное самоуправление;
- публичные слушания;
- собрание граждан;
- конференция граждан (собрания делегатов);
- опрос граждан;
- обращение граждан в органы местного самоуправления;

– иные формы. Структура органов местного самоуправления состоит из четырех основных уровней (ст. 34):

- представительный орган муниципального образования;
- глава муниципального образования;
- местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования);
- контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.)

Кроме того, в структуру органов местного самоуправления входят иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Представительный орган муниципального образования (совет) состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. В том случае, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек, полномочия представителя органа осуществляются сходом граждан.

Общая численность депутатов представительного органа определяется уставом муниципального образования и может составить от семи (при численности населения менее одной тысячи человек) до 35 человек (при численности населения, свыше 500 тыс.).

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом, избираемым на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. В Законе подчеркивается, что он не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации (исключения делаются только для органов местного самоуправления с численностью населения менее одной тысячи человек). Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.

Местной администрацией (исполнительно-распорядительным органом муниципального образования) руководит глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту.

Формирование контрольного органа муниципального образования происходит на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования. Все результаты проверок, проводимых контрольным органом, публикуются в местной прессе.

В законе дается классификация территориальных поселений, которые создают первичную структуру местного самоуправления – муниципальное образование:

- сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и др.);
- городское поселение – город или поселок с прилегающей территорией, на которой могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями;
- муниципальный район – несколько поселений или поселений межселенных территорий, объединенных общей территорией, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными и региональными законами;
- городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района, но также может осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые федеральными и региональными законами;
- внутригородская территория города федерального значения – часть территории городов Москвы и Санкт-Петербурга и Севастополя;
- муниципальное образование – сельское или городское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения;
- межселенная территория – территория, находящаяся вне границ поселений.

Экономическую основу местного самоуправления (гл. 8 Закона о принципах местного самоуправления 2003 г.) составляют находящиеся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом, однако право распоряжаться национальным достоянием, заключенным в недрах российской земли, имеет только федеральный центр.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). В соответствии со ст. 55 ФЗ № 131 об общих принципах организации местного самоуправления, в редакции от 23.06.2014г. ФЗ № 165 (внесении изменений в ФЗ 131) «Формирование доходов местных бюджетов осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о налогах и сборах и законодательством об иных обязательных платежах». Так, к собственным доходам местных бюджетов относятся: доходы от налогов и сборов (местных, региональных, федеральных); доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности; часть прибыли муниципальных предприятий,

остающейся после уплаты налогов и сборов; штрафы, установление которых в соответствии с законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления; добровольные пожертвования; иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и решениями органов местного самоуправления. Кроме того, предусмотрено выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений через предоставление дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений в бюджет субъекта РФ.

В целях координации и межмуниципального сотрудничества в каждом субъекте РФ создается совет муниципальных образований, который, однако, не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований и ограничивать ее (ст. 66). Советы муниципальных образований субъектов РФ могут создать единое общероссийское объединение муниципальных образований (ст. 67). Данное объединение не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований и ограничивать их деятельность. В то же время единое общероссийское объединение муниципальных образований вправе вносить предложения по составу кандидатов в представители Российской Федерации в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы, а также по составу кандидатов в члены делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Европы.

Принятый в 2003 году Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полностью вступил в силу только в январе 2009 г. До указанного срока проводилась серьезная подготовительная работа, которая также была предусмотрена в Законе. В частности:

- установлены границы муниципальных образований и определены статусы городского и сельского поселения, городского округа, муниципального района;
- установлена численность представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований и сроки их полномочий, а также обеспечено проведение выборов;
- обеспечена безвозмездная передача в муниципальную собственность находящегося в собственности субъектов РФ имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения;
- приведены в соответствие с требованиями указанного Закона такие законы субъектов РФ, по которым органы местного самоуправления наделялись отдельными государственными полномочиями;
- обеспечено проведение съездов муниципальных образований субъектов РФ в целях создания советов муниципальных образований субъектов РФ.

В целях координации усилий по защите прав органов местного самоуправления и взаимодействия с органами государственной власти муниципальные образования объединяются в союзы и ассоциации. За последние годы в России созданы общероссийские, межрегиональные, региональные, специализированные объединения муниципальных образований. Практические результаты, достигнутые в ходе муниципальной реформы, в немалой степени явились следствием совместной работы таких объединений.

Претворение в жизнь основных положений и принципов нового федерального закона о местном самоуправлении потребует подготовки значительного количества квалифицированных кадров управленцев. Для этого разрабатываются специальные программы подготовки муниципальных служащих в РАНХиГС при Президенте РФ и других высших учебных заведениях страны.

Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», последние изменения и дополнения от 12.12.2023 N 594-ФЗ (далее – Закон о муниципальной службе) установил общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации.

Муниципальная служба – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, Федеральный закон и другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

В соответствии с гл1, ст 4 настоящего ФЗ:

Основными принципами муниципальной службы являются:

- приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединени-

ям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;

- профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
- стабильность муниципальной службы;
- доступность информации о деятельности муниципальных служащих;
- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;
- правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;
- ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- внепартийность муниципальной службы.

Федеральный закон установил должности муниципальной службы, итак в соответствии с гл. 2, ст. 6:

Должность муниципальной службы – должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ, утверждаемым законом субъекта РФ.

При составлении и утверждении штатного расписания органами местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муниципального образования используются наименования должностей муниципальной службы, предусмотренные реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ.

Рассмотрим классификацию должностей муниципальной службы, гл.2, ст. 8.

Должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

- высшие должности муниципальной службы;
- главные должности муниципальной службы;
- ведущие должности муниципальной службы;
- старшие должности муниципальной службы;
- младшие должности муниципальной службы.

Соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта РФ устанавливается законом субъекта РФ.

Что касается квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы (ст. 9), то они предъявляются к уровню профессионального образования, стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей и устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта РФ в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы.

В случае если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) — уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

Классные чины муниципальных служащих (ст. 9.1)

Законом субъекта РФ могут быть предусмотрены классные чины муниципальных служащих и установлен порядок их присвоения, а также порядок их сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы.

Классные чины указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы.

Муниципальным служащим (гл.3,ст.10) является гражданин, исполняющий в порядке, определенном муниципальными правовыми актами в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по должности муниципальной службы за денежное содержание, выплачиваемое за счет средств местного бюджета.

Лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, избирательных комиссий муниципальных образований, не замещают должности муниципальной службы и не являются муниципальными служащими.

Основные права (ст. 11) и обязанности муниципального служащего (ст. 12):

Муниципальный служащий имеет право:

— на ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критерия-

ми оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе;

- обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

- оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом);

- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

- получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования;

- участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;

- повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;

- защиту своих персональных данных;

- ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений;

- объединение, включая право создавать профессиональные союзы, для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

- рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений;

- пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации.

- Муниципальный служащий, за исключением муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту, вправе с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов и если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом.

Основные обязанности муниципального служащего:

- соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные норма-

тивные правовые акты субъектов РФ, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

- исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;

- соблюдать при исполнении должностных обязанностей права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, а также права и законные интересы организаций;

- соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией;

- поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

- не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

- беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

- представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством Российской Федерации сведения о себе и членах своей семьи;

- сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства Российской Федерации в день выхода из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства иностранного государства;

- соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

- уведомлять в письменной форме своего непосредственного начальника о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Муниципальный служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению муниципального служащего, неправомерным, муниципальный служащий должен представить руководителю, давшему поручение, в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, муниципальных правовых актов,

которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме муниципальный служащий обязан отказаться от его исполнения. В случае исполнения неправомерного поручения муниципальный служащий и давший это поручение руководитель несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Ограничения (ст. 13) и запреты (ст.13), связанные с муниципальной службой

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае:

- признания его недееспособным или ограничено дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
- осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности муниципальной службы, по приговору суда, вступившему в законную силу;
- отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности муниципальной службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой муниципальным служащим должности муниципальной службы связано с использованием таких сведений;
- наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинской организации. Порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинской организации устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти;
- близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с главой муниципального образования, который возглавляет местную администрацию, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью этому должностному лицу, или с муниципальным служащим, если замещение должности муниципальной службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе, приобретения им гражданства иностранного государства либо получения им вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное

проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, не являющегося участником международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым гражданин Российской Федерации, имеющий гражданство иностранного государства, имеет право находиться на муниципальной службе;

- наличия гражданства иностранного государства (иностранцев государств), за исключением случаев, когда муниципальный служащий является гражданином иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;

- представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу;

- непредставления предусмотренных настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами сведений или представления заведомо недостоверных или неполных сведений при поступлении на муниципальную службу;

- признания его не прошедшим военную службу по призыву, не имея на то законных оснований, в соответствии с заключением призывной комиссии (за исключением граждан, прошедших военную службу по контракту);

- гражданин не может быть принят на муниципальную службу после достижения им возраста 65 лет – предельного возраста, установленного для замещения должности муниципальной службы.

В связи с прохождением муниципальной службы муниципальному служащему запрещается:

- 1) замещать должность муниципальной службы в случае:

- а) избрания или назначения на государственную должность Российской Федерации либо на государственную должность субъекта РФ, а также в случае назначения на должность государственной службы;

- б) избрания или назначения на муниципальную должность;

- в) избрания на оплачиваемую выборную должность в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования;

- 2) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке), если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном муници-

пальным правовым актом в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

3) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органе местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы либо которые непосредственно подчинены или подконтрольны ему, если иное не предусмотрено федеральными законами;

4) получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных ГК РФ;

5) выезжать в командировки за счет средств физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования с органами местного самоуправления, избирательными комиссиями других муниципальных образований, а также с органами государственной власти и органами местного самоуправления иностранных государств, международными и иностранными некоммерческими организациями;

6) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического, финансового и иного обеспечения, другое муниципальное имущество;

7) разглашать или использовать в целях, не связанных с муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральными законами к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

8) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования и их руководителей, если это не входит в его должностные обязанности;

9) принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением

научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

10) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума;

11) использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве муниципального служащего;

12) создавать в органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур;

13) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора;

14) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

15) заниматься без письменного разрешения представителя нанимателя (работодателя) оплачиваемой деятельностью, финансируемой исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Муниципальный служащий, замещающий должность главы местной администрации по контракту, не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и дейст-

вующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Гражданин после увольнения с муниципальной службы не вправе разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Гражданин, замещавший должность муниципальной службы, включенную в перечень должностей, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с муниципальной службы не вправе замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работу на условиях гражданско-правового договора в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности муниципального служащего, без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Урегулирование конфликта интересов на муниципальной службе (ст. 14.1).

Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования.

Под личной заинтересованностью муниципального служащего понимается возможность получения муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для муниципального служащего, членов его семьи или лиц, указанных в п. 5 ч. 1 ст. 13 Закона о муниципальной службе, а также для граждан или организаций, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения муници-

пального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке и (или) в его отказе от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

В случае если владение лицом, замещающим должность муниципальной службы, ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов, указанное лицо обязано передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, пай в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Непринятие муниципальным служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение муниципального служащего с муниципальной службы.

Требования к служебному поведению муниципального служащего (ст.14.2).

Муниципальный служащий обязан:

- исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;
- обеспечивать равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам и организациям, не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, гражданам и организациям и не допускать предвзятости в отношении таких объединений, групп, организаций и граждан;
- не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;
- соблюдать нейтральность, исключаящую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных и религиозных объединений и иных организаций;
- проявлять корректность в обращении с гражданами;
- проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;
- учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;
- способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;
- не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету муниципального органа.

Муниципальный служащий, являющийся руководителем, обязан не допускать случаи принуждения муниципальных служащих к участию в деятельности политических партий, других общественных и религиозных объединений.

Поступление на муниципальную службу (гл 4,ст16) Аттестация служащих (ст.18).

На муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным в соответствии с настоящим Федеральным законом для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии обстоятельств, указанных в ст. 13 Закона о муниципальной службе в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой.

При поступлении на муниципальную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего.

При замещении должности муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс (ст. 17), в ходе которого осуществляется оценка профессионального уровня претендентов на замещение должности муниципальной службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности муниципальной службы.

Порядок проведения конкурса на замещение должности муниципальной службы устанавливается муниципальным правовым актом, принимаемым представительным органом муниципального образования. Порядок проведения конкурса должен предусматривать опубликование его условий, сведений о дате, времени и месте его проведения, а также проекта трудового договора не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании и порядок ее формирования устанавливаются представительным органом муниципального образования.

Аттестация муниципального служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы и проводится один раз в три года.

Аттестации не подлежат следующие муниципальные служащие:

— замещающие должности муниципальной службы менее одного года;

- достигшие возраста 60 лет;
- беременные женщины;
- находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация указанных муниципальных служащих возможна не ранее чем через один год после выхода из отпуска;
- замещающие должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора (контракта).

По результатам аттестации муниципального служащего аттестационная комиссия выносит решение о том, соответствует муниципальный служащий замещаемой должности муниципальной службы или не соответствует. Аттестационная комиссия может давать рекомендации о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе, в том числе о повышении их в должности, а в случае необходимости рекомендации об улучшении деятельности аттестуемых муниципальных служащих. Результаты аттестации сообщаются аттестованным муниципальным служащим непосредственно после подведения итогов голосования. Материалы аттестации передаются представителю нанимателя (работодателю).

По результатам аттестации представитель нанимателя (работодатель) принимает решение о поощрении отдельных муниципальных служащих за достигнутые ими успехи в работе или в срок не более одного месяца со дня аттестации о понижении муниципального служащего в должности с его согласия. По результатам аттестации аттестационная комиссия может давать рекомендации о направлении отдельных муниципальных служащих на повышение квалификации. В случае несогласия муниципального служащего с понижением в должности или невозможности перевода с его согласия на другую должность муниципальной службы представитель нанимателя (работодатель) может в срок не более одного месяца со дня аттестации уволить его с муниципальной службы в связи с несоответствием замещаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации. По истечении указанного срока увольнение муниципального служащего или понижение его в должности по результатам данной аттестации не допускается.

Муниципальный служащий вправе обжаловать результаты аттестации в судебном порядке.

3. Развитие института муниципальной службы России в контексте государственной политики

Регулирование местного самоуправления входит в число важнейших приоритетов государственной политики Российской Федерации. В соот-

ветствии с Основными положениями государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, утвержденными Указом Президента РФ от 15.10.1999 № 1370, современная государственная политика в области развития местного самоуправления основывается, как было сказано ранее, на Конституции РФ, Европейской хартии местного самоуправления, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации и находит свое выражение в федеральных законах, законах субъектов РФ и иных нормативных правовых актах в области местного самоуправления. Государственная политика в области развития местного самоуправления направлена на обеспечение преемственности деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (ОМС) .

Государственная политика в области развития местного самоуправления в Российской Федерации формируется на основе соблюдения следующих принципов:

- единство целей, направлений, задач и механизмов реализации государственной политики;
- комплексный подход к реализации государственной политики;
- взаимодействие и сотрудничество федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и ОМС в процессе реализации государственной политики;
- преемственность государственной политики на разных этапах проведения муниципальной реформы;
- всесторонняя поддержка местного самоуправления со стороны государства;
- невмешательство органов государственной власти в компетенцию ОМС;
- контроль со стороны государства за реализацией государственными органами и их должностными лицами государственной политики.

Согласно Конституции, единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч.1 и 2 ст. 3 Конституции РФ).

Местное самоуправление – одна из основ конституционного строя Российской Федерации. В качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению, оно обеспечивает защиту тех интересов граждан, которые основаны на совместном их проживании на определенной территории, на неизбежном взаимодействии жителей данной территории. Поэтому местное самоуправление является одной из фундаментальных основ российской системы народовластия. В то же время местное самоуправление признается и гарантируется государством как форма самоорганизации

граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения повседневных потребностей каждого человека в отдельности и населения муниципального образования в целом. Для эффективного функционирования государства необходим баланс государственных и местных интересов, т.е. общих интересов жителей каждого отдельно взятого городского, сельского поселения, иного муниципального образования. Роль выразителя местных интересов и призвано играть местное самоуправление.

В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление самостоятельно в пределах своих полномочий. Государством признается и защищается муниципальная собственность, в том числе собственность на землю и другие природные ресурсы. Данные конституционные положения относятся к основам конституционного строя Российской Федерации и направлены на обеспечение политической и правовой стабильности положения местного самоуправления в системе публичной власти.

Участие граждан в осуществлении местного самоуправления гарантируется их конституционными правами:

- избирать и быть избранными в органы местного самоуправления;
- направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления;
- обжаловать в суд решения и действия (или бездействие) органов местного самоуправления;
- самостоятельно решать вопросы местного значения (как через органы местного самоуправления, так и путем прямого волеизъявления);
- самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления, как и органы государственной власти, создают условия для осуществления прав граждан на жилище, охрану здоровья и медицинскую помощь, образование и др. ОМС могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий. Гарантиями местного самоуправления являются право на судебную защиту, право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, а также запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Местное самоуправление играет особую роль в становлении гражданского общества в России, являясь одновременно и механизмом формирования такого общества, и его неотъемлемой составной частью. Органы государственной власти должны не только создавать правовую и экономиче-

скую основу деятельности муниципальной власти, но и разъяснять населению государственную политику в области развития местного самоуправления, способствовать тому, чтобы граждане имели реальную возможность участвовать в решении вопросов местного значения.

Развитие международного сотрудничества в экономической, гуманитарной и других областях на уровне муниципальных образований и их объединений играет важную роль в налаживании добрососедских отношений с зарубежными государствами, способствует сближению народов.

Помимо этого государственная политика нацелена на то, чтобы местное самоуправление позволяло оптимизировать использование общенациональных ресурсов. Местные сообщества способны решать свои проблемы в наиболее эффективных формах, с учетом конкретных условий каждой отдельной территории. Поэтому реально действующее местное самоуправление позволяет государственной власти сконцентрироваться на решении проблем федерального и регионального уровней, способствует повышению эффективности государственного управления.

Таким образом, поддержка местного самоуправления со стороны государства и создание условий для устойчивого самостоятельного развития муниципальных образований должны быть ориентированы на эффективное и согласованное функционирование федеральных, региональных и муниципальных органов власти, государственных и гражданских институтов в целях обеспечения конституционных прав свобод граждан России.

Основной целью государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации является обеспечение дальнейшего развития местного самоуправления и повышения эффективности его деятельности как необходимых условий становления экономически и социально-развитого демократического государства. В соответствии с государственной политикой в области развития местного самоуправления определяются приоритетные задачи, направленные на достижение указанной цели:

- обеспечение реализации конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления;
- создание условий для реализации конституционных полномочий ОМС;
- обеспечение государственных гарантий местного самоуправления.

Предполагается, что именно государственная политика в данной области призвана перераспределять средства федерального бюджета, направляемые в консолидированные бюджеты субъектов РФ для обеспечения финансовой самостоятельности муниципальных образований и решения вопросов, отнесенных к их компетенции. Помимо этого государственная политика должна быть направлена:

– на активное формирование муниципальной собственности как важнейшей составляющей финансово-экономической базы местного самоуправления;

– развитие рынка недвижимости и инвестиционной политики, обеспечивающей привлечение доходов населения и ориентированной на участие представителей малого и среднего бизнеса;

создание благоприятных условий для предпринимательства, эффективного использования местных природных ресурсов и координации деятельности всех предприятий малого и среднего бизнеса по выполнению работ для населения и оказанию ему услуг, обеспечению его продуктами питания и товарами народного потребления;

– формирование системы эффективного государственного контроля за соблюдением ОМС федерального законодательства и законодательства соответствующего субъекта РФ;

– создание условий для взаимодействия муниципальных образований, в том числе на региональном, федеральном и международном уровнях;

– научную организационно-методическую поддержку со стороны государства деятельности ОМС;

– создание эффективной государственной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для работы в ОМС;

– информационную поддержку местного самоуправления;

– защиту муниципальной собственности;

– обеспечение самостоятельной деятельности ОМС в пределах их компетенции;

– обеспечение конституционного права местного самоуправления на судебную защиту;

– обеспечение конституционного права местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;

– обеспечение передачи ОМС материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления этими органами отдельных государственных полномочий, которыми они наделяются;

– формирование муниципального права как комплексной отрасли права, выработку стратегии законодательной деятельности в области местного самоуправления;

– проведение фундаментальных научных исследований в области местного самоуправления;

– разработку современных муниципальных управленческих технологий.

К числу основных механизмов реализации государственной политики относятся:

- правовое регулирование организационной, финансовой и хозяйственной самостоятельности местного самоуправления при решении вопросов местного значения;
- формирование системы государственных органов, занимающихся вопросами местного самоуправления;
- принятие федеральных и региональных программ, способствующих реализации конституционных основ местного самоуправления и развитию муниципальных образований;
- бюджетное и налоговое регулирование, позволяющее обеспечить сбалансированные минимальные местные бюджеты, создать условия для оптимизации налоговой базы муниципальных образований;
- передача в муниципальную собственность находящихся в государственной собственности объектов, необходимых для осуществления полномочий местного самоуправления;
- методическая поддержка местного самоуправления, в том числе организация и проведение конференций, семинаров по актуальным вопросам местного самоуправления;
- подготовка и повышение квалификации кадров для местного самоуправления, в том числе повышение квалификации выборных лиц местного самоуправления, подготовка кандидатов и участников выборных кампаний к выборам и другим процедурам прямого волеизъявления населения;
- информационная поддержка местного самоуправления, в том числе разъяснение населению конституционных основ местного самоуправления, информирование его о ходе и проблемах реформы местного самоуправления, о роли населения в создании системы общественного контроля за деятельностью ОМС;
- широкое использование согласительных процедур при решении проблем, возникающих в процессе взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и ОМС.

Успешная реализация государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации должна привести к созданию системы взаимодействия населения, местного самоуправления и государственной власти. Сегодня эта работа только началась. Ее эффективность во многом будет зависеть от последовательного претворения в жизнь положений Федерального закона о местном самоуправлении.

Контрольные вопросы и задания

1. Как можно определить специфику муниципальной службы?
2. Какую роль играет местное самоуправление в политической системе современного общества?
3. Назовите формы непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления
4. Приведите классификацию территориальных поселений, которые создают первичную структуру местного самоуправления
5. Какую структуру имеет система муниципальной службы?
6. В чем состоит специфика организации института муниципальной службы? Каковы основные права и обязанности муниципального служащего?
7. Назовите основными принципы муниципальной службы
8. Каково значение зарубежного опыта местного самоуправления для современной России?
9. В чем заключаются особенности финансового обеспечения института местного самоуправления муниципальной службы в современных условиях?
10. Каковы перспективы развития муниципальной службы в современной России?

ТЕМА 6

СПЕЦИФИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБ

- 1. Общий характер государственной и муниципальной служб**
- 2. Организационная взаимосвязь государственной и муниципальной служб**
- 3. Общность принципов государственной и муниципальной службы**
- 4. Организационная взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы**

1. Общий характер государственной и муниципальной служб

Несмотря на то, что, согласно ст.12 Конституции РФ, «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», государственная (гражданская) и муниципальная служба представляют собой два очень близких и взаимосвязанных вида публичной службы. Это весьма важное обстоятельство, если учесть, что некоторое время после принятия действующей Конституции РФ бытовал взгляд, будто местное самоуправление вообще лишено публично-властных начал. Впрочем, и до сих пор встречаются отголоски такой не вполне верной трактовки данной конституционной нормы, которая, правда, и сама по себе была сформулирована не очень удачно. Так, В.В. Путин в послании к Федеральному Собранию заявил: «Формально у нас муниципальный уровень власти выведен из государственной юрисдикции: есть государство и есть местное самоуправление, в государстве действуют чиновники, а местное самоуправление реализуют муниципальные служащие, которые тоже чиновники, но не государственные. Даже муниципальные законодатели согласно закону о муниципальной службе не более чем "муниципальные служащие, не замещающие муниципальных должностей"». Однако – что значит «уровень власти выведен из государственной юрисдикции»? Такое утверждение совершенно необоснованно с правовой точки зрения, ибо это, как минимум, означало бы, что на территории местного самоуправления не действуют ни федеральные законы и иные нормативно-правовые акты, ни акты субъектов Федерации.

Разумеется, система государственной власти и система органов местного самоуправления обладают своей спецификой. Однако обе эти системы роднит друг с другом, прежде всего, их публично-властный характер. Поэтому не может быть принципиально различной природы у государственной гражданской и муниципальной службы. И та и другая представляет собой профессиональную деятельность граждан на должностях соответст-

вующего вида службы: в первом случае – на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации, во втором – на должностях муниципальной службы. Собственно, такая взаимосвязь обозначена как принцип государственной службы в ст.3 базового правового акта Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

Именно поэтому однотипно и правовое регулирование государственной и муниципальной службы. Обе они имеют один главный источник – Конституцию Российской Федерации и соответствующие федеральные законы. О правовой основе государственной службы говорилось выше. А основным федеральным законом, регулирующим муниципальную службу является ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. Другое дело, что в зависимости от уровня государственной службы, а равно от вида соответствующей службы различаются перечни сопутствующих (дополняющих, конкретизирующих и развивающих их) федеральных законов и подзаконных нормативно-правовых актов, законов и нормативно-правовых актов субъектов Федерации, а в отношении муниципальной службы – еще и муниципальных нормативно-правовых актов.

А теперь рассмотрим более подробно, что сближает и как связывает между собой государственную (гражданскую) и муниципальную службу.

2. Организационная взаимосвязь государственной и муниципальной служб

Характер обоих и того и другого вида службы следует назвать публичным, т.е. обе эти службы публичные. В самом общем виде это означает, что соответствующие государственные и муниципальные органы, в которых осуществляется государственная или муниципальная служба, существуют для удовлетворения и защиты общих интересов Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования. Это не означает, разумеется, что для публичной службы вообще не существует таких понятий, как права и законные интересы личности, индивида, гражданина и т.п. Наоборот, в соответствии со ст.2 Конституции РФ, «человек, его права и свободы являются высшей ценностью», а «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Однако, удовлетворяя и защищая права личности, государственные и муниципальные органы в лице соответствующих должностных лиц, в т.ч. служащих, также действуют в публичном интересе, т.е. способствуют реализации или защищают права и законные интересы гражданина N. не потому, что он им, образно говоря, «нравится» или потому, что с ним заключен, скажем, «договор об индивидуальной защите прав», а потому, что это входит в *полномочия* того или иного органа или должностного лица, уста-

новленные законом или иным нормативно-правовым актом. Тем самым публичный интерес реализуется постольку, поскольку при наличии законных оснований любой другой гражданин вправе ожидать аналогичных действий от данного органа, должностного лица. И это означает, что в обществе существует и действует правовой порядок.

Публичный характер государственной и муниципальной службы обусловлен следующими обстоятельствами.

Во-первых, нанимателями как государственных, так и муниципальных служащих, выступают публично-правовые образования. Так, нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, государственного гражданского служащего субъекта РФ – соответствующий субъект Федерации. Нанимателем муниципального служащего выступает муниципальное образование (п.3 ст.2 ФЗ о муниципальной службе). Следует отметить, что это положение введено впервые. В действовавшем ранее Законе об основах муниципальной службы не было упоминаний о нанимателе муниципального служащего.

Во-вторых, государственная гражданская и муниципальная служба создаются для обеспечения публично-правовых полномочий. На государственной гражданской службе выделяются три группы таких полномочий:

- 1) полномочия Российской Федерации и субъектов Федерации;
- 2) полномочия органов государственной власти, иных государственных органов;
- 3) полномочия лиц, замещающих государственные должности РФ и государственные должности субъектов РФ.

Муниципальная служба обеспечивает исполнение полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность. При этом лица, замещающие муниципальные должности, не являются муниципальными служащими. В этой категории лиц, правовое положение которых определяется федеральным законодательством, законодательством субъектов РФ, актами муниципальных образований, выделяются четыре группы:

- депутаты, т.е. члены представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения;
- члены выборных органов местного самоуправления, т.е. выборные должностные лица органов местного самоуправления, сформированных на муниципальных выборах;
- выборные должностные лица местного самоуправления, т.е. должностные лица местного самоуправления, избираемые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах;

– члены избирательных комиссий муниципальных образований, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса.

Вместе с тем публично-правовой характер муниципальной службы нельзя считать окончательно сформированным.

Так, согласно п.2 ст.3 ФЗ о муниципальной службе, на муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства, хотя и с особенностями, предусмотренными Законом о муниципальной службе. Представляется, что такое положение носит временный характер и постепенно будут укрепляться публично-правовые начала в правовом регулировании муниципальной службы.

К такому выводу можно прийти, обращаясь к анализу тенденций развития законодательства о государственной службе.

Так, утративший силу Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 г. закреплял аналогичную формулу – распространение на госслужащих норм трудового законодательства с особенностями правового положения государственных служащих, определяемыми Законом об основах госслужбы. А вот уже в действующем государственно-служебном законодательстве правовое положение государственного служащего устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы.

Другими словами, законодательство о государственной службе применяется уже не дополнительно к трудовому законодательству, а становится единственным источником регламентации правового положения государственного служащего. Тем самым и статус государственного служащего приобрел сугубо публично-правовой характер.

3. Общность принципов государственной и муниципальной службы

Государственная гражданская служба и муниципальная служба базируются на единых принципах. Эти принципы таковы:

- приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- равный доступ граждан к соответствующему виду службы и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами служащего;
- профессионализм и компетентность служащих;
- стабильность службы;
- доступность информации о службе;
- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами.

В Законе о муниципальной службе говорится о правовой и социальной защищенности муниципальных служащих (п.8 ст.4), а в Законе о государственной гражданской службе – о защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность (п.8 ст.4). Фактически речь идет об одном и том же принципе правовой и социальной защищенности служащего. И в этом смысле формулировка Закона о муниципальной службе более точно выражает существо данного принципа. О том, что Закон о государственной гражданской службе сформулировал данный принцип уже чем на самом деле подразумевал законодатель, подтверждается наличием в данном Законе главы 11, посвященной как раз разнообразным правовым, социальным и материальным гарантиям государственного гражданского служащего, а не только его защите от неправомерного вмешательства в профессиональную служебную деятельность.

Некоторое формальное затруднение возникает и в связи с принципом внепартийности службы, означаящим означает, что служащие выполняют свои полномочия независимо от партийных влияний и интересов. Им запрещено использовать свое должностное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений, а также публично выражать отношение к указанным объединениям в качестве служащего, а также создавать в государственных органах, органах местного самоуправления, иных муниципальных органах структуры политических партий, религиозных и других общественных объединений (за исключением профсоюзов, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) или способствовать созданию указанных структур. Вместе с тем этот принцип не означает запрета для служащих быть членами политических партий.

В чем же состоит затруднение? В том, что в Законе о муниципальной службе данный принцип прямо указан в ст.4, названной «Основные принципы муниципальной службы», а в Законе о государственной гражданской службе в соответствующей статье о принципах он отсутствует.

Однако тот же Закон не оставляет сомнений в существовании принципа внепартийности служащих (политической нейтральности службы), т.к. в его ст.17, устанавливающей запреты, связанные с гражданской службой, прямо говорится о той же недопустимости для гражданского служащего принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями; использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума, в интересах политических партий, других

общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности; создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур. А в ст.18 («Требования к служебному поведению гражданского служащего») сказано, что служащий, в числе прочего, обязан соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций. А служащий, замещающий должность гражданской службы категории "руководители", обязан не допускать случаи принуждения гражданских служащих к участию в деятельности политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений.

В то же время для муниципальной службы характерен специфический принцип, который вытекает из особенностей самого местного самоуправления. Речь идет о принципе единства основных требований к муниципальной службе в сочетании с учетом исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы.

Специфика местного самоуправления обуславливает необходимость учета местных традиций. Например, с учетом традиций и сложившейся социальной инфраструктуры определяется административный центр сельского поселения, муниципального района – тот населенный пункт, в котором находится представительный орган соответствующего муниципального образования. Муниципальные образования в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами вправе устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности. Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации также с учетом исторических и иных местных традиций.

Учет традиций необходим и на муниципальной службе. Так, реестр должностей муниципальной службы в субъекте РФ представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам

должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

4. Организационная взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы

Об этом, более конкретном, так сказать, прикладном, но чрезвычайно важном для самих служащих аспекте взаимосвязи рассматриваемых видов публичной службы прямо говорится в законах, которые регулируют эти виды службы. Статья 7 Закона о государственной гражданской службе так и названа: «Взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы». Имеет смысл привести ее полностью.

«Взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы обеспечивается посредством:

- единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы;
- единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы; единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих;
- учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;
- соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих;
- соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца».

Соответственно и ст.5 Закона о муниципальной службе названа «Взаимосвязь муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации», которая содержит те же шесть конкретных средств организационного обеспечения такой взаимосвязи. Рассмотрим эти средства.

1. Единство основных квалификационных требований к должностям гражданской и муниципальной службы. На муниципальной и государственной гражданской службе предусмотрены квалификационные требования к уровню профессионального образования, стажу государственной службы (муниципальной службы) или стажу работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Квалификационные требования для замещения должностей государственной службы устанавливаются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Федерации; а квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы – муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований, которые определяются законом субъекта РФ в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы.

2. Единство ограничений и обязательств при прохождении гражданской и муниципальной службы. Ограничения, связанные с гражданской службой, закреплены в ст.16 Закона о государственной гражданской службе, а совпадающие с ними ограничения, связанные с муниципальной службой, – в ст.13 Закона о муниципальной службе. Эти ограничения состоят в следующем.

Гражданин не может быть принят на гражданскую или муниципальную службу, а гражданский (муниципальный) служащий не может находиться на службе в случае:

- признания его недееспособным или ограничено дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

- осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по приговору суда, вступившему в законную силу; отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение обязанностей по должности, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой должности связано с использованием таких сведений;

- наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную (гражданскую) службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения;

- близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным (гражданским) служащим, если замещение должности муниципальной (гражданской) службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

- прекращения гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. Поскольку на муниципальной службе могут находиться иностранные граждане для них ограничения, связанные с муниципальной службой состоят также в прекращении гражданства иностранного государства;

– участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право находиться на муниципальной службе;

– наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;

– представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

– непредставления установленных федеральными законами сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Можно говорить и о единстве основных обязанностей гражданского и муниципального служащего, установленных соответственно ст.15 ФЗ о государственной гражданской службе и ст.12 ФЗ о муниципальной службе. Так, гражданский и муниципальный служащий обязаны:

– соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение; исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным инструкцией (регламентом);

– соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;

– соблюдать правила внутреннего трудового распорядка (служебный распорядок государственного органа);

– поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

– не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

– беречь государственное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

– представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством РФ сведения о себе и членах своей семьи, а также

сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

– сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства;

– соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены федеральными законами;

– сообщать представителю нанимателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, принимать меры по предотвращению такого конфликта.

3. Единство требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских и муниципальных служащих.

Вопросы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации гражданских служащих урегулированы ст.62-63 Закона о государственной гражданской службе. Что касается Закона о муниципальной службе, то в нем не содержится каких-либо требований на этот счет. Вряд ли отсутствие этих норм оправданно. Согласно Европейской хартии местного самоуправления статус персонала органов местного самоуправления должен обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета личных достоинств и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе (п.2 ст.6). Поэтому на федеральном уровне следовало хотя бы наметить пути решения проблемы, вытекающей из международных обязательств России.

4. Учет стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы.

В российском законодательстве стаж по гражданской и муниципальной службы уравниваются. Так, в соответствии со ст.25 Закона о муниципальной службе в стаж (общую продолжительность) такой службы включаются периоды работы на государственных должностях Российской Федерации и государственных должностях субъектов Федерации; должностях государственной гражданской службы, воинских должностях и должностях правоохранительной службы. И наоборот, ст.54 ФЗ о государственной гражданской службе предусматривает для муниципальных служащих возможность перехода на государственную службу с включением в стаж срока муниципальной службы.

5. Соотносительность основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских и муниципальных служащих.

Основу оплаты труда гражданских и муниципальных служащих составляет денежное содержание, состоящее из оклада по должности и иных выплат. Размеры денежного содержания различаются в зависимости от вида государственного органа или органа местного самоуправления, заме-

щаемой должности и т.д. В числе гарантий, общих для муниципальных и гражданских служащих, к примеру, можно назвать:

- право на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;
- условия работы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностной инструкцией (должностным регламентом);
- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;
- защиту муниципального (гражданского) служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральным законом и др.

6. Соотносительность основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца.

В области пенсионного обеспечения на муниципального служащего в полном объеме распространяются права государственного гражданского служащего, которые установлены Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и законами субъектов РФ. Это же правило распространяется на пенсии по случаю потери кормильца, которые члены семьи муниципального служащего получают в случае его смерти, связанной с исполнением должностных обязанностей, в том числе наступившей после увольнения с муниципальной службы.

Контрольные вопросы и задания

1. Чем обусловлен публичный характер государственной и муниципальной службы?
2. Назовите единые принципы государственной и муниципальной службы.
3. Перечислите средства организационного обеспечения взаимосвязи муниципальной службы и государственной гражданской службы Российской Федерации.
4. Назовите единые основные обязанности гражданского и муниципального служащего.

ТЕМА 7

ЭТИЧЕСКИЕ РЕГУЛЯТОРЫ ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

1. Специфика современного подхода к политической и идеологической этике публичного управления

2. Моральные самоограничения политиков и чиновников и контроль над ними

1. Специфика современного подхода к политической и идеологической этике публичного управления

Возрастание значения этических механизмов регулирования. Один из симптомов нынешнего переходного времени — серьезный пересмотр отношения людей (причем не столько так называемой элиты, сколько широких масс) к существующим политико-государственным институтам, к обязанностям тех, кто принимает на себя роль осуществления власти и управления. В политическом плане это сдвиг от “демократии доверия” к “демократии участия и контроля”. Параллельно происходит значительное повышение внимания к ценностным императивам и регуляторам поведения должностных лиц. Разумеется, это не означает какого-либо пренебрежения к регуляторам правовым. Речь идет об усилении последних более фундаментальным компонентом. Проявляется это как в религиозном, так и в секулярном пластах сознания и интеллектуальных поисков.

Однако, отдавая максимально глубокое уважение религиозному подходу и даже разделяя его, по ряду причин невозможно полностью полагаться на него, тем более применительно к рассматриваемому достаточно специфическому кругу вопросов. В политике и администрировании одними заповедями не обойтись. Их следует наполнить конкретным, приложимым к данной сфере содержанием. К тому же существует некоторое объективное если не противоречие, то несоответствие между христианскими заповедями, императивами поведения в их абсолютном, предельном смысле и неизбежно более прагматичным этосом политики и управления. Например, евангельскую максиму непротивления злу насилием (равно как и ее индуистский аналог — “ахимсу”) на практике часто нелегко совместить с моральным долгом политика или чиновника противостоять в случае необходимости и с использованием насилия очевидному и опасному для граждан и общества злу. Понимаемая в абсолютном смысле, эта максима входит в противоречие с моральной ответственностью представителя государственной власти.

Игнорирование этого обстоятельства было бы прекраснодушием, обрекающим добро на поражение. Как писал еще в начале XX в. Макс Вебер, «гений или демон политики живет во внутреннем напряжении с богом любви, в том числе и христианским Богом в его церковном проявлении, — напряжении, которое в любой момент может разразиться непримиримым конфликтом... Ибо все это, достигнутое политическим воздействием, которое использует насильственные средства и работает в духе этики ответственности, угрожает “спасению души”. Но если в борьбе за веру к политическому действованию будут стремиться при помощи чистой этики убеждения, тогда ему может быть нанесен ущерб и оно окажется дискредитированным на много поколений вперед». Но при этом Вебер отнюдь не отрицал необходимость этики как в политике, так и в администрировании. Он, в частности, подчеркивал в той же работе факт “развития и превращения современного чиновничества в... высококвалифицированных специалистов духовного труда, профессионально вышколенных многолетней подготовкой, с высокоразвитой сословной честью, гарантирующей безупречность, без чего возникла бы роковая опасность чудовищной коррупции и низкого мещанства”. В другом месте он отмечал, что отношение к власти не как к самоцели, а всего лишь как к необходимому средству профессиональной миссии, так называемый инстинкт власти, пребывает вполне в границах нравственно-психологической нормы.

Правда, с тех пор многое в нашей жизни изменилось, и это не могло не сказаться на государственной службе. И хотя немало из веберовских подходов сохранилось, но последние десятилетия принесли существенные перемены. Некоторые даже называют их “административной (или постбюрократической) революцией”, хотя, думается, для столь претенциозных деклараций оснований пока явно недостаточно. И все же можно констатировать, что бюрократии большинства западных стран уже вступили в поствеберовскую эпоху. Они стали значительно более подконтрольны обществу, “прозрачны” в своей деятельности, а сама государственная служба в значительной мере утратила кастовый характер пожизненной профессии и лишилась большинства ранее существовавших привилегий. И одной из наиболее существенных перемен представляется существенное повышение внимания к ее этическим аспектам.

Долгое время господствующей нормой политического мышления и практики была идеология макиавеллизма, в рамках которой политика и мораль рассматривались как вещи несовместимые. Однако в XX в., особенно во второй его половине, эта идеология в значительной мере исчерпала свой потенциал и “оправдание”. После того как политика стала публичной, а народ в демократическом государстве постепенно осознал свое право и обязанность непосредственно участвовать в ней, политика постепенно возвращается к ее изначальному пониманию, свойственному Аристотелю.

Он “видел в политике продолжение этики, своего рода развернутую этику, этику in concrete и в то же время рассматривал саму этику как высшую политическую науку”. В сущности, ту же мысль проводил выдающийся социальный философ XX в. Исайя Берлин, полагая, что политическая философия есть “не что иное, как этика в применении к обществу”, и тем самым подчеркивая важность и фундаментальный характер этических начал общественной жизни. Да, собственно, едва ли не в каждой исторической эпохе можно найти подтверждения существования “антимакиавеллистского”, морального взгляда на политику. Так, еще Блаженный Августин в своем труде “О граде Божием” писал: «При отсутствии справедливости (вариант – “правосудия”, т.е. другой перевод слова *justicia*.) что такое государства, как не большие разбойничьи шайки, так как сами разбойничьи шайки что такое, как не государства в миниатюре?»

А если взглянуть на страны с подлинно демократической политической культурой и традицией в современную, “постмакиавеллистскую” эпоху, то очевидно, что политикогосударственная практика, политический класс были вынуждены отреагировать на это изменение в самосознании общества. Например, в США первый Кодекс этики правительственной службы появился еще в 1958 г., правда, сначала в форме резолюции Конгресса. Но примерно через двадцать лет этические начала государственной жизни становятся объектом достаточно жесткого социального контроля и регламентации, в том числе и на законодательном уровне. Было признано, что жизнеспособность и легитимность политической системы страны во многом зависят от того, насколько государственные институты и высшие должностные лица отвечают господствующим в обществе ценностям и идеалам, а их поведение соответствует нормам общественной морали. Отсюда и внимание к этическим кодексам (сводки норм, определяющие стандарты поведения, могут иметь разные названия) в публично-властных институтах всех западных стран.

В России из-за трагических особенностей ее истории (не говоря о снова вошедших в моду политиканских спекуляциях на специфике нашей якобы уникальной ментальности) процесс этот, к сожалению, по меньшей мере, запаздывает. Это связано и с современными, и с историческими обстоятельствами. Для краткости ограничимся указанием на современные как более близкие.

В постсоветские годы, осваивая новую для нескольких поколений “алгебру” жестких рыночных отношений, мы как-то подзабыли о внеэкономических, моральных мотивах человеческого поведения, о том, что “не хлебом единым жив человек”. Но уродливые реалии жизни со всей наглядностью продемонстрировали последствия подобной однобокости. В частности, в контексте необходимости решить проблему ограничения бюрократического произвола и коррупции это предполагает повышение вни-

мания к моральным качествам чиновничества, к проблемам административной морали.

К тому же следует учитывать, что те объективно необходимые и происходящие во всем мире изменения государственной службы в сторону повышения ее эффективности и дебюрократизации посредством принятия на вооружение методов деятельности, используемых в частном менеджменте (так называемый *new public management*), расширение ее сотрудничества с частным сектором несут и определенные опасности. В частности, происходит неизбежное расширение “серой зоны” – сферы личного усмотрения служащих на грани закона. А это, естественно, повышает требования к моральным качествам служащих. Технологически и методически сближаясь с коммерческими структурами, государственная служба не должна и не может утратить специфику, качественно отличающую ее от других организаций и общественных институтов. Главное в этой специфике – ее назначение – служить общественным интересам, а не интересам “начальства” или отдельных промышленно-финансовых групп (впрочем, одно другого отнюдь не исключает). А чтобы обеспечить это в условиях изменений, необходимо особое внимание к моральным принципам и ценностям служащих. В противном случае государственную службу неизбежно захлестывает вал коррупции и прочих злоупотреблений, связанных с возможностью торговать от имени государства влиянием, разного рода экономическими и административными ресурсами.

Помимо этого есть еще и собственно политическая (не путать с политиканской) необходимость резко повысить внимание к моральному аспекту государственной службы. Она обусловлена серьезным и опасным в условиях даже ограниченной демократии падением уровня доверия населения к чиновничеству. Хотя тотальное недоверие к чиновникам справедливо лишь отчасти и во многом связано с более широкими причинами – общим кризисом доверия почти ко всем государственным институтам, а также с возросшими требованиями и политическими ожиданиями граждан, – игнорировать данное обстоятельство было бы непростительной политической слепотой.

Во-первых, доверие граждан – одна из фундаментальных основ демократии. И не только демократии. Ведь советский строй далеко не в последнюю очередь рухнул из-за того, что полностью исчерпал ресурс доверия граждан. Другое дело — последующее драматическое развитие событий, когда под прикрытием сладкозвучной демократической риторики во многом произошла “реприватизация государства” отчасти новыми людьми, отчасти прежней номенклатурой. В итоге люди поверили в демократию, а их снова обманули. И этот кризис доверия, распространившийся на демократические институты, может быть, ключевая, базовая причина

многих сегодняшних проблем и удручающих политических “гримас” наших дней.

Во-вторых, люди, как известно, во многом живут в мире субъективных представлений о жизни, в том числе о власти, которая в демократическом обществе обязана стремиться улучшать эти представления и, во всяком случае, приближать их к реальности. Поэтому моральный аспект поведения государственных служащих очень важен с точки зрения публичной политики.

И еще один момент: «цифровая революция», беспрецедентно расширив наши возможности, одновременно породила и новые проблемы, усложнила наш мир. В частности, поскольку многие рутинные операции и даже сложные интеллектуальные задачи “отданы” роботам и компьютерам, за человеком остается нравственная ответственность за выбор решений, за принятие либо отвержение предлагаемых умными машинами вариантов. Не только бесперспективно, но даже опасно пытаться вносить в машинное программирование связанные с моралью критерии. На заре эры роботов один из фантастов предлагал ввести в качестве “первого правила роботехники” принцип абсолютного запрета на нанесение вреда человеку. Однако сейчас очевидно, что подобные “простые” решения не “работают”. Сами этические дилеммы бесконечно усложнились. И решать их, кроме человека, некому. Как предвидел еще лет двадцать назад Д.С. Лихачев, “на человека ляжет тяжелейшая и сложнейшая задача быть человеком... нравственно отвечающим за все, что происходит в век машин и роботов”.

Первыми практическими шагами в решении проблем, о которых идет речь, представляются разработка, широкое обсуждение и внедрение в аппарат этического кодекса (кодекса поведения) служащего, что предусмотрено Федеральной программой реформирования государственной службы, утвержденной Президентом РФ в конце 2002 г. Думается, должно быть несколько таких кодексов, содержащих как единые для всех нормы, так и нормы, учитывающие специфику должностей разного уровня, разных сфер деятельности, а возможно, и региональную специфику. Ведь очевидно, что ряд действий людей, в том числе и чиновников, по своей природе гораздо эффективнее регулируется не юридическими, а неформальными (но от этого не менее действенными) нормами групповой – в данном случае административной – морали и нормами индивидуальной нравственности.

Профессиональная этика государственного служащего, как, впрочем, и любая корпоративная этика, обладает существенной спецификой. Между тем многие чиновники имеют о ней весьма смутное либо искаженное представление или относятся к ней с пренебрежением. Те же, кто всерьез стремится руководствоваться нормами служебной морали (а таких людей в аппарате немало), вынуждены методом проб и ошибок вырабатывать как бы индивидуальную версию этического кодекса. Поэтому представляется

крайне важным разработать такой Документ, который бы задавал систему нравственных, этических ориентиров, давал бы рекомендации по поведению в “щекотливых” ситуациях, ясно обозначал бы область “табу” для служащего.

Это касается прежде всего сферы конфликта интересов – наиболее типичной и острой в данном отношении проблемы, но ею не исчерпывается. И, разумеется, необходимо создать особый механизм контроля за соблюдением этических норм, достаточно тонкий и учитывающий специфику именно морального регулирования поведения. Изучение как зарубежного, так и отечественного опыта показывает, что даже сам факт возникновения такого документа и его обсуждения в административных коллективах послужил бы повышению уровня административной морали, в чем наш аппарат сегодня так нуждается. Выражаясь высоким, но в данном случае уместным стилем, дух общественного служения должен лечь в основу кодексов политической и административной этики. А в более общем политическом плане именно этика есть сердце демократии.

2. Моральные самоограничения политиков и чиновников и контроль над ними

Важный аспект политической и административной этики – моральные самоограничения, т.е. более высокие, чем по отношению к остальным гражданам, требования. Политик и чиновник имеют больше возможностей, нежели рядовой гражданин, и именно поэтому на них налагается больше ограничений и самоограничений. Не все практически возможное и достижимое должно быть для них морально приемлемым. Не будем здесь рассуждать о материальных привилегиях, возможностях использования служебного положения для получения личной выгоды или благ и тем более о рутинной житейской аморальности и т.п. Думается, с явными злоупотреблениями все и так более или менее понятно. Здесь же хотелось бы обратить внимание на те самоограничения, которые должностное лицо должно налагать на выбор тех или иных действий, той или иной линии поведения в рамках полномочий. Иными словами, не всегда то, что позволяет ему закон, допустимо с моральной точки зрения, тем более что закон зачастую предоставляет высшим должностным лицам государства возможность широкого выбора.

Другая сторона той же проблемы – необходимость существования многообразных форм контроля над должностными лицами, в первую очередь контроля общественного, делающего их поступки и даже мотивы поступков известными для граждан, а саму власть прозрачной. Ведь, как известно, государственная власть по природе склонна к секретности, набрасыванию на себя флера таинственности. А завеса тайны – благоприятней-

шая среда и для ошибочных решений, и для прямых злоупотреблений. И именно поэтому в демократическом обществе власть находится под прицелом общественных «прожекторов». Не случайно, например, в Англии очень важным является определение политики как “публичной сферы”, а в США после Уотергейтского скандала был принят целый ряд законов о прозрачности правительства, получивших общее наименование Sun Shine Laws (“законодательство солнечного света”). На сегодняшний день законы об открытости информации, о доступе к ней граждан приняты под разными названиями в 52 государствах мира. Россия, увы, пока не входит в их число.

Контрольные вопросы и задания

1. В чем проявляется возрастание значения этических механизмов регулирования?
2. Как доверие связано с политическими институтами и функционированием демократии?

ТЕМА 8

ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И УПРАВЛЕНИЕ СВЯЗЯМИ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

- 1. Специфика принятия решений в системе публичного управления**
- 2. Административные переговоры**
- 3. Управление инновационной деятельностью**
- 4. Роль связей с общественностью на государственной и муниципальной службе**
- 5. Формирование современного имиджа государственной и муниципальной службы.**

1. Специфика принятия решений в системе публичного управления

Наиболее сложный и ответственный этап в процессе управления принятие решения. Любое управленческое решение предполагает выбор одного или большего числа средств (линий поведения) для достижения одной или большего числа целей (желаемых исходов). В процессе принятия решений обычно выделяют четыре фазы.

1. Возникновение проблемы решения.
2. Формулировка и анализ проблемы.
3. Принятие решения.
4. Исполнение решения.

Сторонник «мягкого» мышления в управлении, известный ученый Рассел Акофф (1919-2009) предлагает начинать первый этап со всестороннего взвешенного анализа исходных позиций. Такой анализ должен прояснить внутреннее и внешнее положение организации (или отдельной проблемы), в отношении которой принимается данное решение. В анализ исходных позиций можно, а чаще всего и необходимо включить выяснение всей картины ожиданий групп давления и лиц, принимающих решение. Целью анализа исходных позиций является проникновение в суть истории, современного положения и перспектив развития организации, а также грозящих ей изменений. Ответственность за проделанный анализ несет руководство организации, но в процесс обсуждения желательно включить как можно большее число компетентных сотрудников организации.

Анализ исходных позиций можно начать с факторов успеха прошлой деятельности организации – тех черт, ресурсов, знаний, навыков, возмож-

ностей и достижений, на основании которых деятельность в предлагаемой сфере принятия решений считается успешной. На данном этапе используются знания и опыт всей организации. Надо заметить, что это не требует непосредственных решений и мер, нужен, лишь сложный поиск верных и наиболее важных объектов анализа. В качестве метода работы можно порекомендовать, например, совместные обсуждения. Выявленные в результате совместного мышления факторы успеха создают основу для следующего этапа анализа исходных позиций – условно его можно назвать этапом сбора информации.

Данные для анализа собираются из имеющегося в наличии статистического или иного материала путем анкетирования, интервьюирования, с помощью социальных проектных групп и на совещаниях по вопросам развития. Основной задачей составления анализа является сбор разносторонних данных для выводов и дальнейшего планирования. Эти сведения могут быть поданы как «жесткая» статистика, материалы для чтения или как «мягкие» сведения для оценок. Сведения из таких разных источников, как статистика, бухгалтерские отчеты и прочие расчеты, могут считаться довольно объективными, поскольку они лишены субъективных оценок людей, тем не менее субъективные понятия также стоит принимать во внимание. Общее мнение можно выяснить с помощью анкет, интервью, наблюдений и заседаний. Анализ исходных позиций считается полным, если он содержит как «жесткие», так и «мягкие» сведения.

Единый анализ сильных (*Strengths*) и слабых (*Weaknesses*) сторон, возможностей (*Opportunities*), опасностей или угроз (*Threats*) в деятельности организации называется анализом четырех полей (или SWOT-анализом). Он включает анализ как внешних (возможности и угрозы), так и внутренних факторов деятельности организации (сильные и слабые стороны). Анализ исходных позиций потеряет смысл, если из него не будут сделаны необходимые выводы для дальнейшего этапа принятия решений.

Точные и глубокие выводы должны быть сделаны на основе всех этапов анализа: они могут касаться реакции на ожидания связанных групп, использования возможностей, которые в будущем может представить окружающая среда, предотвращения опасностей, которые она может таить в себе, или укрепления внутренних сильных сторон организации и устранения внутренних слабостей.

Информация о типичных участниках процесса принятия административно-государственных решений в обществе на разных этапах представлена в табл. 1.

Для того чтобы процесс принятия решений проходил рационально и эффективно, во второй и третьей фазах, т.е. при формулировке и анализе

проблемы, а также при выборе одной из альтернатив действия можно использовать прикладные методики конфликтологии.

Таблица 1 – Возможные формы участия лидеров, партий и граждан на основных этапах принятия решений

Фаза процесса принятия	I	II	III	IV ‘
Участники	Политические лидеры, политические партии, общественные или государственные организации, граждане	Политические партии, общественные организации, эксперты, государственная администрация, граждане	Органы государственной администрации	Государственная администрация, граждане
Формы участия	Передача постулатов, мобилизация общественного мнения, разные формы давления (митинги и др.)	Дискуссии	Голосование, компромиссное решение	Воздействия: принуждение, соглашение, манипуляция

Чтобы избежать обострения конфликтов противоборствующих сторон, при обсуждении проблемы необходимо применить следующие правила рациональной дискуссии.

1. Правило постановки проблемы: каждый дополнительный вопрос нужно преобразовать в основной и каждый из них обсуждать по очереди. В этом случае основная проблема выяснится в процессе обсуждения и займет центральное место без давления какой-либо из сторон участников дискуссии.

2. Правило реплики в дискуссии: каждое выступление участников дискуссии должно содержать критику аргументов предшествующих ораторов и защищать собственные аргументы по дискутируемой проблеме, а не уводить дискуссию в сторону.

3. Правило согласования смыслового значения многозначных терминов: следует с самого начала договориться о том, какой смысл участники дискуссии будут вкладывать в ключевые понятия по существующей проблеме. Это позволит избежать многих недоразумений в дальнейшей дискуссии.

Между тем на практике при обсуждении гораздо чаще используются так называемые нерациональные методы дискуссии: высмеивание, ирония, апеллирование к авторитетам, использование стереотипов, приписывание оппоненту определенных свойств, которые в данной группе осуждаются, тенденциозная интерпретация высказываний оппонента, чтобы вменить в вину противнику намерения, которых он не имел, и т. д. Подобная процедура состоит в выборочном извлечении высказанных оппонентом суждений и создании таким образом целого, которое способно вызвать у слушателей отрицательное отношение к взглядам противника. В результате может победить не тот, чье решение более эффективно и рационально, а тот, кто с помощью нерациональных методов ведения дискуссии сумел привлечь на свою сторону больше сторонников.

Поэтому в процессе обсуждения следует по возможности избегать перечисленных нерациональных приемов дискуссии, которые вносят излишнее эмоциональное напряжение в обсуждение проблемы.

Для того чтобы наиболее полно выявить слабые стороны предлагаемых решений и в особенности избежать не критических оценок планируемых социальных изменений, к участию в дискуссии можно привлекать не только представителей власти, администрации, экспертов, но и представителей заинтересованных социальных групп, которых касается решение проблемы. Однако групповое обсуждение может пойти по ложному пути, если заранее не учесть несколько факторов, которые специалисты называют ловушками группового мышления. Вот семь наиболее распространенных ловушек:

- ограничение дискуссии до обсуждения одного из предлагаемых способов решения проблемы, который представляется как наилучший вариант;
- блокирование информации, не соответствующей избранному проекту решения;
- упрощение ситуации, вследствие чего она воспринимается схематично и односторонне;
- пренебрежение при анализе планируемых социальных изменений факторами, мешающими реализации избранной альтернативы действия (например, бюрократическая инерция, сопротивление противников данного проекта и т.д.);
- односторонняя переоценка или недооценка действительного масштаба планируемого решения (учет только текущих или краткосрочных последствий);
- тенденциозное приписывание позитивных следствий определенному решению проблемы, а негативных — факторам, действующим независимо от него;

– односторонняя сосредоточенность на положительных факторах решения проблемы и пренебрежение отрицательными следствиями.

После завершения дискуссии наступает решающая фаза процесса принятия решения – выбор одной из возможных альтернатив действия. В политической практике обычно используют два основных метода выбора практического решения: путь компромисса и путь голосования.

Применение метода компромисса возможно в том случае, когда интересы участников решения не находятся в остром противоречии: они в чем-то совпадают, а в чем-то расходятся. В многонациональном государстве, например, объединяющей идеей может выступать удержание интегральности и независимости государственной организации. Общее решение в таком случае возникает в результате согласования мнений всех участников, что не гарантирует ни одной из сторон осуществления ее целей, но возможно для принятия всеми участниками. Желание не задевать самолюбия, равно как и чисто политическая озабоченность тем, чтобы намеченное решение не слишком повлияло на равновесие сил, приводят к компромиссным соглашениям: нет ни победителей, ни побежденных. Однако это может сказаться на эффективности государственного управления, поэтому для достижения компромисса возможен и другой путь.

Болгарский социолог Марко Марков (1901-1967) предлагает во избежание конфликтов при выборе одной из возможных альтернатив действия опираться на эмпирические законы науки, т.е. оценивать все возможные варианты решения на основе единых объективных критериев:

- каково будет состояние проблемы по каждому варианту после решения;
- сколько времени и какие средства будут необходимы для осуществления каждого варианта решения;
- какие трудности и каким образом необходимо преодолеть при реализации каждого из проектов;
- как будет отражаться каждый вариант решения на состоянии всего социального организма в целом.

Если выбор решения в значительной мере определяется действиями партнера в предполагаемой ситуации, то при подготовке проекта решения используется теория игр. В данном случае игра рассматривается как конфликтная ситуация, столкновение, в котором

кто-то должен выиграть, а кто-то проиграть. Наиболее выигрышный и эффективный вариант утверждается в качестве окончательного проекта решения.

В последние годы ученые все чаще предлагают использовать в процессе принятия административных решений метод мозгового штурма. Французский политолог Бернар Гурней предлагает в исключительных случаях, когда сторонам не удастся прийти к соглашению, во избежание обо-

стрения конфликта обращаться за арбитражным решением к вышестоящей инстанции.

Не стремясь к парадоксам, можно утверждать, что конфликты при принятии решений неизбежны и даже полезны. Наивно полагать, что эффективное государственное управление должно быть единообразным, единоклубным и что возникновение конфликтов в государственной системе следует рассматривать как чрезвычайное происшествие. Подобное представление имело бы основание, если бы поведение людей во всех случаях было идеальным, но поскольку это далеко не так, устранять конфликты не просто невозможно: стремление ликвидировать их любой ценой опасно. Дух соперничества между различными министерствами и отделами при принятии решений в государственном управлении часто является стимулятором, играющим ту же роль, что и механизм конкуренции в частном секторе. Если до принятия правительством решения каждое министерство или ведомство представит свои соображения по обсуждаемому вопросу, будет защищать свой проект, укажет на ошибки и просчеты в проектах конкурирующих отделов, это надо только приветствовать. Чем шире борьба мнений, которая выявляет достоинства и недостатки различных вариантов, тем выше качество конечного решения. Государство, в котором органы управления во всем соглашаются с политической властью, не является демократическим, по своей сути оно тоталитарно.

В большинстве случаев, несмотря на все трудности обсуждения, в последний момент путь к достижению соглашения принимается. В нем достаточно точно отражаются позиции, занятые сторонами в процессе его подготовки, и довольно редко бывает, чтобы позиция одной из сторон одержала верх по всем ключевым вопросам. Как правило, инициаторы проекта решения стараются беспристрастно распределять преимущества и издержки и не вносить в проект таких положений, которые могли бы быть восприняты одной из сторон как окончательный отказ от того, что она относит к своим главным целям.

При более или менее равном соотношении сил конечное решение складывается из откровенных обоюдных уступок участников переговоров, которые публично берут на себя ответственность за компромисс.

Каждый из партнеров на время отказывается от тотальности своих первоначальных притязаний ради общего согласия. Но каким бы хорошим ни казался окончательный проект решения, он не приведет к результату, пока не пройдет испытания делом. Эксперты советуют не ограничиваться принятием одного решения и на случай непредвиденных обстоятельств составить несколько запасных вариантов. Смысл этой идеи заключается в том, чтобы ввести в принятое решение фактор надежности. В случае неудачи при реализации основного проекта всегда можно будет воспользоваться запасным вариантом.

Кроме того, принятие нескольких запасных решений поможет смягчить конфликт противоборствующих сторон при обсуждении проблемы: в запасные варианты могут войти те положения, от которых в основном проекте пришлось отказаться. Эти варианты ни к чему не обязывают, но могут послужить буфером при столкновении различных интересов и существенно разрядить психологическую обстановку.

Поэтому не стоит бороться с конфликтами любой ценой, иногда их можно использовать во благо общего дела. Как любят шутить французы, в мире существует лишь одно место, где нет конфликтов: это — кладбище.

2. Административные переговоры

Ведение переговоров – важная составная часть профессиональной деятельности чиновников среднего и высшего звена. Специфика административных переговоров между представителями различных министерств и ведомств состоит в том, что они обычно проходят в рабочем порядке, без присутствия прессы, за закрытыми дверями. Однако иногда представителям государственной администрации на самых разных уровнях приходится вступать в переговоры с политиками, группами лоббирования, иностранными партнерами. В этих случаях переговоры носят уже политический характер и проходят в сопровождении информационной кампании в средствах массовой информации. Именно поэтому владение актуальными приемами ведения переговоров входит в сферу профессиональной компетенции современного чиновника.

Административные переговоры – это специфический вид межличностного взаимодействия сторон и совместной деятельности, ориентированный на разрешение административных конфликтов или организацию сотрудничества и предполагающий совместное принятие решения, оформленного письменным соглашением или договором.

Теория переговоров должна дать ответы на весьма сложные вопросы: как верно интерпретировать позицию партнеров по переговорам в конфликтной ситуации? Как добиться того, чтобы оппоненты поняли вас правильно? Каким образом прийти к общему соглашению, если ни одна сторона не хочет «поступиться принципами»? Сегодня теоретики разных направлений и школ предлагают весьма противоречивые ответы на эти вопросы, однако все они согласны с тем, что переговоры – особый вид взаимодействия между людьми, которому можно и нужно учиться.

Если говорить о переговорах как об искусстве, нельзя не заметить: в первую очередь это «искусство возможного» – оно балансирует на тонкой грани между «убедить» и «победить», что всегда связано с определенным

риском. С этой точки зрения специфика переговоров наиболее полно открывается в теории игр.

Участие в переговорной игре, как и в любой другой, имеет смысл лишь постольку, поскольку ее результаты не predeterminedены и, следовательно, каждый из игроков имеет свой шанс. Поэтому переговоры — форма рискованной деятельности, в ходе которой участники оспаривают друг у друга возможность определять характер будущих соглашений. Решающим здесь является принцип неопределенности, отраженный в понятии риска: искусство опытного переговорщика состоит в том, чтобы этот риск максимально уменьшить. Если рассматривать переговоры как «искусство компромисса», то важно обратить внимание на приемы тонкого лавирования и маневра, искусство толерантности (терпимости). Администратору за столом переговоров необходимы тонкая интуиция и высокое мастерство, чтобы претворить задуманные планы в жизнь.

Современные исследователи в своих определениях переговоров делают акценты на разных сторонах переговорного процесса. Например, известные американские ученые Роджер Фишер и Уильям Юри видят в переговорах прежде всего стремление к консенсусу: для них это совокупность практик, которые позволяют мирно сочетать антагонистические интересы, «метод достижения соглашения на дружеской основе, без поражения сторон». С ними согласны Клод Селлих и Субхаш С. Джейн: «Переговоры – ситуация взаимозависимости, поскольку в ней один участник переговоров оказывает влияние на другого, и наоборот».

Французский исследователь Лионель Белланже рассматривает переговоры в экзистенциальном ракурсе: «Переговоры позволяют находить приемлемое урегулирование для сохранения или расширения своей собственной свободы, своего “Я”, своей личности перед лицом другого человека или других людей, правил, целей, перед развитием мира и его структур», поэтому в переговорах он видит прежде всего указание на коллективную волю к изменению, ориентированную на все более активное участие всех во всех главных решениях, касающихся повседневной жизни. Вместе с тем Белланже подчеркивает плодотворность интегративного подхода к переговорам, объединяющего четыре различные перспективы. Переговоры — это:

- 1) «шарада», в которой каждый из участников стремится разгадать часто почти определенное ситуацией решение и самих действующих лиц;
- 2) «искусство», состоящее, в частности, в ловкости установления отношений, в которых переговоры являются маркером скорее начала, чем конца;
- 3) «торговля» в процессе выделения ресурсов;
- 4) познавательный процесс и последовательное обучение.

Как видим, в современной науке развивается множество взаимно дополняющих друг друга подходов к переговорам.

Во время административных переговоров часто используется модель «переговорного торга», причем в ее достаточно жестком варианте. Достижение консенсуса с помощью торга ориентировано на использование силовых приемов, рассчитанных на манипулирование поведением партнера. При этом «жесткий» торг рассчитан на абсолютный выигрыш: все или ничего, однако в таком радикальном варианте он используется в самых крайних случаях. Гораздо чаще за столом переговоров используются лишь различные приемы оказания давления на партнеров, смысл которых — во что бы то ни стало добиться уступок.

Существует целый спектр переговорных приемов, которые специалисты рекомендуют использовать во время «переговорного торга»: произведение эффекта сюрприза; смена плана дискуссии; создание искусственного стержня переговоров; выдвижение алиби; постоянная ссылка на другие инстанции; упорное молчание; организованный уход с заседания; обдуманное отсутствие на заседаниях; обмен мнениями в марафонском темпе; прием «свершившегося факта» и др.

Помимо этого известно несколько «именных» тактических подходов, разработанных и успешно апробированных на переговорах известными политическими и государственными деятелями прошлых эпох.

Тактика отсрочки (тактика Линкольна Форда): вначале не принимать ни аргументов, ни альтернатив, выдвинутых оппонентами, отложить на более поздний срок обсуждение основной темы и аргументацию собственной позиции, затем подчинить переговоры решению второстепенных проблем, переформулировав основной вопрос переговоров иначе.

Тактика цейтнота (тактика принца Максимилиана): сделать акцент на точном расписании действий во время переговоров, никому не объяснять своих целей, погрузить противника в атмосферу нехватки времени, заставив его поверить в то, что имеется некая возможность успеть что-либо сделать или избежать опасности.

Тактика вины: с возмущением атаковать «провинившегося» противника, потребовать объяснений, указав на все допущенные им ошибки, акцентируя внимание на размахе нанесенного им ущерба, и одновременно напомнить о важности переговоров и той политической миссии, в которой все собравшиеся призваны участвовать.

Тактика «разделяй и властвуй» (тактика Талейрана): разделить союзников, эксплуатируя их разлад, ревность и опасения, постепенно ослаблять их раздорами и интригами, не давая выступить единым фронтом, чтобы затем разбить поодиночке.

Не стоит, однако, преувеличивать значения метода торга и конфронтационных приемов на переговорах. Несмотря на то, что конфронтацион-

ный подход к переговорам вполне может закончиться консенсусом в результате долгого и нудного выторговывания партнерами уступок друг у друга, оценка значения таких соглашений в долгосрочной перспективе может измениться. После подобных переговоров у каждого из партнеров складывается определенная репутация, которая может неожиданно сыграть свою роль (часто отрицательную) на следующих переговорах. Тактика торга ведет к тому, что баланс интересов нарушается и стороны имеют дело с асимметричным типом решения, причем перевес бывает необязательно в пользу более сильного партнера. Иногда решающее значение имеют случайные факторы, например напористость, демонстративная жесткость слабого партнера. В результате у более сильной стороны возникает чувство неудовлетворенности, а ведь не исключено, что те же лица могут вновь оказаться за столом переговоров. Именно поэтому на административных переговорах иногда весьма плодотворно используется «мягкий» подход. Мягкая линия переговорной стратегии подчеркивает важность создания и сохранения отношений: участники переговоров рассматриваются как друзья, которые делают уступки друг другу для культивирования отношений, пытаются избегать состязания воли, при этом допускаются односторонние потери ради достижения соглашения. Однако даже в мягком варианте метафора торга обладает неприятной особенностью: то, что выигрывает один, проигрывает другой. При этом установка на торг предполагает симметричную ситуацию: нет никаких оснований ожидать, что та же стратегия не может быть использована другой стороной.

Когда участники переговоров начинают вести торг, они сразу связывают себя с определенной позицией, и чем дольше они будут безоговорочно настаивать на своем, тем больше их станут «связывать» объявленные позиции. По мере того как все больше внимания уделяется позициям, все меньше значения придается основополагающим интересам сторон. Достижение согласия становится все менее вероятным; любое достигнутое соглашение может скорее отражать механический компромисс между финальными позициями, нежели решение, тщательно выработанное с целью учета законных интересов сторон. Результатом зачастую является соглашение, удовлетворяющее каждую из сторон менее чем это могло бы быть. Если же в переговорах участвует несколько сторон, позиционный торг усугубляется и достижение совместных договоренностей еще более усложняется.

Использование одним из партнеров мягкого стиля при позиционном обсуждении на переговорах делает его уязвимым для сторонника жесткой линии, настаивающего на уступках и угрожающего; переговоры определенно закончатся в пользу приверженца жесткой линии. Вот почему на переговорах мягкая стратегия редко бывает успешной. Эта тактика возможна лишь в случае весьма прочных долгосрочных отношений, когда участники

переговоров — политические партнеры и согласны на взаимные уступки, причем у обоих партнеров есть подспудная убежденность в том, что развитие отношений для них важнее, чем любой разовый выигрыш.

Экспериментальные исследования и практические наблюдения подтвердили: в ответ на жесткую линию партнеры склонны также демонстрировать жесткость, а уступки в большинстве случаев рождают стремление пойти навстречу, поэтому некоторые исследователи стали исходить из компромиссного варианта, предполагающего попеременное сочетание «мягкой» и «жесткой» стратегий. Однако поскольку все это предполагает общую ситуацию торга, то минусы общей линии продолжают сказываться и в таком варианте.

Гораздо более эффективной в теории политических переговоров оказалась теория игр, разработанная уже не практическими политиками, а учеными. Она была создана американским математиком венгерского происхождения Джоном фон Нейманом (1903-1957) и экономистом Оскаром Моргенштерном (1902-1977) в середине прошлого века. Несколько позже ее начали использовать в теории переговоров американские ученые Говард Райффа, Анатолий Рапопорт и нобелевский лауреат Томас Шеллинг, выделив «игры с нулевой суммой» (победитель получает все), «игры с положительной суммой» (каждый что-то выигрывает) и «смешанные игры».

Вопрос использования экспериментальных теорий игр в реальных переговорных ситуациях весьма сложен, поскольку в данной теории предполагается, что действующие лица являются существами сугубо рациональными. Помимо этого теория игр не принимает во внимание многих непредвиденных факторов субъективного плана, таких как манипулирование информацией и ее сокрытие, харизматические черты характера переговорщиков, их конфликтность и т.п. Вместе с тем теория игр позволила более четко сформулировать проблему выбора между отношениями соревнования и отношениями сотрудничества на переговорах, поэтому впоследствии важный вклад в развитие этой теории внесли психологи, рассмотрев феномены соревнования и сотрудничества в межличностном плане, влияние субъективных факторов, качества обмена информацией, возможности использования личных отношений в процессе переговоров. Именно психологи предложили рассматривать переговорную игру как «активизированный конфликт интересов», ибо всякий участник процесса пытается максимально реализовать свои собственные интересы на переговорах.

Было выделено четыре ведущих психологических фактора, определяющих выбор модели «переговорной игры»:

- субъективные представления партнеров о предстоящих переговорах (бесполезная дискуссия, последний шанс договориться, ежегодный ри-

туал, навязанный представителями власти, шаг вперед в политическом отношении и т.п.);

- взаимные ставки партнеров (что партнеры предполагают предпринять с учетом некоторого риска, учитывая их политическую репутацию и внутренние устремления);

- личностный фактор (особенности характера, личного стиля и психологического настроения, взаимные симпатии и антипатии, компетентность, лояльность и т.д.);

- качество коммуникации (манера самоутверждаться и защищать свою систему ценностей, агрессивность, уровень внимания во время выслушивания доводов партнеров, терпимость, внятность излагаемой точки зрения, способность рассуждать, влиять, убеждать, высказываться).

Указанные факторы – субъективные представления о процессе переговоров, ставки, оценка личности и качества коммуникации – являются решающими для выбора переговорной стратегии и определяют тип переговоров. При анализе этих факторов в конкретной переговорной ситуации сразу же проступают различия двух крайних полюсов: столкновения или согласия интересов, что определяет «интегративные» (партнерские) переговоры или переговоры полемические (конфликтные).

Стремление отойти от крайностей привело к методу «принципиальных переговоров», разработанному в рамках Гарвардского проекта по переговорам Р. Фишером и У. Юри. Суть этого метода состоит в том, чтобы решать проблемы на основе их качественных свойств, исходя из существа дела, а не торговаться, на что может пойти или нет каждая из сторон. При таком походе принципиальная переговорная игра ориентирована на то, что каждый партнер будет стремиться «быть мягким снаружи и твердым внутри»: демонстрировать внимание и вежливость к оппонентам, но при этом твердо отстаивать свои позиции. Такие переговоры в равной мере отрицают как «жесткие» схемы (переход к силовым методам), так и «мягкие» приемы полюбовных решений. Авторы данной переговорной модели предлагают переговорщикам искать взаимную выгоду там, где только это возможно, но в сфере несовпадения интересов настаивать на таком результате, который был бы обоснован какими-то справедливыми нормами, независимо от воли каждой из сторон. При этом этика принципиальных переговоров построена исключительно на моральном постулате: участники переговоров должны совместно продемонстрировать откровенность, лояльность, способность к компромиссу.

Важно отметить, что «принципиальные» переговоры отрицают метод торговли, поскольку торговаться – значит изматывать себя в поисках компромиссного решения, где каждая уступка порождает желание реванша. Напротив, такого рода переговоры состоят в улаживании спора скорее на глубинном уровне, чем в бесконечном обсуждении уступок, на которые

присутствующие стороны готовы согласиться и от которых они отказываются. При каждом удобном случае участники прикладывают усилия для поиска взаимных выгод, и когда интересы сторон оказываются в явном противоречии друг с другом, они будут настаивать, чтобы вопросы решались совместно путем использования справедливых критериев, не зависящих от желания присутствующих сторон.

Рациональные переговоры основываются на четырех основополагающих принципах, которые, в свою очередь, сами состоят из нескольких параметров.

1. Отдельно рассматривать вопросы, относящиеся к личности участников и к теме переговоров. Участники переговоров в первую очередь являются людьми. Каждый участник имеет двойственный интерес: решение проблемы и развитие отношений с партнером. Необходимо дать противнику возможность «выплеснуть эмоции»,

однако не следует отвечать на вспышки гнева; нужно нападать не на личность, а на предмет разногласия.

2. Концентрироваться на интересах, а не на позициях сторон. Следует помнить, что каждая сторона имеет в споре больше одного интереса. Нужно открыто признавать, что интересы противника составляют часть предмета обсуждения; задавать вопросы для выдвижения предложений; забыть о прошлом, чтобы повернуться лицом к будущему.

3. Искать альтернативные варианты. Не следует искать только один ответ. Нужно отвергать идею, согласно которой трудности противника касаются только его. Необходимо рассмотреть с оппонентами возможность проведения заседания по типу мозгового штурма; придумывать решения различной степени сложности и изменять поле применения предложений; наконец, стараться делать расходящиеся интересы второстепенными.

4. Требовать, чтобы результат основывался на объективных критериях – профессиональных, юридических, процессуальных, исторических. Весьма важными являются статистические и социологические данные, доказанные факты и все то, что обе стороны воспринимают как «объективные доказательства». При этом важно оставаться открытым к рассуждению, но никогда не следует уступать давлению. Сегодня концепция Р. Фишера и У. Юри воспринимается уже как классическая схема ведения конструктивных переговоров ради достижения общих целей и выработки взаимовыгодных соглашений. Вместе с тем важно отметить, что теоретики всегда выстраивают идеальные модели, которые весьма редко в чистом виде могут быть использованы в переговорном процессе. Между тем – ина это также следует обратить внимание — современная теория переговоров все больше отходит от методов жесткого противостояния и агрессивного давления в

пользу «мягкого» переговорного мышления, рассчитанного на долговременное конструктивное сотрудничество партнеров.

3. Управление инновационной деятельностью

В последние годы разработка и внедрение инноваций в государственных структурах – приоритетное направление менеджмента в государственных организациях. В числе ключевых направлений инновационной деятельности эксперты выделяют три основные группы:

- устранение малопродуктивных структурных звеньев с целью повышения эффективности государственного управления, а также совершенствование структуры для облегчения функции контроля;
- внедрение новаторских организационных концепций в рамках распространения нового понимания организаций;
- проведение «пилотных» инновационных проектов, апробирующих в рамках отдельных структурных подразделений организации наиболее рискованные инновационные идеи с целью их более широкого распространения в случае успеха.

Поскольку разработка и реализация инновационных проектов в государственных организациях проходят долгий путь от идеи до готового решения, их принято рассматривать в виде инновационного цикла, охватывающего три фазы: преинновационную, инновационную и производственную. Ключевой для принятия решения является преинновационная фаза. Только при глубоких комплексных и вариантных исследованиях, проведенных на этой стадии и обеспечивающих высокий уровень обоснованности, инновационная идея может воплотиться в детально проработанный проект с последующей реализацией на второй и третьей фазах цикла. Поэтому исследования в преинновационной фазе проводятся в несколько этапов:

- первый этап включает анализ необходимости и возможности реализации проектной идеи, исследование благоприятных инвестиционных условий (включая вопросы финансирования);
- на втором этапе осуществляется анализ рынка и среды реализации проекта, необходимых для этого ресурсов, влияния на эффективность проекта налоговой, амортизационной и кредитно-финансовой политики, а также экологических и других нормативов. На этой стадии организация может выбрать управляющего проектом, а также привлечь независимых экспертов из консультационных фирм или финансовых организаций;
- третий этап предусматривает изучение вариантов проекта (как правило, не менее трех) либо собственными силами, либо с привлечением консультационных компаний. Детально анализируются альтернативные

варианты технологических и конструктивных решений, даются их первоначальные оценки. Окончательное решение принимается руководством государственной организации, как правило, совместно с управляющим проектом и деловыми партнерами, участвующими в его осуществлении.

После завершения предварительных исследований для проведения банковской и другой экспертизы составляется доклад, содержащий исчерпывающую характеристику проекта, путей и методов его реализации на всех этапах инновационного цикла, а также анализ факторов риска.

Риски и непредвиденные расходы в инновационной деятельности учитывались всегда, однако в современных условиях их круг существенно расширился. Для административно-государственного управления инновационные риски могут быть сведены к следующим четырем взаимосвязанным группам:

- политические риски – изменение политики государственного регулирования в части налогообложения, амортизации и т.д., возникновение политической нестабильности или форсмажорных, т.е. непреодолимых, обстоятельств;

- экономические риски – недостаточная степень точности оценки ресурсов или затрат, уровня инфляции и др.;

- технические риски – недостаточная степень точности анализа надежности используемых в проекте технологий, строительных конструкций и т.д.;

- экологические риски – непредвиденное законодательное ужесточение экологических нормативов в процессе реализации проекта или недостаточная степень учета природоохранных требований при предпроектных и предпроектных обоснованиях. Сегодня в нашей стране формируется система консультационных фирм, или так называемых учреждений инфраструктуры, которые наряду с банковскими структурами предоставляют различные услуги в области принятия инновационных решений, анализа и обоснования предпроектных и проектных исследований, помогая прояснить перспективы реализации проекта, снизить степень неопределенности и риска для разработчиков и банков-кредиторов. Однако цена таких услуг даже по небольшим и средним проектам весьма значительна: 1,5-5,5% стоимости проекта.

В системе государственного управления сложились три принципиально различные организационные формы внедрения инноваций — *последовательная*, *параллельная* и *интегральная*. Последовательная форма предполагает поэтапное проведение инновационной деятельности поочередно во всех функциональных отделах. После окончания этапа в конкретном отделе результаты передаются руководству организации, которое принимает решение о целесообразности продолжения работ по внедрению инноваций.

Такой подход имеет свои положительные и отрицательные стороны. К числу позитивных факторов относятся повторяемость оценки проекта на каждой стадии и, как следствие, снижение рисков; упрощение системы контроля, поскольку на каждом этапе существует лишь однородный вид деятельности. Негативные факторы:

- предыдущие отделы уже не имеют возможности улучшить и скорректировать свой этап работы после передачи его следующей группе специалистов, а последняя не может внести свои идеи в проект на предыдущих стадиях;

- с каждым этапом растет стоимость исправления предыдущих дефектов (на стадии проектирования такое исправление оценивается в среднем до 1 тыс. долл., а на стадии испытания его стоимость повышается до десятков тысяч долларов);

- удлиняются сроки реализации проекта из-за необходимости принятия решений после каждой его стадии;

- если последующий отдел высказывает принципиально важные замечания к предыдущим этапам и руководство эти замечания принимает, то весь процесс начинается заново, с первого звена цепи.

Параллельная форма внедрения инноваций предполагает проведение всех работ по проекту одновременно во всех отделах. Для корректировки работ администрации достаточно направить проект на изменение в соответствующий отдел. В качестве основных недостатков данной формы эксперты называют отсутствие координирующего органа; сложность контроля за выполнением каждого этапа; необходимость одновременного анализа результатов высшим руководством организации. Как правило, такую форму используют средние и, мелкие отделы с плоской структурой управления и небольшим количеством функциональных подразделений.

Очевидно, что при всех положительных чертах последовательной и параллельной организации работ по реализации инновационных решений имеется существенный негативный фактор: полная переориентация всех участвующих отделов на работу по проекту при отказе от выполнения обычных повседневных функций по традиционной деятельности организации. Во избежание такого положения современный менеджмент предполагает внедрение интегральных форм управления инновационной деятельностью. При принятии очередного инновационного решения руководителям рекомендуется создавать целевые отделы, куда на время осуществления проекта приглашаются специалисты из других подразделений. При этом они находятся в двойном подчинении: у руководителя проекта и у начальника своего подразделения. Однако конфликта соподчиненности не возникает, так как функции руководителей четко разделены. Руководитель проекта определяет задачи, необходимые для выполнения решения вышестоя-

го руководства, а функциональные и линейные руководители осуществляют функции организации и контроля за ходом работ.

В крупных организациях такие формы часто преобразуются в самостоятельные научно-производственные комплексы по развитию

новых сфер управления. На высшем уровне руководства создаются консультационные целевые комитеты или советы по определению стратегии научно-технического развития организации, общим исследованиям и планированию инновационной деятельности, которые дают рекомендации руководству и администрации. В их состав входят высокопрофессиональные консультанты, часто приглашаемые со стороны.

Когда инновации становятся для государственной организации не исключением, а нормой, реализуются, как правило, сразу несколько инновационных проектов.

При использовании интегральной структуры отмечены такие преимущества, как сокращение времени внедрения инновационных проектов на 30-70%; снижение числа конструкторских изменений на 65-80%; повышение качества выполнения решений на 200-600%; создание творческой атмосферы в коллективе и уменьшение сопротивления инновациям. Основным условием эффективности данной формы является четкое определение функций и ответственности всех членов целевых групп. В этой связи эксперты выделяют три задачи. Во-первых, необходимо обеспечить коллективное принятие решений по выполнению задач реализации проекта, причем в интегральных структурах существует возможность участия специалистов со стороны. Во-вторых, следует строго определить ответственность участников проекта. Каждый специалист и каждая группа отвечают за качественное выполнение всего проекта в установленные сроки, а провал работ на одной стадии означает провал проекта в целом. В-третьих, для обеспечения выполнения этих условий руководство должно ввести особую систему стимулирования и вознаграждения сотрудников целевых отделов, ориентированную на достижение конечного результата.

Проектные (целевые) группы создаются при принятии решений по внедрению продуктовых инновационных стратегий. Они эффективны при реализации любой инновации.

В заключение отметим основные факторы, которые позволяют снизить сопротивление инновационному процессу в государственных

структурах, сократить сроки реализации проектов, уменьшить количество дефектов в выполнении работ, стимулировать рост творческой инициативы:

- комбинирование множественных структур управления, когда наряду с основной создаются временные вторичные структуры и отдельные координирующие подразделения;

- снижение административных уровней управления и расширение управленческого диапазона каждого структурного звена;
- использование интегральных структур, позволяющих снизить сроки работ, повысить личную и коллективную ответственность, пригласить внешних консультантов, устранить двойную бюрократизацию в результате четкого распределения функций;
- передача руководителям проектных подразделений функций координации инновационной деятельности и определения приоритетных задач по проекту;
- развитие особой системы гибких мотиваций, ориентированных на достижение конечного результата и создание высокой инновационной культуры в организации;
- объединение подразделений в многофункциональные научно-производственные центры по разработке и внедрению инноваций;
- создание на уровне высшего административного руководства постоянных комитетов по стратегическому консультированию высшего звена управления.

Итак, очевидно, что сегодня эксперты предлагают различные варианты внедрения инноваций в государственные структуры, пытаясь максимально усилить положительное влияние инноваций и снизить при этом бюрократическое сопротивление новым идеям. В целом менеджмент в государственных организациях нацелен на то, чтобы развивать управленческую культуру, опираясь на новейшие достижения современной науки.

4. Роль связей с общественностью на государственной и муниципальной службе

Установление эффективных связей с общественностью (public relations) – неотъемлемая часть современного стиля управления в государственных организациях. Сегодня в государственных структурах связи с общественностью имеют следующие основные направления:

- формирование общественного мнения и позитивного имиджа государства как внутри страны, так и за рубежом;
- влияние на динамику общественных отношений;
- освещение деятельности правительства и органов местного самоуправления;
- влияние на внутреннюю политику (развитие промышленности, финансов, торговли и др.) и международные отношения;
- проведение исследований и сбор статистических данных по актуальным политическим проблемам.

За последние полвека специалисты предлагали множество самых разных интерпретаций понятия «связи с общественностью». Так, британский

Институт общественных отношений (IPR) принял следующее определение данного понятия: связи с общественностью – это планируемые продолжительные усилия, направленные на создание и поддержание доброжелательных отношений и взаимопонимания между организацией и ее общественностью.

Многие эксперты считают, что лучшее из ныне существующих определений содержит Мексиканское заявление, с которым выступили представители более чем 30 национальных PR-ассоциаций. В заявлении указано, что связи с общественностью – это искусство и наука анализа тенденций развития общественных отношений, а также выдача рекомендаций руководству организаций и осуществление программ действий в интересах и организаций, и общественности.

В общей сложности сегодня насчитывается свыше 500 различных определений данного понятия. Однако при всем разнообразии интерпретаций большинство авторов согласны, что связи с общественностью — это одна из функций управления, способствующая установлению и поддержанию взаимопонимания и сотрудничества между организациями и общественностью. Важнейшим направлением деятельности PR-служб является обеспечение руководства организации необходимой информацией о состоянии общественного мнения. Основные средства деятельности – открытое общение путем личных контактов или с помощью средств массовой информации, а также организация научных исследований. Специалисты по связям с общественностью выступают как в роли советников руководителей организации, так и в качестве посредников, помогающих руководителям перевести личные цели и задачи организации в разумную и приемлемую для общественности политику. В конечном счете пиар призван обеспечить гармонизацию государственной, частной и общественной деятельности.

В государственных организациях деятельность специалистов по связям с общественностью обладает определенной спецификой. Если в частном секторе они адресуются к достаточно узким группам общественности, которые выступают в роли потребителей определенной продукции или услуг, то в государственных организациях поле их профессиональной деятельности необыкновенно расширяется: в идеале они должны охватить своим вниманием все группы общества, причем как внутри страны, так и за рубежом. Такая широкая социальная база требует очень высокой квалификации и предполагает особую постановку профессиональных целей. Здесь на первый план выходит несколько основных направлений:

- изучение сложного спектра общественного мнения всех социальных групп, дифференциация различных ожиданий этих групп от государственных институтов; определение лидирующих тенденций в области развития общественного мнения;

- выработка рекомендаций для руководства государственных организаций и проведение необходимых мероприятий, направленных на удовлетворение наиболее значимых ожиданий со стороны общественных кругов с целью оказания влияния на динамику общественных настроений;
- предотвращение возможных конфликтов и недопонимания в работе с общественностью;
- установление и поддержание двусторонних контактов с разными общественными группами и их лидерами;
- улучшение производственных отношений и создание общей атмосферы доброжелательности внутри самих государственных организаций;
- реклама услуг, предоставляемых государственными организациями;
- повышение эффективности работы государственных служб;
- создание положительного образа государственных служб и институтов в сознании широкой общественности.

Анализ перечисленных основных направлений деятельности государственных служб по связям с общественностью позволяет сделать вывод о том, что в основе успешной деятельности РД-специалистов лежит умение наладить эффективные коммуникационные контакты с различными группами населения.

Эксперты выделяют несколько основных этапов при организации текущей работы *PR*-служб в государственных организациях.

Первый этап: анализ обстановки, необходимые исследования и постановка основной задачи.

Второй этап: разработка программы и сметы планируемых мероприятий.

Третий этап: осуществление намеченных программ, расширение круга общения.

Четвертый этап: исследование результатов, оценка и возможная доработка.

Важнейшим направлением деятельности *PR*-служб в государственных организациях является проведение специальных информационных кампаний, сопровождающих государственную политику. Само понятие «информационная кампания» позволяет отличить единичные действия и спонтанные информационные акции от комплексных, заранее запланированных и согласованных действий в сфере политических коммуникаций по определенной программе. Главной причиной проведения информационной кампании является необходимость информационной поддержки основных целей организаторов той или иной политической акции с целью формирования благоприятного общественного мнения.

Цели информационной кампании, сопровождающей государственную политику в той или иной области, могут быть представлены в виде следующего алгоритма:

- постепенное расширение зоны информации вокруг определенной политической акции или заявления государственных деятелей;
- придание теме политического события (заявления) четкого оценочного содержания в интересах организаторов кампании;
- целенаправленное воздействие на формирование определенного общественного мнения вокруг политического события (заявления);
- целенаправленное информационное воздействие на оппозицию с целью корректировки ее мнений;
- изменение общественного мнения в пользу поддержки определенной политической акции или заявления государственных деятелей.

Таким образом, информационная кампания, сопровождающая государственную политику, представляет собой заранее спланированный комплекс взаимосвязанных коммуникационных мероприятий, направленных на обеспечение поддержки конкретных мероприятий по развитию государственной политики и управления, путем целенаправленного воздействия на общественное мнение.

Не секрет, что средства массовой информации сегодня стали главным инструментом формирования общественного мнения. «СМИ фактически контролируют всю нашу культуру, пропуская ее через свои фильтры, выделяют отдельные элементы из общей массы культурных явлений и придают им особый вес, повышают ценность одной идеи, обесценивают другую, поляризуют таким образом все поле культуры. То, что не попало в каналы массовой коммуникации, в наше время почти не оказывает влияния на развитие общества».

Эксперты выделяют четыре основных этапа при организации информационной кампании.

Первый этап – анализ обстановки, необходимые исследования и постановка основной задачи кампании. Здесь решаются вопросы сопределиением предполагаемых сроков кампании, ее ресурсов, а также происходит согласование структуры информационной кампании с программой политической акции. Существенное значение имеет анализ общей политической или деловой ситуации вокруг предполагаемых политических акций или программ, определение состояния общественного мнения внутри страны и за рубежом по поводу предполагаемой политической акции, контент-анализ СМИ за последнее время.

Второй этап – разработка программы, отбор каналов массовых коммуникаций, выбор техник воздействия, определение публики, планирование бюджета. На этом этапе решаются важнейшие организационные задачи: выбираются конкретные каналы СМИ, обладающие ключевым влиянием в области темы политического события (заявления), решается вопрос о публикации предполагаемых докладов и выступлений участников акции,

планируется сюжет информационных вестей, определяется необходимая частота упоминаний в СМИ темы политического события, решается вопрос с аккредитацией журналистов на брифингах, выбираются определенные техники воздействия на общественное мнение.

Третий этап – осуществление намеченной программы, «раскрутка» темы. Необходимо иметь в виду, что оптимальный срок «раскрутки» темы политического события (заявления) в зависимости от его масштаба составляет от одного до двух месяцев. В течение этого срока общественность должна быть соответствующим образом подготовлена к восприятию темы политического события в нужном ракурсе, так как «реальное событие только тогда существенно, когда о нем широкой публике рассказали средства массовой информации». Для этого в публичный дискурс постепенно вводятся сообщения, подогревающие интерес публики к будущей теме политического события (заявления). Задача состоит в том, чтобы «переломить» общественные настроения в пользу инициаторов акции, заранее сформировать определенную повестку дня, «заглушив» при этом негативные альтернативные информационные источники.

Четвертый этап – информационное прикрытие, оценка результатов кампании, основные выводы. Задача информационного прикрытия после завершения политического события (заявления) состоит в том, чтобы скрыть персональную заинтересованность инициаторов акции в достижении поставленных целей и создать эффект максимальной объективности освещения событий, дабы затянувшиеся дискуссии вокруг темы политического события (заявления) не повернули острие кампании против самих инициаторов («эффект бумеранга»). Для этого делается акцент на сравнительно нейтральных сюжетах, из информационных сообщений убирается полемика. Иногда результаты уже проведенной кампании становятся основой для «раскрутки» новых тем, что позволяет плавно перевести общественный интерес в новое русло.

Эксперты подчеркивают: тот, кто раньше сделает выводы, устраивающие общественность, оказывается в выигрыше, ведь в определенном смысле он сам объявляет себя победителем. Однако помимо этого на заключительном этапе важно действительно подвести итоги кампании и выяснить: удалось ли реально достичь поставленных целей, какие были допущены ошибки и как их можно было бы исправить. Именно в этом залог успеха будущих информационных кампаний.

5. Формирование современного имиджа государственной и муниципальной службы

Важной задачей служб по связям с общественностью в государственных организациях является формирование современного имиджа государственной и муниципальной службы.

Слово *image* переводится с английского как образ, изображение, статуя, идол, характер, облик, лицо, престиж, репутация, отражение, метафора, представление. Многие политологи подчеркивают, что образ является родовым понятием по отношению к имиджу, поэтому данные термины часто используют как равнозначные. Достаточно часто имидж определяют как стереотипизированный образ конкретного объекта, существующий в массовом сознании. В отличие от образа имидж может существовать независимо от ситуации восприятия объекта и возникает только тогда, когда объект — носитель имиджа становится публичным. Таким образом, имидж государства — это стереотипизированный образ страны, существующий в массовом сознании благодаря как стихийному, так и целенаправленному его формированию элитой и политтехнологами в целях оказания политического и эмоционально-психологического воздействия на общественное мнение внутри страны и за рубежом. Соответственно имидж институтов государственной и муниципальной службы — это их стереотипизированный образ, существующий в массовом сознании благодаря как стихийному, так и целенаправленному его формированию элитой и политтехнологами в целях оказания политического и эмоционально-психологического воздействия на общественное сознание.

В имидже государства и государственных структур причудливо сочетаются стихийные и целенаправленно формируемые линии, вырастающие из спонтанно возникающих и искусственно сконструированных мифов, символов, слухов и стереотипов, которые активно тиражируют каналы массовых коммуникаций. Важно подчеркнуть, что в современном информационном обществе, осознавшем силу и могущество информации, имидж государства не может быть отдан на откуп стихийному общественному мнению: он создается и тиражируется целенаправленными усилиями самого государства с использованием всего комплекса технических средств и каналов информационно-идеологического обеспечения. В современной науке сложилось несколько ключевых характеристик имиджа государства:

- простота и схематичность имиджа, которые достигаются с помощью редукции, т.е. сведения к единому знаменателю множества противоречивых элементов. Именно так добиваются компактности имиджа, его простоты и доступности для широких слоев населения;
- насыщенность имиджа информацией, несущей большую эмоциональную нагрузку посредством ограниченного набора символов;
- динамичность имиджа, предполагающая способность быстро и оперативно интерпретировать постоянно изменяющиеся внутренние и внешние реалии;
- закамуфлированная идеализация имиджа, предусматривающая его подачу с помощью определенного комплекса идей, в выгодном обрамле-

нии, что не должно противоречить установкам и меняющимся психологическим ожиданиям целевой аудитории;

- информационно-технологическая составляющая имиджа. Здесь речь идет о формах, средствах и путях его «продажи» или распространения, где ключевую роль играют рекламные и PR-технологии;

- социокультурная составляющая имиджа, отражающая политико-культурные особенности страны.

Неотъемлемой частью имиджа являются национально-государственные символы и идеалы: эмблемы, гербы, флаги и другие атрибуты, воплощающие идею национально-государственного единства и величия. При формировании имиджа государства необходимо учитывать воздействие всей системы ценностей, сложившихся в данном обществе, что делает изучение социокультурных и исторических традиций, сформировавшихся в прошлом и передающихся от поколения к поколению, весьма актуальной задачей.

Систему детерминант имиджа государственной и муниципальной службы можно представить следующим образом:

- базовые ценности и традиции;
- природно-географические факторы;
- ресурсный потенциал;
- форма государственного устройства;
- внутренняя и внешняя политика государства;
- имидж государственных деятелей, мэров и других лидеров;
- социально-психологические настроения в обществе;
- информация в ведущих каналах массовых коммуникаций.

В целенаправленном формировании имиджа государственной и муниципальной службы участвуют не только политтехнологи, но в первую очередь представили элиты страны. Современная имиджевая стратегия организации может включать несколько основных направлений.

1. Разработка яркой идейной концепции и популярного слогана, созвучного настроениям большинства граждан страны и отвечающего историческим и социокультурным традициям.

2. Системный охват всех каналов массовых коммуникаций — телевидения, радио, печати, Интернет-ресурсов, призванных активизировать в своей работе тему продвижения позитивного имиджа государства с помощью специальных программ, разделов, Интернет-порталов и т.п.

3. Имиджевые атаки с помощью личного обаяния (charm offensive), когда политические лидеры и государственные деятели находятся в центре информационной кампании и с помощью харизматических черт стараются улучшить имидж своей страны.

4. Разработка и проведение информационных имиджевых кампаний в связи с национальными праздниками и юбилеями.

После того как имиджевая стратегия разработана, решающую роль в продвижении имиджа начинает играть брендинг. Его можно представить как процесс кросс-культурных коммуникаций, построенный по принципу рекламной кампании: осведомленность — привлекательность — предпочтение. Ключевыми вопросами при этом являются следующие:

1. Что коммуницируется во внешнюю среду?
2. Кто является реципиентом данного послания?
3. Как реципиент воспринимает послание?
4. Какое отношение у него складывается к этому посланию?

Ключевая цель кампании по брендингу – с помощью маркетинговых технологий повлиять на имидж организации в положительном направлении.

Как подчеркивают эксперты, в брендинге организации необходимо партнерство государственного и частного секторов, сотрудничество с представителями разных общественных структур. Важно также задействовать все основные каналы коммуникаций:

- средства массовой информации (печать, радио, телевидение, Интернет);
- связи с общественностью для своевременного информирования обо всех имиджевых акциях и проектах по каналам коммуникаций;
- каналы культуры (кинофестивали, литературные премии, музыкальные фестивали, спортивные праздники и олимпиады);
- рекламу.

Основными коммуникаторами бренда организации выступают:

- символика – национальные символы (флаг, герб, гимн), национальные цвета (российский триколор), национальные достопримечательности, исторические памятники (Кремль, Красная площадь и др.), национальные праздники, архетипические образы животных (медведь), символика, созданная дизайнерами в ходе национального брендинга (логотипы, слоганы);

- личности – политики, государственные и общественные деятели, спортсмены, деятели культуры и искусства, журналисты, эмигрантская диаспора, туристы;

- имиджевые кампании в связи со специальными мероприятиями в сфере политики, культуры и спорта (Петербургский диалог, инвестиционные форумы в Петербурге и Сочи, выставки Ехро, кинофестивали и т.д.);

- спонсорство культурных и спортивных мероприятий.

Многие страны использовали для разработки стратегии брендинга организации концепцию известного маркетолога У. Олинса, которая делит процесс на семь этапов.

1. Формирование экспертной группы с участием представителей руководства организации, общественности, деловых кругов, литературы и искусства, образования, СМИ для разработки программы брендинга.

2. Организация социологических исследований с целью уточнить, каким образом организация воспринимается на международной арене, как ее воспринимают граждане страны.

3. Консультации с влиятельными общественными деятелями, которые в качестве экспертов способны выявить слабые и сильные стороны имиджа организации. На этом этапе проводится сравнительный анализ мнений экспертов с результатами, полученными в ходе социологического исследования.

4. Формулирование ключевой идеи, которая станет стержнем стратегии построения бренда организации, центральным слоганом имиджевой кампании.

5. Разработка визуального образа, который станет ключевым коммуникатором центральной идеи.

6. Организация социологических опросов с целью определить, как воспринимается бренд разными целевыми группами (местным населением, иностранными гражданами, инвесторами и т.д.).

7. Разработка механизмов продвижения бренда, установление связи между основными заинтересованными кругами.

Таким образом, у специалистов по связям с общественностью сегодня имеется обширный инструментарий для формирования и продвижения имиджа институтов государственной и муниципальной службы.

Контрольные вопросы и задания

1. Какие этапы проходит процесс принятия государственных решений?
2. В чем заключается специфика переговоров в государственных организациях?
3. Каковы основные приемы оптимизации переговорного процесса?
4. Как проходит разработка и реализация инновационных проектов?
5. Каковы наиболее важные инновационные риски?
6. Каковы цели и задачи государственных служб по связям с общественностью?
7. Какие правила эффективного общения являются наиболее важными?
8. Каковы основные этапы организации текущей работы PR-служб?

ТЕМА 9

СПЕЦИФИКА КОНТРОЛЯ НАД ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ

1. Административная юстиция как форма общественного контроля
2. Судебный контроль
3. Внутренний и вневедомственный контроль

1. Административная юстиция как форма общественного контроля

Для начала определимся с используемыми в данном разделе некоторыми понятиями, которые не стали еще общеупотребительными. Основное из них — административная юстиция.

В широком смысле под административной юстицией принято понимать совокупность реализуемых законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти способов контроля над администрацией или органами, входящими в состав системы исполнительной власти и государственными служащими. В узком смысле понятие “административная юстиция” охватывает только судебный контроль над администрацией.

Идея контроля над чиновниками появилась практически одновременно с понятиями “государство”, “государственная власть”, “государственный аппарат”. Но это, если говорить в современной терминологии, был контроль за исполнительной дисциплиной тех, кто должен был осуществлять волю правителя (императора, царя и т.п.) или его вельмож. В государстве, построенном на принципе единоличной власти, иного контроля быть и не может. Только когда понятие “государство” отделяется от понятия “государь”, когда появляется собственно общество, осознающее свою политическую силу, тогда становится естественной идея контроля общества над администрацией и ее частью — государственным аппаратом (государственной службой).

Но как можно практически реализовать общественный (гражданский) контроль над государственной службой? В этом вопросе человеческая мысль выдвинула два концептуальных пути, которые условно можно назвать коммунистическим и демократическим.

Коммунистическая концепция основана на предположении, что, если в обществе не будет так называемых эксплуататорских классов оно будет состоять только из “трудящихся”, в конечном счете само государство отомрет. Другими словами, эта идея зиждется на гипотезе о возможности

полного народного самоуправления, зачатки которого появятся сразу же после “социалистической революции”, т.е. будет создано, как говорил Ленин, “государство не в собственном смысле слова”, или “полугосударство”. Под этим он понимал фактически перевод основных функций государства вместе с соответствующими институтами – армией, полицией, администрацией – на общественные начала. Вот что Ленин, в частности, писал незадолго до Октябрьского переворота 1917 г.:

«В социалистическом обществе “нечто вроде парламента” из рабочих депутатов будет, конечно, “устанавливать распорядок и наблюдать за управлением” “аппарата”, но аппарат-то этот не будет “бюрократическим”. Рабочие, завоевав политическую власть, разобьют старый бюрократический аппарат, сломают его до основания, не оставят от него камня на камне, заменят его новым, состоящим из тех же самых рабочих и служащих, против превращения коих в бюрократов будут приняты тотчас меры, подробно разобранные Марксом и Энгельсом: 1) не только выборность, но и сменяемость в любое время; 2) плата не выше платы рабочего; 3) переход немедленный к тому, чтобы все исполняли функции контроля и надзора, чтобы все на время становились “бюрократами” и чтобы поэтому никто не мог стать “бюрократом”».

Жизнь очень скоро доказала, что предложенный путь есть утопия. Но признаться в этом у тех, кто пришел к власти, не было ни смелости, ни желания. В итоге вместо “народного самоуправления” сформировалась всевластная и притом идеологизированная бюрократия, власть которой держалась только на страхе.

Демократическая концепция основана на отказе от сакрализации народа, на трезвом понимании того, каковы потребности и возможности обычного человека, а потому — на необходимости так выстроить публично-властную систему, чтобы она не могла превратиться в замкнутую монолитную корпорацию. Эта концепция не отрицает возможностей непосредственного общественного контроля над администрацией, но не отводит ему, в отличие от коммунистической, первое и тем более исключительное место. В этой концепции гораздо более действенным признается контроль общества над государственной службой, осуществляемый через государственные же институты — Прежде всего парламент и суды.

В то же время демократическая система не только не отрицает, но и старается совершенствовать контроль над государственной службой, осуществляемый вышестоящими звеньями администрации (назовем этот контроль внутренним). Внутренний контроль над администрацией может существовать в двух формах:

- а) будучи включен в состав администрации;

б) в виде относительно обособленного органа типа комиссии по рассмотрению обращений граждан при администрации, комиссара, уполномоченного по правам человека, омбудсмена.

2. Судебный контроль

Суд в современном государствоведении признается специализированным государственным органом, осуществляющим функцию правового контроля при наличии конфликта, в какой бы урегулированной правом сфере жизни и деятельности человека он ни возник. Именно поэтому место суда в государственной организации, его роль в обществе в целом традиционно рассматривается как наиболее точный показатель развитости правовых начал, один из основных критериев осознания и рецепции обществом ценностей правового государства, неотъемлемых (естественных) прав и свобод человека.

Судебная власть в Российской Федерации в соответствии с

Конституцией РФ (ст. 125-127) представлена различными типами государственных судебных учреждений: общей, арбитражной и конституционной юрисдикции. В составе общих и арбитражных судов выделены и функционируют судебные подразделения, специализирующиеся на рассмотрении дел того или иного рода и вида: например, уголовных, гражданских, административных – в судах общей юрисдикции; гражданских и административных – в арбитражных судах. Система судов общей юрисдикции включает также относительно самостоятельную подсистему военных судов, к юрисдикции которой также отнесена функция контроля над администрацией.

Вопрос о формировании самостоятельной подсистемы административных судов и самостоятельного вида судебного процесса у нас неоднократно обсуждался. Эти дискуссии продолжаются и до сих пор. Но пока возобладала позиция, согласно которой некоторые особенности административного судопроизводства не носят принципиального характера. Поэтому предполагается обеспечить лишь административную специализацию отдельных судей и в судах высшего уровня создать специализированные составы или коллегии.

Фундамент административной юстиции в узком значении этого понятия был заложен, как ни странно, еще в советское время. Конституция СССР 1977 г. (ст. 58) закрепила право гражданина на обжалование в суд неправомерных действий должностных лиц исполнительно-распорядительных органов, если эти действия совершены с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляют права граждан. Однако, по советской доктрине, субъективные права граждан, закрепленные в Конституции, не могли быть реализованы без какого-либо конкретизирующего

нормативно-правового акта. Поэтому до 1987 г., пока не появился Закон СССР “О порядке обжалования в суд неправомερных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан”, ни юридической, ни фактической возможности бороться с произволом чиновника не было, за исключением административной жалобы вышестоящему чиновнику или органу (в реальности более действенными оказывались “внеинституциональные” жалобы – в органы КПСС).

В новой России 27 апреля 1993 г. был принят Закон РФ № 4866-1 “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан”¹, а затем, после принятия 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации, главной правовой основой для обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц стала ее ст. 46 (ч. 2), которая гласит: “Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд”. Соответствующие и конкретизирующие данное конституционное положение нормы появились и в процессуальных кодексах — Гражданском процессуальном (ГПК РФ) и Арбитражном процессуальном (АПК РФ).

Так, ст. 245 ГПК РФ, называемая “Дела, возникающие из публичных правоотношений”, в частности, устанавливает, что суд рассматривает дела по заявлениям граждан об оспаривании как нормативных правовых актов, так и решений и действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Согласно ч. 1 ст. 198 АПК РФ “граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности”. В соответствии с ч. 1 ст. 192 граждане могут оспаривать в арбитражном суде также нормативные правовые акты, регулирующие сферу предпринимательской и иной экономической деятельности.

Этим, однако, не исчерпываются возможности граждан и их объединений противостоять нарушению своих прав и законных интересов со стороны государственных, муниципальных органов и их должностных лиц. Защита прав граждан возложена также на Конституционный Суд РФ (Конституция РФ, п. “а” ч. 2 и ч. 4 ст. 125). Наконец, согласно Конституции РФ

(ч. 3 ст. 46) “каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты”.

Теперь кратко рассмотрим компетенцию отнесенных к разным судебным подсистемам судов в области защиты прав и законных интересов граждан и их объединений. Заметим, что, отстаивая в судебном порядке собственные нарушенные права, граждане тем самым осуществляют контроль над государственной администрацией и ее частью – государственной службой.

К числу полномочий Конституционного Суда РФ законодатель отнес решение вопросов о конституционности достаточно широкого круга федеральных актов и актов субъектов Российской Федерации. Инициатива обращения принадлежит также значительному кругу субъектов, в том числе физическим лицам. Обратим внимание, что согласно нормам Конституции РФ (п. “а” ч. 2 и ч. 4 ст. 125) и нормам Федерального конституционного закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” (ст. 3) этот суд рассматривает вопросы о конституционности, т.е. осуществляет функцию судебного конституционного контроля как минимум трех категорий подзаконных нормативных актов: Президента РФ, Правительства РФ и субъектов федерации.

Казалось бы, о полномочиях судебного административного контроля ничего не говорится. Однако, исходя из конституционных статей 90 (о соответствии указов и распоряжений Президента РФ

федеральным законам), 115 (о соответствии постановлений и распоряжений Правительства РФ федеральному закону) и, наконец, 76 и 77 (о соответствии законов субъектов Российской Федерации федеральному закону и о единстве системы исполнительной власти), можно говорить о том, что несоответствие каждого из подзаконных актов федеральному закону есть одновременно нарушение норм Конституции. Тем самым Конституционный Суд в опосредованной форме осуществляет и судебный административный контроль.

Конституция РФ (ст. 126), учреждая Верховный Суд Российской Федерации в качестве высшего органа в системе судов общей юрисдикции, непосредственно упоминает об административных делах, в том числе в части разрешения последними административных дел или дел об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан.

Полномочия судов общей юрисдикции в рассматриваемой сфере определяются указанным выше Законом РФ об обжаловании в суд и нормами раздела III ГПК РФ.

К юрисдикции Верховного Суда РФ согласно ч. 1 ст. 27 ГПК отнесено рассмотрение по первой инстанции дел об оспаривании:

- нормативных и ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации;
- нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, касающихся прав и свобод, законных интересов граждан и организаций.

Кроме того, согласно и. 5 ч. 1 ст. 27 ГПК именно Верховный Суд рассматривает дела об оспаривании решений (уклонении от принятия решений) Центральной избирательной комиссии РФ, за исключением Решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий или комиссий по проведению референдума.

Верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов Федерального значения, автономной области и автономных округов согласно ст. 26 ГПК РФ рассматривают все жалобы на решения (нормативные и ненормативные акты), действия или бездействие органов исполнительной власти субъектов Федерации, а также дела связанные с обеспечением конституционного права граждан избирать и быть избранными (за исключением случаев, перечисленных в ст. 27 ГПК РФ, и дел по жалобам на решения и действия нижестоящих комиссий).

Районные суды рассматривают все иные дела, связанные с обжалованием решений и действий (бездействия) центральных и территориальных федеральных органов исполнительной власти.

Конституция РФ (ст. 127), учреждая Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, говорит об исключительной компетенции арбитражных судов в части разрешения экономических споров и иных дел, связанных с ними. Федеральный конституционный закон “Об арбитражных судах в Российской Федерации” и АПК РФ относят к юрисдикции этих судов дела:

- об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- об оспаривании ненормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, государственной власти субъектов РФ, местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания.

К юрисдикции этих судов относятся и другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений.

Кроме того, к числу дел, рассматриваемых арбитражными судами и относящихся к сфере судебного административного контроля, необходимо отнести и споры о банкротстве, о создании, реорганизации и ликвидации организаций, об отказе в государственной регистрации.

Согласно ст. 10 Федерального конституционного закона об арбитражных судах и ст. 34 АПК РФ Высший Арбитражный Суд рассматривает в рамках контроля над администрацией только две группы дел:

- об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- об оспаривании ненормативных правовых актов Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы, Правительства РФ, не соответствующих закону и затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

АПК РФ содержит почти 30 обширных статей, закрепляющих как общие принципы рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, так и особенности производства по каждой из названных категорий дел. Практически в этом случае законодатель создал “процесс в процессе”, составляющий вполне завершённую форму, которую можно было бы охарактеризовать как “закон об административном производстве в арбитражных судах”.

К числу особенностей административного судопроизводства в арбитражном суде можно отнести отказ от модели безграничной состязательности, характерной для собственно гражданского процесса, и сохранение существенных элементов “инквизиционного правосудия”.

В первую очередь это относится к роли судьи в процессе, характеризующейся активной поддержкой заявителя (в процессуальном смысле этого понятия), вплоть до консультирования заявителя по вопросам права и факта и изменения предмета требования.

Кроме того, арбитражный суд в административном процессе обязан сам исследовать все факты и материалы, относящиеся к делу, он не связан пределами искового заявления.

Сегодня функция судебного контроля (в арбитражном процессе) над администрацией связана и с вопросом о возмещении ущерба, причиненного актом администрации, ее действием/бездействием.

В целом такие особенности административного процесса предопределяются самим характером участников спора: “человек против государства”, что заведомо означает неравенство правового положения спорящих субъектов.

Еще один существенный элемент системы судебного административного контроля составляет производство по делам об административных

правонарушениях. Этот процесс детально регулируется Кодексом РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ). Кодекс содержит весьма подробные правила рассмотрения этих категорий дел судами как общей, так и арбитражной юрисдикции.

Судебный контроль над государственной службой является всеобъемлющей и самодостаточной формой, которая позволяет любому заинтересованному субъекту оспорить в суде акт, действие/бездействие должностного лица, нарушающие или предположительно нарушающие его права и свободы. Достоинства такого вида контроля очевидны: независимость контролирующей инстанции от контролируемой, профессионализм судей, их опыт, наличие определенной федеральным законом процедуры исполнения судебных решений и т.п. Однако тут существуют и некоторые недостатки, в частности весьма существенные затраты времени и сил заинтересованного лица на защиту своего права в суде, длительность судебного разбирательства, сложности, связанные с процедурами обжалования судебных решений.

Есть и еще одно неожиданное обстоятельство. Суд, осуществляя правосудие, всегда руководствуется (должен руководствоваться) нормой закона. И в данном случае невероятные преимущества этого единственного средства суда могут обернуться недостатком. Речь идет о проблеме использования гибких подходов, основанных на принципе не только законности, но и целесообразности, – подходов, широко применяемых во внесудебных видах контроля над администрацией и позволяющих найти компромиссное, взаимовыгодное и для гражданина, и для администрации решение.

Этот подход в последнее время завоевывает все больше сторонников среди как ученых, так и практиков. На важность подобных способов контроля обратил внимание даже Комитет министров Совета Европы в своей рекомендации от 5 сентября 2001 г. относительно альтернатив судебному разбирательству споров между органами исполнительной власти и частными лицами. Другим достоинством внесудебного контроля над администрацией выступает его оперативность и относительная простота. Эти обстоятельства обуславливают дальнейшее развитие внесудебных форм контроля.

3. Внутренний и внутриведомственный контроль

Основу внутреннего (внутриведомственного) контроля над государственной службой составляют, прежде всего, нормы Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”. Именно этот нормативный акт регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданином России его конституци-

онного права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления.

Нормы названного Закона весьма детально устанавливают и порядок рассмотрения обращений граждан. В частности, ст. 7 предусматривает требование письменного обращения гражданина, одновременно устанавливая необходимые реквизиты: наименование органа, либо фамилию, имя, отчество соответствующего должностного лица, в который (к которому) обращается гражданин, фамилию, имя, отчество заявителя, адрес, на который должен быть направлен ответ, суть обращения, подпись заявителя, дату формирования обращения. Одновременно ст. 8-12 определяют порядок и сроки (как правило, 30 дней со дня регистрации в соответствующем органе) рассмотрения обращения в администрации или муниципалитете на основе принципов компетентности, ответственности и своевременности. Закон также предусмотрел обязательность организации в каждом государственном органе, органе местного самоуправления личного приема граждан руководителем органа и уполномоченными на то лицами.

Немало правовых норм, определяющих порядок рассмотрения обращений, содержится в таких нормативных актах, как регламенты органов исполнительной власти. Например, раздел IX Регламента Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260, содержит три весьма значительных по объему пункта, регулирующих порядок работы с обращениями граждан. Самостоятельный раздел, посвященный Рассматриваемым вопросам, содержится и в Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденном постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452.

Контрольные вопросы и задания

1. Какие группы дел согласно ст. 10 Федерального конституционного закона об арбитражных судах и ст. 34 АПК РФ Высший Арбитражный Суд рассматривает в рамках контроля над администрацией ?

2. Какой нормативный акт регулирует правоотношения, связанные с реализацией гражданином России его конституционного права на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления?

ТЕМА 10

ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ОПЛАТА ТРУДА В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

- 1. Оплата труда гражданских служащих**
- 2. Государственные гарантии на гражданской службе**
- 3. Финансирование и программы развития гражданской службы**

1. Оплата труда гражданских служащих

Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2006г. № 763 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих», (с последними изменениями и дополнениями на 1 марта 2024 года) принят во исполнение п.3 ст.50 Закона о гражданской службе.

В Указе устанавливаются размеры месячных окладов федеральных государственных гражданских служащих и их ежемесячного денежного поощрения с учетом классификации должностей в Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы и распределения должностей по всем федеральным государственным органам и их территориальным органам, а также размеры месячных окладов федеральных государственных гражданских служащих в соответствии с присвоенными им классными чинами государственной гражданской службы (оклады за классный чин), в Приложение №1» Размеры должностных окладов и ежемесячного денежного. В соответствии с п.1 ст.50 Закона о гражданской службе оплата труда государственного гражданского служащего осуществляется в виде денежного содержания, являющегося основным средством его материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности государственной гражданской службы.

Ежемесячное денежное поощрение не устанавливается и не выплачивается федеральным государственным гражданским служащим, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы в государственном органе, находящемся за пределами территории Российской Федерации.

Указом предусмотрено выплачивать федеральным служащим ежемесячную надбавку к должностному окладу за особые условия гражданской службы. Размер этой надбавки, в зависимости от группы должностей, колеблется от 200 до 60 процентов должностного оклада. Порядок выплаты указанной надбавки определяются руководителем федерального государственного органа или аппарата, либо лицом, замещающим государствен-

ную должность Российской Федерации, либо представителем указанного руководителя или лица, осуществляющим полномочия нанимателя от имени РФ.

Федеральным государственным гражданским служащим производятся также другие выплаты, предусмотренные Закона о гражданской службе, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2006г. № 764 «О денежном содержании федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в федеральном государственном органе, находящемся за пределами территории Российской Федерации» (в редакции от 19.11.2021 № 665), принят во исполнение п.13 ст.50 Закона о гражданской службе.

Им установлена оплата труда федеральных государственных гражданских служащих, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в федеральном государственном органе, находящемся за пределами территории России. Установлено также, что денежное содержание указанным служащим выплачивается в иностранной валюте и в рублях в порядке и размерах, установленных Президентом РФ и Правительством РФ.

2. Государственные гарантии на гражданской службе

Порядок и условия командирования федеральных государственных гражданских служащих утвержден Указом Президента РФ от 18.07.2005г. № 813 (с последними изменениями и дополнениями 17.10.2022), во исполнение подп.8 п.1 ст.52 Закона о гражданской службе.

Данным актом установлено, что федеральные государственные гражданские служащие направляются в служебные командировки по решению руководителя федерального государственного органа на определенный срок для выполнения служебного задания (вне постоянного места прохождения федеральной государственной гражданской службы) как на территории Российской Федерации, так и на территориях иностранных государств.

Продолжительность служебной командировки гражданского служащего определяется руководителем государственного органа с учетом объема, сложности и других особенностей служебного задания.

Вопросы оформления документов, выплаты транспортных расходов, за проживание и питание (суточных) и другие вопросы, а также отчетность подробно регулируются этим подзаконным нормативным актом.

Правила возмещения расходов, связанных с переездом федерального государственного гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе федерального государственного гражданского

служащего в другой федеральный государственный орган утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 2007 г. № 514 во исполнение подп. 9 п. 1 ст. 52 Закона о гражданской службе.

Правила определяют порядок и условия возмещения расходов, связанных с переездом федерального государственного служащего и членов его семьи в другую местность при переводе гражданского служащего в другой федеральный государственный орган. В частности, весьма подробно в Правилах регулируется, какие именно расходы возмещаются государственному служащему. Так, гражданскому служащему возмещаются:

а) расходы по проезду гражданского служащего и членов его семьи воздушным, железнодорожным, водным и автомобильным транспортом общего пользования, кроме такси (включая страховой взнос на обязательное личное страхование пассажиров на транспорте, оплату услуг по оформлению проездных документов, предоставлению в поездах постельных принадлежностей);

б) расходы по проезду гражданского служащего и членов его семьи к станции, пристани, аэропорту;

в) расходы по провозу имущества (весом до 20 тонн) гражданского служащего и членов его семьи железнодорожным, водным и автомобильным транспортом общего пользования, кроме такси. При отсутствии указанных видов транспорта гражданскому служащему возмещаются расходы по провозу имущества воздушным транспортом от ближайшей к месту службы гражданской службы железнодорожной станции или от ближайшего морского либо речного порта, открытого для навигации в данное время;

г) расходы по найму жилого помещения гражданским служащим и членами его семьи в случае вынужденной задержки в пути следования;

д) расходы по обустройству на новом месте жительства;

е) иные расходы, связанные с переездом при условии, что они произведены гражданским служащим с согласия представителя нанимателя или уполномоченного им лица.

Указ Президента Российской Федерации от ... № «О порядке исчисления стажа государственной гражданской службы РФ для установления государственным гражданским служащим ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на государственной гражданской службе РФ, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу РФ» принят во исполнение п. 2. ст. 54 Закона о гражданской службе.

Регулирует вопросы включения в стаж (общей продолжительности) государственной гражданской службы Российской Федерации для установления ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет,

определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска и размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу.

В указанный стаж включаются периоды замещения:

- должностей государственной гражданской службы;
- воинских должностей и должностей правоохранительной службы;
- государственных должностей; должностей муниципальной службы;
- выборных должностей в органах местного самоуправления;
- иных должностей в соответствии с федеральными законами.

Указ утвердил Положение о порядке исчисления стажа государственной гражданской службы Российской Федерации и зачета в него иных периодов замещения должностей. Стаж государственной гражданской службы Российской Федерации для назначения пенсии за выслугу лет государственным гражданским служащим устанавливается в соответствии с федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей. Указ Президента Российской Федерации от ... № «Об обеспечении транспортного обслуживания федеральных государственных гражданских служащих, а также о компенсации за использование личного транспорта в служебных целях и о возмещении расходов, связанных с его использованием» принят во исполнение подп.2 ст.53 Закона о гражданской службе в целях обеспечения транспортного обслуживания государственных гражданских служащих в связи с исполнением ими должностных обязанностей, в зависимости от категории и группы замещаемой должности государственной гражданской службы.

Предусматривается компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием.

3. Финансирование и программы развития гражданской службы

Положение о порядке проведения экспериментов в ходе реализации федеральных программ развития федеральной государственной гражданской службы утверждено Указом Президента Российской Федерации от 31 августа 2020 г. N 536 во исполнение ст.66 Закона о гражданской службе.

Положением определяется порядок проведения в федеральном государственном органе, его самостоятельном структурном подразделении либо в территориальном органе федерального органа исполнительной власти экспериментов по применению новых подходов к организации федеральной государственной гражданской службы и обеспечению деятельности федеральных государственных гражданских служащих в ходе реализации федеральных программ развития государственной службы. Эксперимент

проводится при условии, что это предусмотрено соответствующей федеральной программой.

Установлено, что эксперименты проводятся в целях:

- апробации и внедрения современных технологий управления, включающих в себя новые методы планирования и финансирования деятельности федерального государственного органа и стимулирования профессиональной служебной деятельности гражданских служащих;
- апробации и внедрения системы показателей и критериев оценки деятельности федерального государственного органа, его самостоятельного структурного подразделения либо территориального органа федерального органа исполнительной власти, а также профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих;
- совершенствования оплаты труда и регламентации деятельности государственных гражданских служащих;
- совершенствования финансово-экономического и материально-технического обеспечения федеральной государственной гражданской службы;
- оптимизации структуры и штатной численности федерального государственного органа либо территориального органа федерального органа исполнительной власти;
- совершенствования системы подготовки и профессионального развития государственных гражданских служащих;
- достижения иных целей, связанных с совершенствованием деятельности федеральных государственных органов и повышением эффективности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих.

Проект акта Президента РФ или Правительства РФ о проведении эксперимента разрабатывается в порядке, установленном законодательством. В проекте должны быть указаны наименование федерального государственного органа, его самостоятельного структурного подразделения либо территориального органа федерального органа исполнительной власти, в которых предлагается провести эксперимент, описание целей, задач и содержания эксперимента, сроки его проведения и источники финансирования.

Изменение условий служебного контракта государственного гражданского служащего – участника эксперимента на время проведения эксперимента осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В течение трех месяцев со дня завершения эксперимента Президентом РФ или Правительством РФ принимается решение о целесообразности использования результатов эксперимента.

Контрольные вопросы и задания

1. В соответствии с каким документом устанавливаются размеры месячных окладов федеральных государственных гражданских служащих?
2. Какой из принципов компенсации трудовых затрат по Вашему мнению можно считать ключевым?
3. Сформулируйте основные предпосылки реформ развития государственной службы в современных условиях.
4. Каковы цели проведения экспериментов в ходе реализации федеральных программ развития федеральной государственной гражданской службы?

ГЛОССАРИЙ

А

Автократия (от греч. *autokrateia* – самовластие, самодержавие)

– политический режим с бесконтрольным полновластием одного лица; система государственного управления, при которой одному человеку принадлежит неограниченная верховная власть. Представительная и судебная власти или отсутствуют, или их роль и значение чрезвычайно снижены. Зато исполнительская власть в лице политического лидера и обслуживающей его бюрократии, по сути дела, ничем не регламентируется при осуществлении государственных функций. У нее нет никаких социальных противовесов, политической оппозиции, которые бы сдерживали ее властные амбиции и корыстолюбие. А. культивирует жесткие иерархии в структурах власти, в экономике, науке, культуре. Здесь все ориентировано на почитание и подчинение верховному политическому авторитету, власть которого поддерживается в основном нелегитимными методами. Предпочтение среди них отдается насилию и подавлению.

Авторитет (от лат. *auctoritas* – власть, влияние) – 1) *в широком смысле слова* – это общепризнанное неформальное значение, влияние какого-либо лица или организации в силу определенных качеств, заслуг. В зависимости от сферы и способа влияния различают А. политический, моральный, научный, деловой и т.д.. Им может пользоваться индивид или организация, формально не наделенные соответствующими полномочиями, но являющиеся своего рода эталоном (профессиональным, научным и др.), и в силу этого обладающие высокой степенью референтности (социальной значимости) для окружающих. В данном смысле понятие А. сходно с понятием лидерство. 2) *В узком смысле А.* – одна из форм осуществления власти (политической, экономической, организационной); влияние индивида, основанное на занимаемом им положении, должности, статусе; влияние организации, опирающееся на закон, нормативный акт. Властный А. всегда связан и обоснован какими-либо социальными нормами – правовыми, моральными, организационными. Вне этих социальных норм существование и реализация такого А. не представляется возможным. Немецкий социолог М.Вебер различал *три типа А. власти*: традиционный, когда социальный порядок регулируется священными и неизменными традициями и обычаями; харизматический, когда в качестве социального регулятора признается какой-либо лидер, наделенный в глазах его последователей исключительными качествами мудрости, героизма, святости; рациональный, основанный на определенной системе правил, касающихся способов приобретения власти и границ ее применения.

Авторитет государственной службы (нем. *Autorität* от лат. *auctoritas* – власть, влияние) – общепризнанное значение данного социального института в обществе, степень его влияния на сферы государственной и об-

публичной жизни, признание заслуг в общественном мнении. Определяется социальным смыслом и назначением государственной службы, успешным осуществлением возложенных на нее функций, защитой прав и свобод граждан, поддержанием постоянных связей с населением, высоким профессионализмом государственных служащих, правовым характером их деятельности, ее нацеленностью на удовлетворение запросов общества. Завоевывается, что предполагает конструктивную реакцию на замечания, предложения граждан по поводу деятельности государственных органов и отдельных служащих. Существенный ущерб авторитету государственной службы наносят факты коррумпированности, взяточничества, протекционизма, нечестности, недобросовестного исполнения служебного долга и другие правонарушения и отступления от норм морали со стороны государственных служащих. Поддержание А.г.с. непосредственно связано с воспитанием у государственных служащих высокой ответственности за соблюдение законности, дисциплины, норм морали, ответственности за выполнение служебных обязанностей. Основным критерием высокого А.г.с. является ее соответствие интересам и запросам общества, повышение благосостояния граждан, воспитание у них необходимой политической культуры.

Административная организация – система официальных отношений, определенных регламентирующими документами (законами, постановлениями, правилами, инструкциями, штатным расписанием и т.п.). А.о. включает в себя ряд необходимых компонентов: 1) *распределение функций* – горизонтальную специализацию структурных подразделений, целевых групп; структура и способы действия этих групп обычно оформляются положениями, инструкциями и другими нормативными документами;

5) *субординацию должностей*, т.е. вертикальное распределение прав, обязанностей и полномочий, объема и меры ответственности в принятии решений на различных уровнях иерархии; 3) *систему коммуникаций*, т.е. систему передачи информации, которая действует “сверху вниз” (передача распоряжений, указаний, заданий), “снизу вверх” (обратная связь) и по горизонтали (связи координации). Эти функции объединяют руководство, т.е. организацию процесса управления, обеспечивающего принятие оптимальных решений, их практическое осуществление, а также действенный контроль и проверку исполнения.

Административные методы управления – методы прямого воздействия на управляемый объект, обязательные для исполнения. По составу – это совокупность приемов, способов, процедур, позволяющих отдавать распоряжения. Применение А.м.у. основано на власти и праве субъекта управления (органа государственной власти, руководителя) отдавать приказы, распоряжения, издавать инструкции и другие нормативные документы, на обязанности подчиненного (объекта управления) их исполнять. По

характеру воздействия подразделяют на регламентирующие (методы регламентирующего воздействия), распорядительные (методы распорядительного воздействия), организационно-стабилизирующие (методы организационно-стабилизирующего воздействия) и дисциплинарные (методы дисциплинарного воздействия). А.м.у. имеют следующие преимущества: строгость и однозначность установленных правил и процедур, быстрота принятия решений, эффективность применения на их основе других методов управления.

Администрация (от лат. administratio – управление) – в широком смысле – вся совокупность руководящих структур, государственных институтов, осуществляющих организаторскую, управленческую деятельность. В России общегосударственную А. образуют исполнительные и распорядительные государственные органы федерального уровня. В более узком смысле А. – совокупность должностных лиц, наделенных правами и обязанностями по руководству конкретным органом и/или объектом управления в целях осуществления возложенных на них функций. А. включает в себя, в основном, следующие категории работников: руководители, специалисты, вспомогательный персонал. Достаточно часто А. применяется как синоним понятия “аппарат управления”. В основе деятельности А. лежит принцип законности. Общие правовые основы деятельности федеральной А. устанавливаются Конституцией России, другими федеральными законодательными и нормативными актами; региональной А. – соответственно, конституциями, законодательными и нормативными актами субъектов федерации. Правовое положение А. предприятий, учреждений, организаций, их компетенция определяются Уставом (Положением) конкретного учреждения. А. часть административной (формальной) организации, которая представляет собой зафиксированную в нормативных документах структуру организационно-управленческих связей и отношений между компонентами соответствующей системы (федеральной – общегосударственной, региональной, муниципальной, отдельного предприятия, фирмы).

Аппарат государственного управления – совокупность государственных органов, организаций, учреждений, непосредственно осуществляющих повседневную исполнительно-распорядительную деятельность по проведению в жизнь государственной политики. Государственные служащие, занятые в А.г.у., выполняют информационно-аналитические, нормативно-правовые и другие необходимые виды функций по подготовке и принятию управленческих решений и организаторскую функцию – по их исполнению. В Российской Федерации А.г.у. включает компоненты

двух уровней: федеральный (федеральные органы государственной власти) и региональный (органы государственной власти субъектов Федерации). Федеральные государственные органы для реализации своих пол-

номочий могут создавать территориальные органы, например, для управления федеральной собственностью (органы по управлению имуществом), осуществления контроля за уплатой налогов (органы налоговой инспекции), реализации государственной политики занятости (органы службы занятости) и т.д.

Б

Бюрократизм – 1) замкнутый, действующий по законам иерархии, жесткий механизм власти, стоящий над законом и волей членов общества; извращенная государственность в угоду отдельным лицам или социальным группам; коллективный эгоизм работников аппарата управления, проявляющийся в преобладании их специфических интересов над интересами представляемых ими социальных групп и общества в целом. Б. начинается там, где чиновник пренебрегает общественными интересами, ради которых он существует. Основными свойствами Б. являются: отчужденность от народа и социальная замкнутость, кастовое равнодушие к интересам населения; 2) извращенный стиль управления, своеобразное

«контруправление». Наиболее распространенные черты такого стиля работы: приверженность отжившим методам и приемам; нежелание знать дело и нести за него ответственность; умышленное затягивание принятия необходимых решений; безынициативность, нацеленность на указания «сверху»; мелочная опека подчиненных; ненужное, а подчас и вредное вмешательство в текущие дела; стремление подстраховать свою деятельность ссылками и согласованиями. В настоящее время в России предстоит решение двуединой задачи: сохранить и укрепить аппарат управления, способный к эффективной работе, и, одновременно, бороться с Б., прежде всего сужая зоны экономических, политических, юридических и других оснований, воспроизводящих его. Призыв полностью искоренить Б. утопичен: максимум того, чего можно добиться в борьбе с ним – свести Б. к минимуму, создавая неблагоприятные для него условия. Борьба с Б.

рассматривается в широком контексте демократического обновления; недопустимо ее сведение к обличению бюрократического стиля управления, к кампаниям и реорганизациям аппарата управления.

Бюрократия (от франц. bureau – бюро, канцелярия и греч. kratos – власть, господство; букв. господство канцелярии) – тип административной организации управления, характеризуемый предельной рационализацией, формализацией и стандартизацией деловых отношений. Такая модель социальной организации построена на принципах формальной организации деятельности, жесткого разделения и специализации труда в управлении, четкой регламентации ее сфер, а также стандартизации и «рутинизации» деятельности («работа по правилам»), разграничении сфер компетенции в управлении, нормировании власти, высокой степени профессионализации

управления, жесткой иерархии. Представляет собой вариант так называемой «машинной модели» организации Тейлора, где чиновник рассматривается как механизм в сложной машине управления, а сама организация – как «инструмент воплощения идеальных целей». Наиболее полно основные принципы рациональной бюрократической организации представлены в работах М. Вебера. Согласно Веберу, бюрократическая организация характеризуется: а) эффективностью, которая достигается за счет строгого разделения обязанностей между членами организации, что дает возможность использовать высококвалифицированных специалистов на руководящих должностях; б) строгой иерархизацией власти, позволяющей вышестоящему должностному лицу осуществлять контроль за выполнением задания нижестоящими сотрудниками и т.д.; в) формально установленной и четко зафиксированной системой правил, обеспечивающих единообразие управленческой деятельности и применение общих инструкций к частным случаям в кратчайший срок; г) безличностью административной деятельности и эмоциональной нейтральностью отношений, складывающихся между «функционерами» организации, где каждый из них выступает как носитель социальной власти, представитель определенной должности. Согласно бюрократической

модели идеальный работник организации (чиновник-профессионал) должен работать в ней по найму с оплатой, зависящей не от количества затраченного труда или произведенного продукта, а от его ранга в системе организационной иерархии. Ранг, в свою очередь, зависит от стажа его работы в организации (принцип неотвратимости карьеры). Вебер рассматривал Б. как самую современную и эффективную из легитимных (законных) форм организации деятельности; видел в ней источник стабильности, рациональности и надежности организации, действующей в условиях подвижности рынка. Без рациональной Б. не обходится ни одно общество; принципы Б. применяются в армии, банковском деле, в иерархии церкви, экстремальных условиях. Рациональная бюрократическая система в целом потенциально выше систем, основанных на иррациональной харизматической власти. В этом смысле понятие Б. выступает как синоним понятий «государственная администрация», «государственная служба».

В

Вакансия (от франц. *vacance*, лат. *vacans*) – незанятое, свободное служебное место, вакантная должность. В государственном органе вакантной государственной должностью (далее – вакансией) признается не замещенная государственным служащим государственная должность, предусмотренная в структуре аппарата данного органа. Замещение В. в государственных органах осуществляется в законодательно установленном порядке. В федеральной государственной службе замещение младшей вакантной

должности осуществляется на основе приказа руководителя государственного органа; замещение старшей, ведущей, главной и высшей вакантной государственной должности производится на основе конкурса. Конкурс проводится в форме конкурса документов на замещение старшей государственной должности или конкурса испытания на замещение ведущей, главной и высшей государственных должностей. Конкурс в государственном органе объявляется при наличии вакантной государственной должности и отсутствии резерва государственных служащих для ее замещения.

Конкурс проводится для граждан, впервые или вновь поступающих на Г.с. Государственные служащие вправе участвовать в конкурсе по собственной инициативе, независимо от того, какую должность они замещают в момент его проведения. Конкурс осуществляется гласно, с опубликованием условий его проведения в печати. Для проведения конкурса создается конкурсная (государственная конкурсная) комиссия с участием независимых экспертов. Устанавливается определенный порядок работы конкурсной комиссии. Она выносит решение по результатам конкурса. Конкурсное испытание завершается государственным квалификационным экзаменом с присвоением федеральному государственному служащему соответствующего квалификационного разряда (классного чина, дипломатического ранга). Решение по результатам конкурса оформляется приказом (распоряжением или иным актом) государственного органа или его руководителя. Каждому участнику конкурса сообщается о результатах конкурса в письменной форме в течение месяца со дня его завершения. Особенности замещения В. в государственной службе субъектов РФ определяется законодательством и подзаконными актами данных субъектов. Конкурсная система замещения В. на основные государственные должности является формой воплощения принципа равного доступа граждан к Г.с., ярким признаком ее демократизма. Она позволяет замещать В. на Г.с. наиболее профессионально подготовленными, компетентными, опытными и морально зрелыми кадрами, что является важным условием ее действенности и эффективности.

Ведомство – центральный орган государственного управления, отличный от министерства, предназначенный для руководства отдельными сферами деятельности или совокупностью учреждений и предприятий. К В. относятся государственные комитеты, главные управления при правительстве, инспекции, комиссии и т.п.. На практике нередко этот термин используется применительно к крупным структурным подразделениям органа управления (самостоятельный отдел, департамент), обладающего относительной самостоятельностью. С понятием В. связан другой термин – “ведомственность”, характеризующий отрицательное явление в сфере управления, в деятельности органов власти, чиновников. Ведомственность (или ведомственный подход) выражается в том, что в ущерб государст-

венным интересам, интересам всего общества предпочтение отдается интересам своего В. (своего департамента, управления), своей государственной службы (министерства, комитета, аппарата одной из ветвей власти и т.д.), своего участка работы. Подобное искажение приоритетов в выборе целей неизбежно сопровождается нарушением координационных связей, приводит к рассогласованию совместной работы смежных органов управления и, в конечном счете, снижает эффективность государственного управления.

Верховенство закона – принцип взаимоотношения между законодательной, исполнительной и судебной властью, между государством и гражданином в правовом государстве, означающий, что всякое применение власти должно осуществляться исключительно на законном основании. В правовом государстве высшим авторитетом обладает закон. Его соблюдение должно быть обязательным, а наказание за пренебрежение им – неотвратимо. Сила государственной власти, мощь общественного мнения, возможности средств массовой информации направляются на защиту закона, правопорядка. В противном случае – неизбежен правовой нигилизм, произвол властей или невластных общественных структур.

Верховный Суд РФ – высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляющий надзор за деятельностью судов общей юрисдикции и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Полномочия, порядок образования и деятельности Верховного Суда РФ устанавливаются ФКЗ.

Вид государственной службы – государственная служба определенной сферы государственного управления, различающаяся по целевой ориентации, содержанию и характеру функций, основным направлениям деятельности. Тот или иной В.г.с. охватывает совокупность государственных органов, организаций, учреждений, и,

соответственно, деятельности чиновников в определенной сфере жизни общества. В.г.с. являются: военная, дипломатическая, медицинская, экологическая, таможенная, пожарная, финансовая, метеорологическая, разведывательная, служба безопасности и др. Государственные служащие, занятые в различных В.г.с., должны иметь соответствующее профессиональное образование, в ряде случаев узко специализированное.

Власть – зависимость между людьми, определенная интересами; сила, вышедшая из столкновения интересов и потребностей; способность субъекта воздействия осуществить свою волю (определяющее воздействие) по отношению к объекту. В. выражает право на управление; управление же, в свою очередь, это, прежде всего, управление интересами. Виды В.: экономическая, политическая, духовная, государственная, муниципальная, семейная и т.д.. Политическая В., по К.Марксу, — совокупность

политических институтов, посредством которых одни социальные группы (классы) получают возможность навязывать свою волю другим и действовать в соответствии с общими интересами. Государственная власть – практическое осуществление государством как социальным институтом организации жизни социума, суверенитета народа, реализация его коренных жизненных интересов.

Вымогательство на государственной службе – требование чиновника добиться от собственника или лица, в ведении или под охраной которого находится собственность, передачи имущества, либо прав на него под угрозой насилия, оглашения порочащих сведений, уничтожения имущества, иных способов причинения материального и морального ущерба объекту В. или его близким. Объектом В. может являться также личная и интеллектуальная собственность. В. карается законом.

Высший Арбитражный Суд РФ – высший судебный орган по разрешению экономических споров и иных вопросов, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в соответствии с ФЗ судебный надзор за деятельностью арбитражных судов, дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Полномочия, порядок образования и деятельности Высшего Арбитражного Суда РФ устанавливается ФКЗ.

Г

Государственная должность – структурная единица в органе государственной власти и управления; определенное служебное место. Учреждается в государственных органах с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению исполнения полномочий данных органов, денежным содержанием и ответственностью за исполнение этих обязанностей. Относится к государственным должностям категории “А”. Подразделяются на государственные должности Российской Федерации и государственные должности субъектов РФ. Устанавливается Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями, уставами соответствующих субъектов для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. Данные полномочия возлагаются на Президента Российской Федерации, председателя федерального Правительства, председателей палат Федерального собрания, руководителей органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, депутатов, министров, судей. Перечень государственных должностей категории “А” содержится в Реестре государственных должностей РФ.

Государственная должность государственной службы – вид государственной должности категории “Б” и “В”. Государственные должности категории “Б” учреждаются для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц, занимающих должности категории “А”, а государст-

венные должности категории “В” — для исполнения и обеспечения исполнения полномочий государственных органов. Государственные должности категории “Б” и “В” классифицируются на группы: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие. Они включаются в Реестр Г.д.г.с. Российской Федерации. К Реестру прилагаются перечень специализаций Г.д.г.с. и квалификационные требования к лицам, замещающим Г.д.г.с. Реестр Г.д.г.с. утверждается Президентом Российской Федерации.

Государственная служба – институт публичного права, представляющий собой профессиональную деятельность государственных служащих по исполнению и обеспечению исполнения полномочий государственных органов. К ней относится исполнение должностных обязанностей лицами, замещающими государственные должности категории “Б” и “В”. Она направлена на осуществление государственных задач и функций в аппаратах органов представительной, исполнительной, судебной власти и других государственных органов. Г.с. Российской Федерации включает в себя федеральную Г.с., находящуюся в ее ведении, и Г.с. субъектов РФ, находящихся в ведении данных субъектов. В федеральных органах власти она осуществляется на основе федерального законодательства. Федеральная Г.с. в других государственных органах также регулируется федеральными законами. Г.с. в субъектах РФ строится на основе федерального законодательства и законодательства субъектов при приоритете законов Федерации. По положению федерального закона о Г.с. служба на должностях категории “Б” ограничена сроками, на которые назначаются или избираются лица, замещающие государственные должности категории “А”. На лиц, замещающих государственные должности Г.с. категории “В”, данное положение не распространяется. На Г.с. не состоят лица, замещающие государственные должности категории “А”.

Государственная служба субъектов РФ устанавливается законами, принимаемыми органами законодательной власти каждого субъекта РФ. Поэтому для выяснения правового положения государственной службы каждого субъекта РФ следует изучать и анализировать соответствующие региональные законы. Некоторые области (например, Свердловская и Воронежская) уже приняли законы о государственной службе. Принимаемые в субъектах Российской Федерации законодательные акты не должны противоречить Конституции РФ и рамочному Федеральному закону «Об основах государственной службы РФ».

Государственное регулирование экономики – совокупность форм и методов воздействия государства на деятельность хозяйствующих субъектов и рыночную конъюнктуру для обеспечения нормальных условий функционирования рыночного механизма, решения экономических и социальных проблем. Различают две основные *формы* Г.р.э.: *прямую* – через расширение государственной собственности, законодательство и управле-

ние, и *косвенную* – с помощью мер экономической политики: стимулирование инвестиций, обеспечение занятости, антиинфляционные меры, стимулирование экспорта и импорта и др.

Государственное управление – способ реализации функций государства как института власти; одна из форм деятельности, обеспечивающая реализацию государственной власти через соответствующие управленческие органы; важнейший вид социального управления, связанный с сохранением, развитием и упрочением российского социума, упорядочением его структуры и деятельности социальных субъектов, повышением уровня и качества жизни граждан. Г.у. включает политическое и административное управление. В Г.у. всегда есть внешнее воздействие (структур государства), сознательное начало (целеполагание государственных руководителей, государственных служащих); оно всегда существует в рамках взаимодействия (с муниципальным управлением, институтами социальной самоорганизации). К основным направлениям деятельности в системе Г.у. относятся: воздействие государственных структур на определенную Конституцией РФ систему социальных институтов и правил их взаимодействия; управление социальными проблемами, затрагивающими фундаментальные, базовые интересы населения; государственное регулирование экономики; формулирование государственной политики и ее реализация; управление конфликтными ситуациями. Структура целей Г.у. включает общественно-политические, социальные, духовные, экономические, производственные, организационные, информационные цели. Системообразующий компонент Г.у. – государственный орган; “несущий стержень” организационной структуры Г.у. – органы исполнительной власти. Организационная структура Г.у. включает также организационные связи и отношения. В России идут поиски собственной модели общественного и государственного развития с учетом ее особенностей, традиций, места в сообществе народов мира, а также на основе творческого использования опыта других стран.

Государственные социальные услуги – форма взаимодействия государства и гражданина, включающая такие услуги, как личная безопасность, благоприятная среда обитания, минимальная потребительская корзина, бесплатная медицинская помощь, бесплатное среднее образование и др. Производство Г.с.у. – сервисная функция, одна из важнейших функций государственной службы в социальном государстве. Данный подход, закрепленный в Конституции Российской Федерации, предъявляет дополнительные требования к Г.с., освоении новых стандартов социальных услуг: качества, разнообразия, удобства, цены, гарантии, скорости появления услуги на потребительском рынке.

Государство – социальный институт организации жизни, удовлетворяющий общественные потребности (в отличие от гражданского общества, основанного на частном интересе). Выступает как орудие политической

власти, механизм согласования интересов личности, социальных групп, классов. Основные признаки Г.: 1) наличие особой системы органов и учреждений, осуществляющих функции государственной власти; 2) наличие права, закрепляющего определенную систему норм, санкционированных Г.; 3) наличие определенной территории, на которую распространяется власть данного Г.. Основными функциями Г. являются: организация, управление, сохранение, упрочение и развитие социума, упорядочение его структуры и деятельности социальных субъектов; повышение уровня и качества жизни граждан. По Конституции Российская Федерация есть демократическое, федеративное правовое государство с республиканской формой правления, социальное и светское. Возможная эволюция российского Г. в направлении устойчивого развития станет детерминантой выбора концепции и модели государственной службы.

Государство как субъект социального партнерства (от франц. *partenaire* – участник какой-либо игры) – выступает как разработчик соответствующего трудового законодательства, создатель правовой инфраструктуры общества, арбитр, стоящий на страже интересов народа. При этом вмешательство государства может происходить только в тех случаях, когда той или иной стороной трудовых отношений (рабочий и работодатель) нарушается трудовое законодательство; когда обе конфликтующие стороны не могут выработать компромиссного решения; когда достигнутый компромисс наносит ущерб государственным интересам. Без регулирующей роли государства невозможно само социальное партнерство. Однако к чрезмерному государственному вмешательству следует относиться с осторожностью. Собственный исторический опыт и международная практика показывают, что государственная опека, а тем более административный диктат в области трудовых отношений – явление вредное. Важно подчеркнуть, что государство – равноправный партнер в системе трипартизма. Поэтому ради налаживания эффективного социального партнерства государство должно пойти на серьезные самоограничения (это рекомендуют эксперты МОТ). Речь идет о добровольном, но твердом и узаконенном невмешательстве правительственных органов, государственных служащих в коммерческо-административную самостоятельность нанимателей, а также в самостоятельность профессиональных союзов. Без такого самоограничения государственное социальное партнерство носит формально-бюрократический характер. Известно, что за любыми социальными процессами просматривается определенный интерес. Для государства как представителя общественных интересов, социальное партнерство – это социальный мир и сплоченность общества, условие его политической стабильности, социального прогресса, роста доходов населения, экологической безопасности, общей конкурентоспособности национальной экономики.

Гражданское общество – совокупность негосударственных общественных отношений, в которые люди вступают для выражения и защиты своих интересов. Основной признак Г.о. – создание необходимых социальных условий вне и помимо институтов государства для самореализации как отдельной личности, так и различных социальных групп. Г.о. призвано защищать частные интересы людей, гарантировать неприкосновенность частной жизни, предохранять ее от жесткой регламентации со стороны государства. Для этого в структуре Г.о. формируются дееспособные защитные структуры (например, общества защиты прав человека, потребителей и т.д.). Г.о. включает: спонтанно сформировавшиеся первичные самоуправляющиеся общности людей (семью, различные хозяйственные корпорации, общественные организации, профессиональные, творческие, спортивные, этнические, конфессиональные и др. объединения); частную жизнь людей, их обычаи, традиции, нравы; сферу самоуправления свободных индивидов и их организаций, огражденную законом от прямого вмешательства в нее государственной власти. Ограничивает государственную монополию на власть, уравнивает деятельность государства, частных лиц и негосударственных организаций. Г.о. – социальный оппонент государства. Одновременно они едины как составные части социума, дополняющие друг друга. Г.о. – преимущественно самоорганизующаяся система. Общие условия развития создает само общество: через государство – строгим соблюдением общепринятых демократических норм и процедур, вопреки государству – образованием в противовес ему независимых ассоциаций, средств массовой информации, функционированием оппозиционных массовых общественных демократических движений.

Д

Дезорганизация государственной службы – нарушение порядка, расстройство организации, дисфункциональность. Для сложноорганизованных социальных систем, к числу которых относится система государственной службы, дезорганизация, с точки зрения синергетики, есть имманентное свойство: при одних условиях она ведет к потере управляемости и хаосу, при других – является источником организации более высокого порядка. Во втором случае Д.г.с. в кризисных условиях становится предпосылкой для самоорганизации, дополняющей организацию или создающей новую организацию. К признакам Д.г.с. относятся: нарастание напряженности, имитация управления, коррумпированность, “блокирование сознания” аппарата, низкая эффективность деятельности государственных служащих, замыкание Г.с. “на себя”. Признаки конструктивной Д.: сознательный отказ от устаревших структур, методов, форм; обоснованный риск, высокая активность государственных служащих.

Делегирование полномочий (от лат. *delegare* – назначать, посылать) – передача на время части властных функций от одного субъекта другому, как правило, от высшего к низшему, который принимает на себя ответственность за них. Вышестоящее лицо делегирует своим подчиненным, как правило, ответственность за рутинные вопросы, освобождая тем самым себя для решения других, более важных проблем, которые ни кем иным, кроме него, решены быть не могут. При помощи Д.п. администратор распределяет среди сотрудников задачи, которые должны быть выполнены для достижения целей всей организации. Иначе он «потонет» в мелочах и не сможет справиться с действительно крупными проблемами, требующими его личного участия. Полномочия и ответственность передаются не конкретному лицу, а определенной должности. Делегируя своему сотруднику ряд своих полномочий, администратор должен быть уверен, что подчиненный будет в состоянии выполнить те задачи, за которые он сам несет всю полноту своей служебной ответственности. В процессе Д.п. нельзя переходить определенную черту и передавать основной или весь объем своих полномочий. Это приведет к децентрализации и разрушению организации как единого целого (подчиненные, получив максимальные права, уже не нуждаются в руководстве сверху, что уничтожит саму идею координации усилий для достижения единой цели). Поэтому даже при максимальном уровне развития демократии администратору нельзя выпускать из своих рук такие важные рычаги воздействия на организацию, как финансы, стратегическое планирование, кадровые перемещения и общий контроль за происходящими изменениями в организации. В противном случае вся полнота власти в организации незамедлительно перейдет к другому должностному лицу, а сам руководитель организации будет выполнять лишь декоративную, представительскую роль, лишится реальной власти и не сможет влиять на ход событий.

Деловая игра – метод имитации (подражания, изображения) принятия решений в различных искусственно созданных ситуациях путем разыгрывания соответствующих ролей, индивидуальных и групповых, по заданным или вырабатываемым самими участниками игры правилам. Деловые игры применяются в различных областях и с различными целями: в исследовательских и проектных разработках, в учебном процессе, при коллективной выработке решений в реальной управленческой практике и т.д.. Из игровых элементов в Д.и. включаются распределение ролей, состязательность, особые правила и т.д. Нередко Д.и. называют имитационными управленческими играми. В государственной службе, например, Д.и. могут использоваться для отработки взаимодействия с социальными партнерами, выработки собственной стратегии и тактики в случае возникновения кризисной ситуации на региональном или ином уровне. В этом и других подобных случаях игровой метод используется для поиска решений реаль-

ных политических или социально-экономических проблем силами тех, кому предстоит затем самим осуществлять найденные решения. Методика подготовки и проведения Д.и. включает: планпроспект игры, сценарий, описание игровой обстановки, регламент, инструкции игрокам (и/или игровым командам), руководство для ведущего (администратора игры) и, если требуется, его помощников, руководство для экспертно-аналитической группы.

Деловые совещания – форма управленческой деятельности руководителя, технология управления, позволяющая решить комплекс задач: использовать коллективные разум, знания, опыт специалистов; организовывать обмен информацией и опытом работы между работниками и подразделениями учреждения; оперативно доводить задачи до исполнителей. Д.с. дают возможность подчиненным приобретать умение решать вопросы, а руководителю – получать нужную информацию. Д.с. классифицируются по различным критериям: 1) *по масштабам, уровню* – Д.с. федеральные, республиканские, отраслевые, региональные, городские, внутренние (в организации или структурном подразделении); 2) *по месту проведения* – местные, выездные; 3) *по периодичности проведения* – ежегодные, ежемесячные, постоянно действующие и т.п.; 4) *по количеству участников* – в узком составе, в расширенном составе, представительные; 5) *по степени стабильности состава участников* – с фиксированным составом, с фиксированным составом и приглашенными дополнительно, с приглашенными по списку. Особо выделяется Д.с. по целям и задачам: 1) *оперативные*, с целью получения руководством информации о состоянии дел в организации, выработки решений оперативного характера и постановки задач исполнителям; 2) *информационные*, с целью обобщения сведений и изучения руководством различных точек зрения на стоящие проблемы; 3) *разъяснительные*, с целью разъяснения и убеждения работников в правильности проводимой политики, новых задач и/или смены приоритетов; 4) *учебно-инструктивные*, цель которых – пропаганда определенных знаний, опыта, инноваций и повышения квалификации участников Д.с.; 5) *проблемные*, с целью выработки решений по сложным проблемам. Д.с. классифицируется и по другим критериям: по форме и стилю – свободные, дискуссионные, автократические и др.; по важности решаемых задач (конференции, семинары); по тематике и т.д.. Для повышения эффективности Д.с. целесообразно четко определить цели и задачи, состав участников, время и форму проведения, условия, регламент. Важны также: благоприятная психологическая атмосфера, заблаговременная информация, четкое ведение, протокол, фиксация содержания выступлений, подведение итогов, принятие решений, рекомендаций, последующий контроль.

Демократизация государственной службы – деятельность по расширению и усилению открытости государственного аппарата управления

для окружения. Важнейшими направлениями Д.г.с. являются: непосредственное участие населения в выработке, принятии и выполнении государственных правовых актов; совершенствование самоуправления; передача управленческих функций и полномочий сверху вниз; соблюдение руководителями прав трудовых коллективов; обеспечение подотчетности аппарата управления выборным органам; включение этого аппарата в систему рыночных связей и отношений; создание подчиненной выборным органам власти единой системы общественно-государственного контроля; постоянное информирование общества о результатах своей деятельности.

Документационное обеспечение государственной службы – деятельность по созданию, обработке, хранению и использованию управленческих документов для принятия решений и контроля за их исполнением. Анализ Д.о. проводится для определения возможностей дальнейшего совершенствования разделения и кооперации труда, сокращения документооборота и трудоемкости обработки документов, ускорения движения документов, повышения качества их подготовки. Основой организации Д.о. является унификация документов, в которой выделяются три основных объекта: форма, семантическая (смысловая) часть и технологические процессы работы с ними.

Документооборот – движение документов в аппарате управления, процесс последовательного выполнения операций над документами с момента их создания или получения до исполнения или отправки. Объем Д. складывается из количества входящих, исходящих и внутренних документов за год. Анализ объема и состава Д. необходим для совершенствования документирования управленческой деятельности, сокращения переписки, расширения механизации и автоматизации информационных процессов, обоснования структуры и штатной численности службы документационного обеспечения, улучшения организации труда руководителей, специалистов и технических исполнителей. Непременное условие совершенствования Д. – классификация документов. Она позволяет определить, к какому классу, группе относится документ, его важность, этапы работы с ним, сроки исполнения и хранения. Требования к организации Д. и технологии работы с входящими, исходящими и внутренними документами в государственных учреждениях определены государственной системой документационного обеспечения управления.

Е

Единоначалие – принцип построения организации, согласно которому каждый работник должен получать команды и распоряжения только от одного начальника и отвечать только перед ним за выполненную работу. Сущность Е. состоит в том, что руководитель конкретного уровня руководства пользуется правом единоличного решения вопросов, входящих в его

компетенцию. Е. оправдало себя на протяжении веков, так как способствовало четкой ответственности за порученное дело, устраняло дублирование в совместной работе и уменьшало число конфликтов в организации. Е. с успехом применяется и в наши дни; следование ему является необходимым условием создания эффективной структуры управления организацией. Однако Е. предполагает, с одной стороны, обсуждение, дискуссии, коллегиальность, а с другой – установление строжайшей ответственности за исполнительские функции. Совершенно очевидно, что коллегиальность в работе не исключает, а предполагает личную ответственность каждого работника за порученное ему дело. Самостоятельность и свобода действий субъектов управления неотделимы от их ответственности.

Естественные права человека и гражданина – совокупность политико-правовых норм, основанных на признании существования универсальных норм поведения, принципов, ценностей, вытекающих из фундаментальных законов бытия, образующая естественное правовое отличие от сознательно установленных людьми норм позитивного права; свод правовых норм, связанных с утверждением человеческой свободы. В концентрированном виде изложены во «Всеобщей декларации прав человека», провозглашенной Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948г. В ней указаны такие права человека и гражданина, как право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, равенство перед законом; право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства; право на гражданство, вступление в брак и создание семьи; право владеть имуществом; право на свободу мысли, совести и религии, свободу убеждений и свободное выражение их; право на свободу мирных собраний и ассоциаций; право на социальное обеспечение, труд, свободный выбор работы, справедливое вознаграждение за свой труд, отдых и досуг, жизненный уровень, способный поддерживать здоровье и благосостояние человека и его семьи; право на образование. В Декларации указывается, что «каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами... безкакого бы то ни было различия, как в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения».

3

Закон Паркинсона – тенденция, в соответствии с которой чиновник стремится увеличивать число подчиненных; чиновники создают работу друг для друга. Английский специалист в области управления С. Паркинсон в книге «Мышеловка на меху» иронически писал: «Существует теория, что любая контора, насчитывающая тысячу служащих, может быть административно самодостаточной. Этот специальный термин обозначает: управле-

ние, которому не требуются ни объекты для управления, ни другие ведомства для переписки, ни какие-либо внешние контакты. Такая контора способна существовать за счет производимых ею служебных бумаг – начальники ее отделов полностью заняты тем, что читают сочинения, которые составляют друг для друга. Ее штаты имеют тенденцию разбухать вне зависимости от количества работы или даже при полном отсутствии таковой. До тех пор, пока статус руководителя будет измеряться количеством его подчиненных, контора будет продолжать расти и разветвляться...». Бюрократический централизм формирует огромную управленческую пирамиду, значительная часть которой заиклилась на процессах самообслуживания. Принятие огромного количества решений в центре приводит к нарастанию потока управленческой информации, обработка которой немыслима без целой армии служащих, заинтересованных в нарастании этого потока, как объективного обоснования целесообразности их деятельности и необходимости расширения штатов.

Злоупотребление властью (служебным положением) – умышленное использование должностным лицом своего служебного положения вопреки интересам государственной службы, совершаемое из корыстных побуждений или иной личной заинтересованности и причиняющее существенный вред государственным или общественным интересам, либо охраняемым законом интересам граждан. З.в. означает совершение таких действий, которые хотя и находятся в пределах должностных полномочий, однако в конкретном случае совершаются с нарушением закона либо умышленно не совершаются. Использование служебного положения вопреки интересам службы означает совершение должностным лицом действий, противоречащих интересам общества и государства, и как следствие – надлежащей деятельности учреждения, предприятия, организации и т.д.. Под корыстной заинтересованностью понимают стремление должностного лица получить имущественную выгоду, подличной заинтересованностью – стремление получить личную выгоду неимущественного характера. З.в. карается по закону. В ст.52 Конституции РФ подчеркнуто: «Права потерпевших от преступлений и злоупотребления властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба». Уголовный кодекс РФ определяет возможные меры наказания за З.в.

И

Иерархическая структура – состав сложной системы, компоненты (подсистемы) которой расположены по уровням в соответствии с принципом иерархии (от высшего к низшему). В иерархически построенной системе имеет место как структурная, так и функциональная дифференциация, каждый уровень специализируется на выполнении определенного

круга функций, причем на более высоких уровнях И.с. осуществляются преимущественно функции согласования, интеграции, регулирования и контроля. И.с. в сложных системах обусловлена тем, что управление в них связано с получением, переработкой и использованием больших массивов информации. На лежащих ниже уровнях используется более детальная и конкретная информация, охватывающая отдельные стороны функционирования системы. На более высокие уровни поступает обобщенная информация, характеризующая условия функционирования всей системы, и принимаются решения, относящиеся к системе в целом. В И.с. управления каждое должностное лицо обладает определенной компетенцией внутри иерархического разделения труда и ответственностью за результаты своей деятельности перед вышестоящим лицом. В реальных системах И.с. никогда не бывает абсолютно жесткой. Иерархия сочетается с автономией нижележащих уровней по отношению к вышестоящим. В управлении используются присущие каждому уровню возможности самоорганизации.

Имидж государственного служащего (от англ. image – образ, престиж, репутация) – реальный или воображаемый облик государственного служащего, стиль его поведения, представление о нем. Обычно используется для характеристики и выражения отношения к руководителям, успех которых зависит от репутации, завоевания симпатий и доверия больших групп людей. И. может формироваться стихийно, но чаще всего люди, заинтересованные в массовой поддержке, осознанно “работают” над своим И., нередко прибегая к услугам консультантов (психологов, режиссеров, специалистов по рекламе), и достигают высокого артистического мастерства в избранной роли. Успех носителя И. во многом определяется и иррациональными факторами, но это не исключает сознательного манипулирования своим образом, стилем поведения. Для государственного служащего важно постоянно выглядеть уверенным, не теряющим самообладания и в то же время – отзывчивым, приветливым, не отчужденным от других людей. Важно научиться не показывать растерянности, плохого настроения, раздражения. Можно избрать какой-либо тип поведения для подражания, но важно не “переиграть”, чтобы не показаться неестественным, фальшивым. Успех и неудачи государственного служащего, его служебная карьера во многом зависят от его И.

Имитация управления (от лат. imitatio – подражание) – псевдоуправление, суррогат управления. И.у. — один из сложнейших управленческих феноменов, без учета понимания которого невозможно повышение эффективности государственной службы. Возникает, как правило, с увеличением в аппарате управления количества непрофессионалов, подменяющих решение приоритетных задач второстепенными, нарушающих требования управленческого цикла, создающих видимость особой значимости своей работы. Отсутствие дополнительного профессионального образования,

технологических умений и навыков у руководителя, чиновника порождает так называемое “общее руководство”. И.у. приводит к неуправляемости, порождает негативное отношение к Г.с. и государственным служащим со стороны граждан. Способы преодоления И.у.: профессионализация Г.с., отказ от раздачи должностей в качестве награды за политическую поддержку или личную преданность, развитие системы дополнительного профессионального образования государственных служащих, внедрение современных социальных и информационных технологий, овладение стилем работы, адекватным реальности, развитие административного и социального контроля.

Институциональный подход (от лат. institutum – установление, учреждение) – путь, метод познания объекта: социума в целом, отдельных социальных институтов в их взаимодействии между собой и людьми. Его объективной основой служит институциализация – способ организации жизни на базе создания, установления социальных институтов, удовлетворяющих потребности граждан; стадия организации устойчивых форм взаимодействия составляющих ее компонентов, упорядочения и формализации. Развитие И.п. приводит к институциализму как системе мышления, направлению мысли, осмыслению жизни и деятельности социальных институтов. С точки зрения И.п., Г.с. в целом и прежде всего выступает как институт реализации функций государства; она может рассматриваться и как система социальных институтов: И. государственного управления и организации; социально-экономический И.; духовно-культурный И.; И. государственных социальных услуг; И. судебной организации и управления государственной службой.

Информационная культура государственного служащего – обобщенная характеристика уровня знаний государственного служащего в области методов работы с информацией, умений и навыков работы в использовании современных информационных технологий. И.к. является необходимым элементом квалификации работника аппарата управления. На личностном уровне она тесно взаимосвязана с общей культурой работника и оценивается объемом и качеством гуманитарных, управленческих и специальных знаний, которые хранятся в памяти индивида.

Информационное обеспечение государственной службы – сочетание двух компонентов (факторов), первым из которых является конкретная деятельность информационно-аналитического подразделения и соответствующих специалистов по сбору, обработке, хранению, защите и передаче информации по коммуникационным каналам в соответствии с принятой схемой информационных потоков и требованиями, предъявляемыми к информации в конкретном органе государственной власти (управления). И.о. в этой своей части требует точного определения информационных потребностей органа управления, руководителей различных уровней, а также по-

становки задач информационного поиска в соответствии с целями управления. В ряде случаев задачи И.о. конкретизируются с учетом специфических требований, предъявляющихся к информации (например, конфиденциальность, секретность, особая оперативность, которые особенно необходимы дипломатической службе, службе безопасности, органам прокуратуры и следствия, армии и т.д.). Другим фактором И.о. является совокупность технических средств, обеспечивающих информационное обслуживание. В ее состав входят средства обнаружения, сбора, хранения, обработки, передачи и использования информации. Технические средства позволяют снизить информационные перегрузки за счет уплотнения информации, ее хранения и быстрого поиска. При широком применении электронных средств особое значение приобретает защита информации от несанкционированного доступа к ней, которая позволяет точно определять абонента, авторство и подлинность документов (электронная подпись).

К

Кадровое обеспечение государственной службы – система работы с кадрами госаппарата в профессиональном, организационном, воспитательном и иных отношениях, обеспечивающая насыщение высококвалифицированными кадрами всех звеньев органов государственной власти и управления. Набор кадров в госаппарат осуществляется в соответствии с законодательно установленными нормами, на основе принципа равного доступа граждан к Г.с., что позволяет комплектовать штаты госучреждений из представителей всех слоев российского общества. К.о.г.с. реализуется посредством целого комплекса мероприятий, связанных с подготовкой, переподготовкой, повышением квалификации, расстановкой, воспитанием кадров Г.с., созданием необходимого кадрового резерва из числа наиболее профессионально подготовленных, компетентных служащих, отличающихся высокими нравственными качествами. Эффективность К.о.г.с. определяется характером политического и общественного строя, действенностью проводимой в стране кадровой политики, уровнем образования и культуры населения.

Кадровые отношения – составная часть производственных отношений. Возникают между работодателями и работниками, руководителями и подчиненными, когда первые нанимают или набирают персонал для выполнения каких-либо производственных функций. Имеют экономический и субординационный характер, так как деятельность работников и подчиненных регулируется экономической властью работодателей и руководителей. В структуре государственной службы К.о. входят в состав духовного производства, обеспечивающего политическую власть. Могут быть отношениями сотрудничества и взаимопомощи, но могут иметь характер конфликта и даже враждебности. Последнее происходит тогда, когда рабо-

тодатели и руководители начинают нарушать права работников и подчиненных, перестают считаться с их интересами, не выполняют договорные и иные служебные обязанности. Для разрешения конфликтных К.о. обычно используются две основные формы: экономическое и административное давление на «строптивых» работников и подчиненных, вплоть до их увольнения, переговоры и выработка социальных компромиссов. Когда в разрешении конфликтных К.о. участвует и государство, данный переговорный процесс осуществляется на основе принципа «трипартизма».

Кадровый менеджмент – управление кадрами учреждения, предприятия, организации в целях успешного решения служебных, производственных, профессиональных задач. Осуществляется специалистами управления и кадровыми органами. В последнем случае К.м. сводится к совокупности процедур и операций, которые осуществляются специалистами кадровых служб с работниками в интересах их служебного и профессионального роста. Суть К.м. заключается в подборе и расстановке кадров в соответствии с их способностями, профессиональными и личными качествами, стимулировании их деятельности, создании условий, обеспечивающих наиболее эффективное использование кадрового потенциала. В К.м. используются как общие принципы и технологии управления, так специальные, направленные на реализацию кадровой политики (отбор кадров в соответствии со шкалой требований к лицам определенных профессий, планирование кадровых ресурсов, ротации кадров и др.). В научном плане представляет собой дисциплину, изучающую технико-организационные и социальные аспекты управления кадрами.

Кадровый потенциал государственной службы – интегративное социально-экономическое и управленческое понятие, обозначающее совокупную способность персонала к профессиональному квалифицированному управленческому труду, эффективному выполнению функциональных обязанностей в соответствующих органах власти. К.п. имеет качественную и количественную стороны. Качественная сторона включает уровень профессионального образования работников с учетом группы и специализации государственных должностей, их стаж и опыт работы по специальности, а также знание Конституции Российской Федерации применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей. Количественная сторона К.п. характеризуется численностью общего персонала государственной службы, его дифференциацией по ветвям государственной власти, отраслям и уровням государственного управления. К количественной стороне относится и степень обеспеченности кадрами органов власти, численность вакантных мест, уровень текучести (сменяемости) государственных служащих. Рациональное использование и развитие К.п. являются важнейшими направлениями кадровой политики и кадровой работы, кадрового менеджмента и в целом управления человеческими ресурсами Г.с.

Кадры – основной (штатный, постоянный), как правило профессионально подготовленный состав работников органа государственной власти, предприятия, учреждения, общественной организации, отрасли, всей системы управления и производства. Различают К. массовых профессий, К. специалистов, управленческие К. (включая руководящие). Государство призвано создать условия для обучения, повышения квалификации и рационального использования всех К. В структуре К. как особая подсистема выделяются К. государственной службы.

Ключевые управляющие параметры – социально-экономические показатели, с помощью сознательного изменения которых государство (общество) способно менять ход и направление социально-экономических процессов. В рыночной экономике принято выделять три группы К.у.п.: *стабилизирующие*, т.е. ограничивающие конъюнктурные колебания; *стимулирующие*, т.е. предназначенные для сохранения или повышения темпов экономического роста, и *регулятивные* – предназначенные поддерживать сбалансированность экономики. В научной литературе вместо термина «К.у.п.» нередко используют понятия «показатели активного воздействия», «контролируемые переменные». В России в условиях переходного периода примером использования К.у.п. наряду с налоговой, таможенной, инвестиционной и финансовой политикой могут служить программа приватизации, политика в области занятости и др.

Команда – 1) характеристика трудового коллектива с высоким уровнем сплоченности, приверженности работников общим целям и ценностям организации (предприятия, фирмы, учреждения, органа государственной или муниципальной власти); 2) в более строгом управленческом смысле – коллектив единомышленников (руководителей и специалистов), сплоченных вокруг лидера, который одновременно является высшим должностным лицом в организации или структурном подразделении. Говорят о К. Президента, премьер-министра, министра, генерального директора, начальника департамента, отдела и т.д. Неформальные отношения между членами К. могут иметь большее значение, нежели формальные, а действительная роль и влияние конкретной личности могут несовпадать с ее официальным статусом и весом. К. относится к элементам неформальной структуры, дает лидеру возможность целенаправленно влиять на процессы самоорганизации и саморегуляции неформальной структуры, дополняя возможности официальной организации.

Компетентность (от лат. *competenes* – соответствующий, способный) – глубокое, доскональное знание своего дела, существа выполняемой работы, способов и средств достижения намеченных целей, а также соответствующих умений и навыков; совокупность знаний, позволяющих судить о чем-либо со знанием дела; черта личности государственного служащего, менеджера, специалиста, заключающаяся в способности правильно оцени-

вать сложившуюся ситуацию и принимать в связи с этим нужное решение, позволяющее достигнуть практического или иного значимого результата. К. не только и не столько наличие и значительный объем знаний и опыта, сколько умение их актуализировать в нужное время и использовать в процессе реализации своих служебных функций. В зарубежных моделях управления выделяются три уровня К.: 1) *интегративная К.* – способность к интеграции знаний и навыков и их использованию в условиях быстро изменяющейся внешней среды; 2) *социально-психологическая К.* – знания и умения в области восприятия, понимания поведения людей, мотивации их деятельности, высокий уровень эмпатичности и коммуникативной культуры; 3) *К. в конкретных сферах управленческой деятельности* – принятии решений, сборе информации, методах работы с людьми и т.д. Важнейшим фактором К. является высокий уровень общей культуры личности. Основные элементы в структуре К. знания, опыт (умения, навыки, профессиональная интуиция), общая, управленческая и информационная культура, личностные качества работника. В определенном смысле К. является качественно-количественным показателем профессионализма, интегральной характеристикой собственных возможностей должностного лица, его способности к эффективной реализации в практической деятельности своих профессиональных знаний и опыта.

Компромисс (от лат. *compromissum* – соглашение) – способ разрешения противоречий, конфликтов, заключающийся в достижении соглашения путем взаимных уступок участвующих сторон. Он позволяет найти взаимоприемлемые решения на основе баланса сил и позиций, удовлетворяющие обе стороны. К. предполагает уважение к позиции и интересам друг друга. Для решения вопросов путем К. необходимы: определенная культура конфликтующих, понимание предмета или объекта спора, осознание пределов уступок, на которые в данных условиях может пойти каждая сторона. К. достигается в результате открытого обсуждения противоречий, взаимных претензий, различных мнений, ориентации усилий на поиск наиболее приемлемого для обеих сторон решения. Способность к К. высоко ценится в государственной службе, так как это сводит к минимуму недоброжелательность, часто дает возможность быстро разрешить конфликт к удовлетворению обеих сторон. Большинство конфликтов разрешается путем взаимовыгодного соглашения. Однако возможны ситуации, которые затрагивают основы существования противостоящих сторон. Ситуации подобного рода могут носить бескомпромиссный характер и разрешаются иными средствами, включая и применение силы.

Компьютеризация государственной службы – процесс внедрения компьютерной техники в деятельность государственного аппарата. Заключается в автоматизации рабочих мест государственных служащих путем оснащения персональными компьютерами (ПК), обучения управленческо-

го персонала работе на ПК, создании банков данных, удовлетворяющих потребности учреждения или ведомства в управленческой информации. ПК создают возможность разработки и практического использования безбумажной технологии управления. Современный руководитель должен уметь обращаться с ПК. Введение компьютеризированной технологии управления основано на системном подходе, который предполагает изменение управленческого процесса, начиная с нижнего звена. Уже первоначальная отчетность (исходный статистический материал) должна записываться на магнитных носителях и поступать в электронные хранилища (банки данных). Трудности и затраты окупаются в результате сокращения аппарата государственных служащих, уменьшения расходов на оргтехнику и материалы. За счет К.г.с. повышаются скорость принятия и качество управленческих решений, эффективность государственного управления в целом.

Контроль в государственной службе (от франц. controle – проверка) – проверка выполнения должностных обязанностей государственными служащими; элемент управления деятельностью государственной службы как системы, формирующейся по принципу обратной связи. Функция К. в Г.с. имеет двуединый характер и состоит в том, чтобы создавать необходимые условия, с одной стороны, для устойчивости и стабильности данной управленческой системы, а с другой, для выявления и закрепления всех позитивных изменений в государственной службе. Типы К.: К. процессов, К. результатов; административный, ведомственный, социальный К.; текущий, упреждающий, стратегический К.

Конформизм в государственной службе (от позднелат. conformis – подобный, сходный) – достаточно устойчивое поведение государственных служащих, которое характеризуется податливостью, приспособленчеством, безоговорочным механистическим восприятием, определенной системой идей, установок и следующих за ними стереотипными действиями и поступками. К. является следствием отсутствия собственной позиции, беспринципности, безответственности, подражания, неосмысленного следования за большинством и т.д. Конформист не вырабатывает собственной позиции при решении конкретных задач, а “прилаживается” к тем стандартам и канонам поведения и сознания, которые обладают наибольшей силой давления на него, то есть навязываются ему явно (принуждением) либо неявно (внушением, через традицию или другим путем). К. как социально-психологическая ориентация государственного служащего не является врожденным свойством, а формируется в процессе социального общения и воспитания. К. – одно из последствий господства командно-административной системы.

Конфликт – столкновение интересов, взглядов, сил; одна из возможных стадий развития социальных противоречий. Сторонами К. могут вы-

ступать как отдельные лица, так и группы. На этом основании выделяют межличностные и межгрупповые К. Особую остроту и значимость имеют такие межгрупповые К., как межгосударственные, межнациональные и межклассовые. Различают также К. конструктивные (стабилизирующие) и неконструктивные (дестабилизирующие). В зависимости от характера К. стороны вырабатывают стратегию поведения: соперничество, сопровождающееся конфронтацией, открытой борьбой за интересы; сотрудничество, направленное на поиск решения, удовлетворяющего интересы сторон; компромисс с целью урегулирования разногласий через взаимные уступки; конформизм – приспособление, стремление к сглаживанию противоречий, поступаясь своими интересами. Несвоевременное разрешение конструктивного К. создает предпосылки для его перерастания в деструктивный. И наоборот: разумный компромисс обычно приводит к снятию остроты протекания деструктивного К., а затем и к постепенному превращению его в конструктивный К. При дальнейших взаимных уступках, позитивном изменении внешних обстоятельств могут возникнуть условия для взаимоприемлемого разрешения К. В реальной жизни К. возникают по горизонтали (внутри социальных структур) и по вертикали (между руководителями и подчиненными). Наибольшую значимость приобретают всеобщие К., которые затрагивают и вовлекают значительное число участников. Подобные К. возникают обычно в политической сфере. Частные К. охватывают отдельные социальные области и вовлекают относительно немного участников.

Концепция государственной службы – ведущий замысел, система доказательств, исходные, основополагающие идеи, основанные на понимании государственной службы как связующего звена между государством и гражданином, прежде всего как государственно-правового и социально-политического института, действующего на профессиональной основе, как одного из механизмов управления процессами выхода России из кризиса. В юридическом аспекте К.г.с. – это модель осуществления должностных полномочий по реализации целей и функций государства в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными правовыми актами, принимаемыми в стране. Содержание К.г.с. зависит от изменения существующих представлений о государстве, государственности, российском социуме. Фундаментальные проблемы К.г.с. связаны с исследованием процессов государственного управления, кадровой политики, деятельности госаппарата, взаимоотношений с негосударственной службой, анализом уровней, ветвей и структур государственной власти, предполагают смену приоритетов, постановку новых задач, переход к новым принципам организации и способам деятельности.

Координация в государственной службе – вид административного управления, основанный на нормативном регулировании должностного

взаимодействия государственных служащих и государственных органов, их подразделений по горизонтали. Например, в федеральных органах служебные отношения между государственными служащими внутри отделов определяются начальниками отделов; эти же отношения между отделами регулируют начальники управлений; служебные отношения между управлениями устанавливают начальники департаментов или руководители федеральных органов, а отношения между федеральными органами определяются постановлениями Правительства. Координация выражается в согласовании государственных служащими и подразделениями государственных органов, расположенными по горизонтали, совместных действий при подготовке общих проектов нормативных актов, проведении мероприятий, решении служебных задач.

Коррупция в государственной службе (от лат. *corruptio* – подкуп) – противоправное действие, заключающееся в продажности, злоупотреблении служебным положением, прямое использование должностным лицом государственного органа своих прав и полномочий в целях личного обогащения. К. К. относят также покупку голосов избирателей во время выборов, поскольку здесь присутствуют все характерные признаки К.. К. проявляется негативно во всех сферах общественной жизни; в социально-политическом плане как следствие – увеличивается имущественное неравенство, перераспределяются средства в пользу узких олигархических групп, укрепляется организованная преступность, уменьшается доверие к власти, растет отчужденность от общества. К. в России стала неотъемлемым условием функционирования теневой экономики, социального расслоения общества, одной из главных причин деградации экономической и политической жизни, падения общественных нравов.

Культура делового общения – 1) один из качественных показателей морально-психологического климата в трудовом коллективе; 2) одна из важнейших характеристик индивидуального стиля профессиональной деятельности, совокупность взаимосвязанных присущих личности способностей, знаний, умений, навыков и ценностных ориентаций, которые позволяют располагать к себе другого человека (других людей), вызывать доверие, создавать непринужденную, комфортную психологическую атмосферу и, в итоге, достигать взаимопонимания, добиваться максимальной эффективности делового общения, с точки зрения реализации целей организации (интересов дела) и личных профессиональных интересов. Различают два уровня в К.д.о.: уровень внешний, поведенческий, операционально-технический (технологический) и уровень внутренний, глубинный, затрагивающий личностно-смысловые образования. Этот, последний играет определяющую роль по отношению к внешнему – поведенческому, в его основе лежит сформированная у личности потребность уважать в другом (партнере делового общения) человека, видеть такую же

равную себе личность. Обязательными элементами культуры общения являются: умение слушать и слышать собеседника; способность эмоционально поддержать его; искренняя заинтересованность и доброжелательность; готовность понять партнера, увидеть ситуацию (проблему) его глазами. К.д.о. предполагает также умение проанализировать вклад не только партнера, но и собственный, причем как его конструктивный, так и деструктивный потенциал, с тем, чтобы увидеть и то, что способствует общению, и то, что затрудняет его.

Культура управления – необходимый элемент социального управления, совокупность накопленных материальных и духовных ценностей, сохраняемых и используемых для успешного осуществления актуального управления. В структуре социального управления обычно выделяют два исходных элемента – актуальное управление и накопленное. К.у. выступает как накопленное управление, которое может быть привлечено для более эффективного осуществления актуального управления. Степень (уровень) использования накопленного управления в процессе актуального управления выражается в преемственности. Накопленное управление, как правило, больше и шире реального объема прежних методов и навыков, которые используются в актуальном управлении. Преемственность – это выделение из прошлого управленческого труда того, что потребно в настоящем, фактически осуществляющемся управлении. К.у. проявляется в умении бережно сохранять и использовать старые управленческие знания и опыт при принятии и осуществлении новых управленческих решений. В отечественной практике, к сожалению, до сих пор наблюдаются противоположные

тенденции, стремление многих руководителей действовать по принципам “Иванов, не помнящих родства” и “новая метла по новому метет”. В стране нет законов, которые бы не допускали игнорирования знаний и опыта предшествующих поколений управленческих работников. В результате, в нашей истории стало нормой, что приход к власти нового лидера обычно сопровождается абсолютным (“зряшным”) отрицанием всех прежних достижений и декларациями о начале “новой эпохи”, “качественно нового этапа” и т.д. Подобный волюнтаризм в значительной мере обуславливается и отсутствием более или менее постоянного государственного аппарата служащих, защищенного от произвола политических руководителей различного уровня устойчивыми и хорошо проработанными социальными нормами. Создание института надежной государственной службы – важная предпосылка внедрения К.у. в нашу социальную практику. Государственная служба должна быть деятельностью управленческого персонала для государства и общества, а не для отдельных руководящих личностей.

Л

Личная тектология (самоменеджмент) руководителя (от греч. *tecto* – строение, *logia*, *logos* — слово, закон, учение) – совокупность теоретических знаний, практических навыков и умений по самоорганизации, самоуправлению, самовоспитанию руководителя Г.с., государственного служащего. Отечественная концепция Л.т.р. основана на самопознании и самосознании, учитывает достижения философии, психологии, социологии, биологии, физиологии, педагогики, общей теории управления, других наук. Основные цели Л.т.р.: преобразование личности (саморазвитие) как основа успеха в жизни и руководящей деятельности; экономия времени; рациональная организация труда и отдыха; выявление и максимальное использование собственных возможностей; извлечение уроков, анализ ошибок, прогноз опасностей и потерь; проектирование внешней среды, преодоление обстоятельств. Технология самоменеджмента как совокупность способов, приемов, операций, процедур, алгоритмов, форм предусматривает упорядочение системы самодеятельности, отношений и самопознания руководителя, государственного служащего.

М

Менеджер – наемный работник, занятый профессиональной организаторской деятельностью в органах (структурах) управления предприятия, фирмы, учреждения, наделенный субъектом собственности (нанимателем) определенными полномочиями, в том числе правом принимать решения в пределах своей компетенции. Как правило, М. имеет высшее образование и специальную управленческую подготовку. К числу М. относятся линейные и функциональные руководители организации или ее структурных подразделений, руководящие деятельностью других людей по изготовлению товаров, оказанию услуг или переработке информации. Различают М. трех уровней: высшего, среднего, низшего.

Менеджмент – 1) *управление в сфере трудовой деятельности* (на предприятии, фирме, в организации, учреждении), основанное на совокупности принципов и охватывающее систему методов, инструментов и процедур для повышения эффективности деятельности социальной (социотехнической) организации (системы); 2) *наука об управлении коллективами и человеческими отношениями в процессе трудовой деятельности*; 3) *совокупный состав профессиональных управляющих всех уровней иерархии в данной трудовой организации*. Возникновение М. связано с Д.Бернхэмом (автор книги “Революция управляющих”), М.Вебером, Т.Вебленом, Г.Фордом, А.Файолем, Г.Эмерсоном, другими теоретиками и практиками управления. Современный М. – профессиональное управление, характеризующееся высоким уровнем сочетания научного компонента и опыта.

Менталитет государственного служащего (от англ. mental – умственный) – особое состояние сознания, склад ума, способ восприятия и переживания личностью жизненно важных структур социума, государства, гражданского общества, зафиксированных в языке, традициях, культуре. Особенности российской государственности, государственной службы и личности определяют доминирующий тип М.г.с., развитие его содержания, необходимость смены менталитета в новых социальных условиях. Компоненты формирования М.г.с.: осознание миссии, социальной задачи в возрождении России, в планетарном социуме в XXI веке соответствующей государственной структуры; овладение корпоративной культурой (культурой Г.с.); развитие мышления предпринимательского типа; овладение профессиональным языком, понятийным аппаратом, адекватными российской управленческой ситуации.

Межгосударственная служба – феномен государственной службы, связанный с возникновением структур, обслуживающих совместные интересы различных государств, а также интересы государственных сообществ (структуры СНГ, Интерпол, структуры ЮНЕСКО и т.д.).

Методы управления – совокупность устойчивых характерных действий управленческого аппарата, присущих данной системе управления и определяемых ее сущностью. М.у. характеризуют то, как управление осуществляется, какими наиболее типичными способами обеспечивается согласование видов работ в совместном трудовом процессе. Обычно выделяют четыре основные группы М.у.: экономические, административные (организационно-распорядительные), социально-психологические и идеологические. В органах государственной власти (административной организации) особое значение имеют административные М.у., которые опираются на авторитет власти и право руководителя отдавать распоряжения, обязательные для исполнения. Экономические методы основаны на учете материальных интересов людей, социально-психологические, а также идеологические – на использовании особенностей поведения и деятельности людей в зависимости от их принадлежности к определенным социальным группам, склонностей к идеологическим течениям.

Моделирование в государственной службе (от франц. modele, лат. modulus – мера, образец, норма) – метод исследования явлений и процессов в государственной службе, в государственном управлении на основе замещения реального объекта его условными образами и аналогами. Посредством М. описывается структура Г.с. (статистическая модель), воспроизводятся свойства и тенденции ее развития, что позволяет оценить состояние и сделать прогнозы, принять обоснованное решение. Достоверность прогнозов, сделанных с помощью М., зависит от полноты и точного учета всех факторов, влияющих на развитие Г.с.. Выделяют общее М. (например, монетарная и неокейнсианская модели) и частное. Последнее час-

то используется тогда, когда крупные модели подкрепляются рядом частных, обладающих более глубокой технологической проработкой снабженных пакетами социальных технологий. Гносеологическое содержание М. образует основу для переноса результатов, получаемых в ходе изучения моделей, на оригинал. М. всегда применяется вместе с другими общенаучными и специальными методами; особенно тесно оно связано с социальным экспериментом. Изучение какого-либо явления на его модели есть особый вид эксперимента – модельный эксперимент. Метод М. используется в Г.с. не только для объяснения уже известных, но и для выявления новых свойств, которые не могут быть обнаружены при непосредственном изучении.

Модель обучения кадров государственной службы – система подготовки кадров, основанная на идее опережающего обучения; базируется на научных исследованиях, связанных с социальным, в том числе государственным, управлением, социальной организацией, теорией и организацией государственной службы, кадровым резервом; включает подготовку, переподготовку, повышение квалификации кадров, способных осуществлять кардинальные преобразования в России. М.о.к. в Российской академии Г.с. при Президенте Российской Федерации (в целом, в ближайшей перспективе, частично уже сегодня) – это гибкая, динамичная, многоуровневая открытая система, соответствующая адаптивному стилю управления в переходный период. Она ориентирована: на овладение фундаментальными знаниями по проблемам государства, решение принципиальных вопросов экологии, обеспечение мира и безопасности человека, создание условий развития экономики и наполнения “потребительской корзины”, обогащение духовной жизни, создание необходимого баланса различных общественных сил (этот уровень обеспечивает базовый блок обучения); на овладение специальными знаниями в области Г.с. и кадровой политики; на овладение технологическими знаниями и умениями. Основные характеристики М.о.к. – интеллектуализация и индивидуализация процесса обучения; овладение ценностными ориентациями, профессиональными знаниями и умениями; сотрудничество преподавателей и слушателей, аспирантов, докторантов; встречное движение мысли и опыта, включая отечественный и зарубежный опыт; опора на инновационные технологии.

Мониторинг кадровых процессов – один из социологических методов изучения и контроля в системе управления персоналом, заключающийся в постоянном и системном отслеживании кадровых процессов: наём работников, их обучение, продвижение по службе и оплата; установление им льгот, пенсий; баланс трудовых ресурсов; уровни потерь за счет текучести кадров; несчастные случаи на производстве; степень удовлетворенности работой; оценки стиля управления персоналом и др. М.к.п. позволяет получать опережающую информацию о динамике профессиональной

реализации персонала, давать кадровый прогноз и принимать кадровые решения.

Мотивация деятельности государственного служащего (от франц. *motif* – мотив и лат. *moveo* – двигаю) – внутреннее побуждение, система мотивов, в совокупности с внешним побуждением (стимулированием), обеспечивающая то или иное отношение к деятельности государственного служащего. М. тесно связана с пониманием места и роли государственного служащего в обществе и государстве. Для успешной деятельности служащего используются: а) *стимулирование*, т.е. побуждение его к активной деятельности с помощью внешних факторов (различные виды стимулирования); б) *собственно мотивирование*, т.е. создание у него внутренних (психологических) побуждений к деятельности. Главным здесь являются: заинтересованность в деятельности, потребность в трудовой активности, переживание чувства удовлетворения от своей деятельности. Существуют материальные, социальные, политические, административные и другие стимулы. Материальные осуществляются посредством воздействия на состояние экономических условий существования служащего и реализуются через систему оплаты труда, распределения материальных благ и т.п. Размеры расходов на денежное содержание государственных служащих, включая расходы на компенсационные выплаты и оплату предоставляемых им социальных услуг, устанавливаются соответственно федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации. Социальные – это понуждение служащего к определенной деятельности, связанной с удовлетворением его социальных потребностей. Политические – включают воздействие на работника политическими идеалами. Административные основаны на дисциплинарной ответственности работника за исполнение обязанностей, выполнение правил трудовой деятельности. Средствами являются: замечание, выговор, увольнение и т.д. В отличие от внешних стимулов М. – внутреннее побуждение служащего к адаптивной деятельности, процесс стимулирования самого себя. М. указывает на причины и механизмы действий, поведения служащих, направленных на достижение целей. Побудительные силы активности – его потребности, интересы, инстинкты. Знание реальных мотивов играет огромную роль в понимании служащих, определяет возможность воздействия на их поведение, позволяет добиваться наиболее эффективного использования их потенциальных способностей. Сколь бы ни было интенсивным принуждение (внешние стимулы), оно не даст желаемого эффекта, если М. имеет противоположную направленность. Задача руководителя состоит в том, чтобы, учитывая общие стимулы, характерные для большинства служащих (высокая зарплата, продвижение по службе), найти к каждому индивидуальный подход, заставить работать именно его мотивы, тем самым реализовывать заложенный в нем профессиональный и творческий потенциал. Только умело управляя М. и

стимулами, можно добиться хороших результатов в деятельности государственного служащего. Важной научной проблемой является разработка концепции мотивационной модели государственной службы на федеральном и региональном уровнях, включающей базисную мотивационную структуру субъекта управления (общечеловеческие ценности, государственная идеология, региональный менталитет) и личностную мотивационную структуру.

Муниципальная служба (от лат. *municipium* – самоуправляющаяся община) – 1) профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий; осуществляется должностными лицами (муниципальными служащими), наделенными соответствующими правами и обязанностями в рамках Конституции России, Федерального Закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и других нормативно-правовых документов по вопросам местного самоуправления; 2) социально-правовой институт, организующий взаимодействие муниципальной власти (органов местного самоуправления) и местного сообщества.

Муниципальный служащий – гражданин Российской Федерации, исполняющий в установленном порядке муниципальную должность за денежное вознаграждение из средств местного бюджета. Порядок исполнения должности М.с. регулируется федеральным законом о муниципальной службе, законодательством субъектов РФ, нормативно-правовыми актами муниципальных образований. М.с. имеет право замещать младшие, старшие, ведущие, главные муниципальные должности 1, 2, 3 классов. Ему могут быть присвоены классные чины (специальные звания), которые устанавливаются законодательством РФ и субъектов РФ. Для него установлен порядок прохождения муниципальной службы, определен правовой статус, включая права и обязанности, ограничения по службе, гарантии и ответственность. Близость муниципальных образований к населению обязывает М.с. особенно внимательно относиться к заявлениям и обращениям граждан. Они обязаны принимать и рассматривать индивидуальные и коллективные, устные и письменные заявления граждан. Законодательство создает М.с. необходимые условия для повышения квалификации, продвижения по службе, включая переход на государственную службу. Имеющиеся правовые гарантии и стимулы способствуют успешному выполнению М.с. должностных обязанностей, что положительно сказывается на работе органов местного самоуправления.

О

Обязанности государственного служащего – совокупность обязательств, возлагаемых на государственного служащего правовыми актами и/или служебными документами для успешного выполнения задач и функ-

ций государственных органов. Основные обязанности государственного служащего излагаются в законе о государственной службе. По закону служащий обязан неуклонно руководствоваться действующим законодательством, добросовестно исполнять должностные обязанности, обеспечивать защиту прав и законных интересов граждан, исполнять приказы, распоряжения и указания руководителей, за исключением незаконных, в пределах своих полномочий рассматривать обращения граждан, официальных органов и других юридических лиц и принимать по ним соответствующие решения, соблюдать правила внутреннего трудового распорядка, должностные инструкции, порядок работы с информацией, поддерживать уровень квалификации, хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, не разглашать сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан. Специфические обязанности государственного служащего, вытекающие из статуса должности и специфики служебной деятельности определяются должностными инструкциями, положениями о должностях, уставами и другими документами по службе.

Организация (франц. organisation от греч. organon – орудие, инструмент и позднелат. organizo – сообщаю стройный вид, устраиваю) – имманентное свойство материи, объективная целесообразность, вид человеческой деятельности. Основные смыслы О.: 1) объединение людей, совместно реализующих программу или цель на основе определенных правил и процедур; 2) внутренняя упорядоченность, согласованность, взаимодействие частей целого, обусловленные его строением; 3) одна из общих функций управления; совокупность действий, процессов, отношений, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого. Социальная О., по Я.Щепаньскому, — система способов (образцов) деятельности индивидов, подгрупп и институтов, средств социального контроля, социальных ролей и систем ценностей, которые обеспечивают совместную жизнь членов общности, гармонизируют их стремления и действия, устанавливают допустимые способы удовлетворения потребностей, разрешают проблемы и конфликты, возникающие в ходе совместной жизни. О. – самоорганизующаяся система на всех этапах своего жизненного цикла.

Организация государственной службы соответствует всем основным характеристикам организации. Это, прежде всего, объединение государственных служащих (чиновников), реализующих функции управления государственными делами; это упорядоченное структурное образование; наконец, это совокупность действий, процессов, отношений, направленных на обеспечение функционирования и развитие системы государственной службы. Г.с. как социальная О. рассматривается как целевая управляемая общность, имеющая иерархическую структуру, обладающая определенной самостоятельностью и независимостью, реализующая общие интересы

граждан, но имеющая и свои собственные интересы. Требования социальной среды, граждан являются компонентом, определяющим основные функции О.г.с. К основной проблематике О.г.с. относятся вопросы организационной структуры, организационной культуры, прохождения Г.с., принятия управленческих решений, контроля, управления персоналом и кадрами, взаимодействия органов Г.с. и местного самоуправления, информации и коммуникации в структурах Г.с.. Важный элемент О.г.с. – самоорганизация: способность системы Г.с. поддерживать, возрождать и совершенствовать уровень и целостность своей организации при смене внешних и внутренних условий.

II

Парадигма управленческая – ситуация, когда условия настолько изменились, что попытка управлять прежними методами и формами успеха не приносит. Отдельные достижения, временные

решения и полумеры, пропагандистские усилия уже не в состоянии вывести систему из управленческого кризиса. Способы преодоления П.у.: кардинальные изменения в содержании управленческой практики, радикальные преобразования в подготовке, переподготовке и повышении квалификации управленческих кадров, обновление или смена управленческой теории.

Пассивность административная (от лат. *passivus* – пассивный, страдательный) – 1) безучастное, безразличное отношение чиновника к жизненным проблемам, уклонение от активной деятельности; одна из форм жизненной позиции государственного служащего, для которой характерно отсутствие собственной линии; поведение чиновника, имеющего свою точку зрения на то или иное событие, но предпочитающего не вмешиваться в него, не высказываться и не раскрывать своих взглядов, симпатий и антипатий; сознательный отказ чиновника от серьезных самостоятельных решений и действий; 2) ограничение бюрократами активности государственных служащих, общественности в управлении, стремление подменить общественную инициативу администрированием сверху, различные формы выхолащивания гражданской инициативы.

Персонал государственной службы (от лат. *personalis* – личный) – личный состав, работники учреждений, организаций, объединенные по профессиональным или служебным признакам, и имеющие целевой, официальный характер. Является основным компонентом структуры государственной службы, обладает юридическим статусом. Функции, цели, правила поведения членов персонала фиксируются в правовых актах, нормативных документах (инструкциях, наставлениях), что упорядочивает их деятельность, направленную на осуществление служебных функций. Подразделяется на персонал федеральных органов власти и органов власти

субъектов федерации. Последний руководствуется также правилами и нормами, выработанными на региональном уровне. Функционирование персонала основано на разделении труда, его специализации и координации в рамках государственных учреждений, установлении не только формальных, но и неформальных связей и отношений служебного и внеслужебного характера. Успех деятельности персонала определяется его профессионализмом, нравственными качествами, стремлением служить обществу, государству, личной заинтересованностью в результатах труда.

Подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных служащих – система образовательных, учебно-методических и организационно-управленческих мероприятий по обеспечению соответствия уровня профессиональной подготовки служащих группам и специализациями государственных должностей государственной службы. Осуществляется на основе федеральных законов, постановлений Правительства РФ, указов Президента РФ, других правовых актов. В условиях реформирования политической и общественной системы создается принципиально новая система подготовки кадров, ориентированная на обновление содержания и технологии обучения, его индивидуализацию, разработку и внедрение инновационных обучающих программ, опережающий характер содержания образования по отношению к потребностям общественной практики. На процесс совершенствования П.п.п.к.г.с. большое влияние оказывает введение новых образовательных стандартов, осуществление лицензирования, аттестации и аккредитации учебных заведений по подготовке кадров государственных служащих. В их структуру входят учебные заведения федерального уровня, уровня субъектов РФ и уровня местного самоуправления, включая университеты, академии, институты повышения квалификации, сеть кадровой подготовки. Ведущую роль в П.п.п.к.г.с. на федеральном уровне по всем группам должностей играют РАГС при Президенте РФ и АНХ при Правительстве РФ, ведущие вузы Москвы. П.п.п.к.г.с. осуществляется на основе ежегодного государственного заказа. Созданная сеть учебных заведений и курсов позволяет служащим получить второе высшее образование, дополнительное профессиональное образование, пройти профессиональную переподготовку, приобрести новую специальность и/или квалификацию на базе высшего или среднего профессионального образования, обновить знания за счет средств государственного или местного бюджета. Единство системы

П.п.п.к.г.с. обеспечивается едиными требованиями к содержанию, срокам и другим нормативам обучения. Все это обеспечивает высокий уровень осуществления образовательных программ. Дальнейшее повышение качества П.п.п.к.г.с. требует совершенствования нормативно-законодательной базы деятельности образовательных учреждений, их финансирования, в том числе за счет внебюджетных фондов, вооружения

слушателей не только теоретическими знаниями, но и практическими навыками решения профессиональных задач Г.с.и управления.

Поступление на государственную службу – административно-правовое действие по реализации конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе. Порядок П.н.г.с. определяется федеральным законом о Г.с.. Право П.н.г.с. имеют граждане Российской Федерации не моложе 18 лет, владеющие государственным языком, имеющие профессиональное образование и отвечающие требованиям, установленным федеральным законом о Г.с. Закон вместе с тем четко определяет обстоятельства, при которых гражданин не может быть принят на Г.с.. Чаще всего это относится к случаям, когда гражданин не способен выполнять служебные обязанности (на основе решений судебных органов, по болезни и т.д.), или когда их успешному выполнению могут препятствовать определенные действия кандидата на должность (непредоставление необходимых сведений и т.д.), нахождения его в состоянии близкого родства или свойства с государственным служащим, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, по ряду других обстоятельств. Для П.н.г.с. гражданин предоставляет требуемые в таких случаях документы: 1) личное заявление; 2) документ, удостоверяющий личность; 3) трудовую книжку; 4) документы, подтверждающие профессиональное образование; 5) справку из органов государственной налоговой службы о предоставлении сведений об имущественном положении; 6) медицинское заключение о состоянии здоровья; 7) другие документы, если это предусмотрено федеральным законом. Пре доставляемые гражданином сведения подлежат проверке в порядке, предусмотренным законом. Гражданин поступает на Г.с. на условиях трудового договора, заключаемого на неопределенный срок или на срок не более пяти лет. Поступление гражданина на Г.с. оформляется приказом по государственному органу о назначении его на государственную должность Г.с.

Права государственного служащего – узаконенная государством возможность осуществлять возлагаемые на служащего обязанности, удовлетворять свои профессиональные запросы, социальные и материальные потребности. В законе о государственной службе выделяются несколько групп прав государственного служащего. Первая группа — права, связанные с обеспечением непосредственной служебной деятельности: ознакомление с документами, определяющими служебный статус служащего; получение в установленном порядке информации и материалов для исполнения служебных обязанностей; посещение в этих целях предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности; принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями; внесение предложений по совершенствованию Г.с. в любые инстанции. Вторая группа — права, определяющие возможности служащего

в профессиональном росте и служебном развитии: участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности; продвижение по службе; переподготовка (переквалификация), повышение квалификации за счет средств соответствующего бюджета. Третья группа — права по социальной и правовой защите служащих: увеличение денежного содержания с учетом результатов, стажа работы и уровня квалификации; пенсионное обеспечение; объединение в профсоюзы для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов; защита чести и достоинства служащего; обращение в государственный орган или суд для решения всех спорных вопросов прохождения Г.с.

Правовое государство – тип государства, в котором господствует принцип верховенства закона, а основой законодательства служат так называемые естественные права человека и гражданина, провозглашенные Генеральной Ассамблеей ООН во «Всеобщей декларации прав человека». Принципы этой Декларации предусматривают: приоритет интересов человека и гражданина над интересами государства; построение богатого государства из богатых и счастливых людей; равное подчинение закону любого гражданина; защищенность граждан от политического насилия, социального бесправия, всех форм геноцида. П.г. реализует гражданские права государственного служащего на уровне международно-признанных норм, давая надежную законодательную защиту личности и достоинства гражданина, предоставляя ему возможность свободного самоопределения в сфере мировоззрения и духовных интересов. П.г. исключает диктатуру класса, партии, группировки, управленческой бюрократии, отдельной личности. В нем имеет место свободное соревнование общественно-политических организаций в конституционных рамках. П.г. предполагает демократичность и открытость законодательного процесса, регулярные отчеты о деятельности исполнительно-распорядительных органов, общественный контроль за деятельностью исполнительной власти. Для него характерны независимость суда и прокуратуры, повышение их статуса в обществе, совершенствование процессуального законодательства, строгое соблюдение презумпции невиновности, норм правосудия и права на защиту. П.г. предполагает создание динамичного, современного государственного аппарата, формируемого на демократической основе, подконтрольного в рамках закона представительным органам и общественности. П.г. не только гарантирует права и свободы, но и предусматривает гражданскую ответственность личности, самоконтроль и самодисциплину.

Правовые основы организации государственной службы – исходные главные положения законодательства, в соответствии с которыми осуществляется упорядочение государственной службы, придание ей целостного характера. Упорядочение Г.с. осуществляется на основе норм конституционного, трудового, административного, служебного и других

отраслей права. Важным элементом П.о.о.г.с. являются законодательно установленные принципы Г.с., лежащие в основе ее организации и функционирования. Условно они подразделяются на правовые, политические, организационные, кадровые. В федеральном законе о Г.с. первым из двенадцати назван принцип верховенства Конституции РФ, федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав. Принципы оказывают существенное влияние на всю систему Г.с., ее организацию. Укрепление П.о.о.г.с. связано с созданием и совершенствованием органов управления Г.с.. К числу их относятся федеральные органы по вопросам Г.с., аналогичные органы субъектов РФ, кадровые службы государственных органов. Объем их прав и полномочий определен соответствующим законодательством. П.о.о.г.с. является надежным фундаментом функционирования Г.с. в соответствии с действующими законами и нормативно-правовыми актами в интересах развития и укрепления государства, граждан российского общества.

Прекращение государственной службы – административно-правовое действие, связанное с реализацией прав сторон (администрации государственного органа и государственного служащего) на расторжение заключенного трудового соглашения (контракта), что ведет к увольнению служащего со службы. Порядок П.г.с. регулируется Кодексом закона о труде (КЗОТ) и федеральным законом о государственной службе. П.г.с. (увольнение) может быть произведено по инициативе государственного служащего при наличии уважительной причины (болезни и т.п.) или по инициативе руководителя государственного органа. В последнем случае основаниями для П.г.с. служащим по закону могут быть: достижение им предельного возраста, установленного для замещения государственной должности Г.с.; прекращение гражданства РФ; несоблюдение обязанностей и ограничений, установленных для государственного служащего; разглашение сведений, составляющих государственную и иную, охраняемую законом тайну; возникновение каких-либо других обстоятельств, связанных с невыполнением отдельных требований закона. По КЗОТу, не допускается увольнение служащих руководителем государственного органа в период пребывания их в ежегодном отпуске (за исключением случаев ликвидации государственного органа), в период временной нетрудоспособности (болезни), если она не превышает более четырех месяцев подряд. Дополнительные (специальные) основания увольнения отдельных категорий служащих, находящихся на военной службе и в других специализированных видах службы, определяются особыми положениями, утвержденными Правительством РФ. Сроки прохождения службы и ее прекращения в этих видах службы зависят от воинских и других специальных званий. Увольнение государственных служащих осуществляется с согласия

профсоюзного органа. Не требуется согласия в случаях увольнения из государственного органа, где отсутствует профсоюзный орган; при увольнении руководителя государственного органа, его заместителей и служащих, замещающих руководящие должности; в случаях, когда увольнение является обязанностью руководителя государственного органа.

Принцип разделения власти – разделение функций и прав трех ветвей государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной). Обоснован в XVIII в. французским философом Ш. Монтескье. С тех пор этот принцип не претерпел изменений, обогащаясь практикой. Следование этому принципу гарантирует от злоупотреблений властью, присвоения неограниченных полномочий государственными органами и должностными лицами; позволяет разграничить сферы компетенции и ответственности между ними. П.р.в. отражен и закреплен в Конституции Российской Федерации (ст.10): «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Наряду с горизонтальным Р.в. существует и вертикальное – разделение полномочий между различными уровнями государственной власти. Существует два уровня вертикального Р.в.: общенациональный (или центральный) и местный (унитарная система власти). Между центром и местными органами власти могут быть промежуточные уровни, например, региональный. В этом случае регион (область, край, город) наделяется властью, которая четко определена и защищена от посягательств центрального правительства Конституцией. Такая система власти называется федеральной.

Принципы государственной службы (от лат. *principium* – основа, начало) – 1) основные, исходные положения теории государственной службы; 2) основные правила деятельности, нормы поведения государственного служащего. В соответствии с Федеральным законом “Об основах государственной службы Российской Федерации” к П.г.с. относятся: а) верховенство Конституции РФ и Федеральных законов над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав; б) приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие; обязанность государственных служащих признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина; в) единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между РФ и субъектами РФ; г) разделение законодательной, исполнительной и судебной власти; д) равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой; е) обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их

полномочий и в соответствии с законодательством РФ; ж) единства основных требований, предъявляемых к Г.с.; з) профессионализма и компетентности государственных служащих; и) гласности в осуществлении Г.с.; к) ответственности государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; л) внепартийности Г.с.; отделения религиозных объединений от государства; м) стабильности кадров государственных служащих в государственных органах.

Протекционизм (от лат. *protectio* – защита, покровительство) – 1) беспринципное, наносящее вред государственной службе содействие руководителя, чиновника иным лицам в устройстве ими своих карьерных и иных личных дел (обычно в обмен на услуги такого же рода); подбор должностных лиц не по деловым качествам, а по знакомству, по протекции. П. преодолевается (пресекается) средствами гласности, законности, непосредственной заинтересованностью руководителей в достижении высоких конечных результатов; 2) государственная политика, осуществляющая защиту национальной экономики от иностранной торгово-экономической экспансии.

Р

Регламент – 1) совокупность правил, определяющих порядок работы органов государственного управления, учреждений, организаций; 2) порядок ведения заседаний, собраний, конференций, деловых совещаний и т. п.; 3) свод правил (постоянных или временных), регулирующих внутреннюю организацию и формы деятельности конкретного аппарата управления.

Реестр государственных должностей – сводный перечень официально принятых в государстве и законодательно закрепленных наименований государственных должностей, включая должности категорий “А”, “Б”, и “В”. Различают два вида реестра: Р.г.д. и Р.г.д. государственной службы. Первый вид Реестра включает перечень должностей категории “А”, устанавливаемых Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями, уставами субъектов РФ для непосредственного исполнения полномочий государственных органов. Второй вид Реестра содержит перечень государственных должностей категорий “Б” и “В”. Р.г.д.г.с. является частью Р.г.д. Российской Федерации и утверждается Президентом РФ. Состоит из двух частей. В часть I включены государственные должности категории “Б”, в часть II – государственные должности категории “В”. Р.г.д.г.с. включает перечень должностей федеральных служащих. Р.г.д. служащих субъектов РФ устанавливается данными субъектами. К Р.г.д.г.с. должны прилагаться перечень специализаций государственных должностей и квалификационные требования к лицам, их заме-

щающих. Существующий Реестр таких приложений пока не имеет. Р.г.д.г.с. является средством систематизации государственных должностей, отражает важное правовое положение о том, что государственной должностью признается только должность, включенная в Реестр. Существующие реестры способствуют совершенствованию работы с кадрами государственных органов, повышению эффективности их работы.

Релевантная информация для принятия решения (от англ. relevant – уместный, относящийся к делу) – любая информация, имеющая прямое (непосредственное) или косвенное (опосредованное) отношение к данной управленческой ситуации (проблеме), которая потенциально может быть использована в процессе подготовки и принятия соответствующего решения специалистами, экспертами, руководителем, органом управления. Релевантность – одна из характеристик управленческой информации и одно из обязательных требований наряду с такими как оперативность, надежность, оптимальность и др. Увеличение количества информации не обязательно повышает качество решения. По мнению многих специалистов, руководители нередко страдают от избытка не относящейся к делу (нерелевантной) информации. Поскольку именно релевантная информация – основа решения, естественно добиваться, по возможности, ее максимальной точности и соответствия проблеме. В практике управления релевантность информации определяется по ее соответствию цели, функциям и задачам конкретного субъекта управления (органа управления, руководителя, специалиста), уровню иерархии (компетенции). Особую важность проблема релевантности информации приобретает в условиях быстрых изменений внешней среды, недостатка времени, дефицита других ресурсов. Оценка информации по критерию ее релевантности во многом определяется уровнем информационной культуры государственных служащих и качеством информационного обеспечения в целом. Антиподом релевантной информации является информация избыточная, которая не нужна для принятия решения в данной ситуации, на данном уровне иерархии управления. Избыточная информация бывает двух видов: 1) сведения, данные, не имеющие отношения к содержанию принимаемых решений; 2) сведения, поступающие в объеме, превышающем возможности своевременной обработки субъектом управления и прежде всего теми, кто имеет непосредственное отношение к процессам преобразования информации на этапе подготовки управленческого решения.

Ротация кадров – 1) элемент кадрового менеджмента, разновидность социальных (управленческих) технологий; 2) последовательная смена профессиональных обязанностей, поочередное пребывание в той или иной должности с целью освоения работником смежных профессий, различных функций, специфики и технологии принятия решений, в том числе управленческих. Р.к. используется как метод снижения монотонности труда, обо-

гащения содержания профессиональной деятельности за счет большего разнообразия функций, как фактор трудовой мотивации. Кроме этого, Р.к. способствует приобретению более разностороннего практического опыта, необходимого для выдвижения на руководящую должность, что особенно важно в условиях ограниченных возможностей материального стимулирования и/или вертикальных перемещений (напр., в небольших организациях).

Руководитель – лицо, на которое официально путем назначения (избрания, утверждения) возложены функции управления государственной или какой-либо социальной организацией (производственной, учебной, творческой и т.п.). В отличие от неформального лидера Р. наделен формально регламентированными правами и обязанностями, а также представляет данную организацию в ее взаимоотношениях с другими. На основе закона, утвержденного устава, регламента или инструкции Р. направляет деятельность подведомственной ему группы людей и несет ответственность перед назначившей (избравшей, утвердившей) его инстанцией. Каждый Р. располагает определенными санкциями для наказания и поощрения подчиненных в целях воздействия на их служебную, производственную, учебную, творческую и иную деятельность. Действия Р. в отношении подчиненных должны строиться на основе закона, правовых норм. Он может опираться на поддержку действующих в коллективе общественных организаций. Реальное влияние Р. на деятельность организации основывается на официальных полномочиях и личном авторитете. Поэтому его деловой статус складывается из двух составляющих: формального руководства и неформального лидерства. Наибольшей эффективности в работе добиваются те Р., которые имеют хорошо продуманные официальные полномочия и высокий уровень профессиональной подготовки в сочетании с привлекающими личностными нравственно-психологическими качествами.

Руководство – направляющая деятельность руководителя, распространяемая на структурные подразделения вверенной ему организации. В зависимости от социальных функций организации и психологических особенностей руководителя можно выделить три основных вида Р: авторитарный, демократичный и анархичный. Для авторитарного характерно использование жестких методов управления (приказов, команд, силового давления), пресечение инициативы снизу, попыток ревизии или простого обсуждения принимаемых руководителем решений. Авторитарное Р. неизбежно ведет к возникновению бюрократического централизма, социальных деформаций и извращений. Такое Р. было присущ командно-административной системе управления. Демократичное Р. предполагает коллегиальность, поощрение инициативы и самостоятельности работников, ответственность руководителя перед коллективом и сознательное подчинение последнего руководителю, полновластие и самостоятельность трудо-

вого коллектива, совместную ответственность за результаты деятельности, демократичность во взаимоотношениях руководителя и подчиненных, способность руководителя к децентрализации власти. Анархичное (либеральное, попустительское) Р. складывается при профессиональной некомпетентности и социально-психологической слабости руководителя, отсутствии у него соответствующих моральноволевых качеств, его неспособности быть направляющей силой управленческого процесса; порождает стремление к перестраховке и безответственности. В результате в организации возникает состояние стихийности, неопределенности и хаоса.

С

Синергетический подход (от греч. synergetikos – совместный, содействующий) – теория самоорганизации открытых, динамичных, неравновесных социальных систем; изучение и использование связей между элементами структуры системы, образующихся в неравновесных условиях (по И.Пригожину — “диссипативных структур”). В таких системах наблюдается согласованное поведение подсистем, упорядоченность возникает вне области устойчивости. За счет самоорганизации возрастает степень упорядоченности социальной системы. Для государственной службы процессы самоорганизации имеют большое значение: самозарождение организации существенно для возникновения новой целостной системы Г.с.; при изменении внутренних и внешних условий существенно поддержание определенного уровня организации Г.с. – ее стабильности, устойчивости; в развитии Г.с. существенно совершенствование, саморазвитие подсистем, способных накапливать и использовать прошлый опыт. Особое значение имеет также самоорганизация руководителя, государственного служащего.

Система государственной службы – совокупность звеньев государственной службы, целостное образование, части которого связаны между собой организационно-управленческими отношениями (субординации и координации) и постоянно взаимодействуют. Благодаря взаимосвязям и взаимозависимостям всех компонентов и элементов Г.с. возникают устойчивые характеристики и свойства, позволяющие рассматривать в единстве целевые ориентации, организационные, правовые, функциональные и другие стороны, из которых складываются структуры и процессы Г.с.. Как целостность Г.с. представляет собой сверхсложную многоуровневую и многофункциональную систему типов и видов службы, органов и организаций, должностей и полномочий, систему служащих, систему информационных процессов и коммуникаций, систему управления и т.д. В свою очередь, С.г.с. – компонент (подсистема) метасистемы, каковой для нее является государство.

Системный анализ – совокупность методологических средств и практических приемов (методик, процедур, технологий), используемых для

подготовки и обоснования решений сложных политических, социально-экономических и организационно-технических проблем. Привлечение методов С.а. для решения указанных проблем вызвано тем, что в процессе принятия решений приходится делать выбор в условиях неопределенности, которая обусловлена наличием факторов, не поддающихся строгой количественной оценке. Процедуры и методы С.а. как раз и направлены на поиск и выдвижение альтернативных вариантов решений той или иной проблемы, выявление основных факторов и масштабов неопределенности по каждому из вариантов (альтернатив) и сопоставление (экспертную оценку) альтернатив по наиболее актуальным критериям эффективности. Таким образом, цель С.а. – помочь органу государственного управления, руководителю, принимающему решение, специалистам, разрабатывающим альтернативные варианты решений, в выборе курса действий путем систематического изучения основных целей организации, количественного сравнения (там, где это возможно) затрат, эффективности и риска, связанных с каждой из альтернатив политики или стратегии достижения целей, а также формулировки дополнительных альтернатив, если это признается желательным. Расширение сферы применения С.а. тесно связано с распространением программно-целевого подхода к управлению, при котором специально для решения важной проблемы разрабатывается программа, формируется организация (учреждение или система учреждений) и выделяются необходимые материальные ресурсы. Методологической основой С.а. считают общую теорию систем и системный подход, у которых он (анализ) заимствует общие исходные представления и предпосылки. Важнейшие принципы С.а. сводятся к следующему: процесс принятия решений должен начинаться с выявления и четкого формулирования конечных целей; необходимо рассматривать всю проблему как целое, как единую систему и выявлять все последствия и взаимосвязи каждого частного решения; необходимы выявление и анализ возможных альтернативных путей достижения цели; цели отдельных подразделений не должны вступать в конфликт с целями всей организации (и соответствующей программы). Выделяют такие аспекты С.а.: компонентный, структурный, функциональный, информационно-коммуникативный, генетический (исторический) и интегративный.

Системный подход в государственной службе – особое методологическое направление в научном познании и практике социального управления, в основе которого лежит понимание объекта (исследования, управления) как системы. В отчетливой форме С.п. представлен в новой методологической установке: целое (система) не только не детерминируется однозначно совокупностью его элементов или их групп и не сводится к ним, но, напротив, последние детерминируются целым и лишь в рамках системы получают свое функциональное объяснение и оправдание («право на суще-

ствование») и соответствующие свойства. Теория управления, основанная на С.п. рассматривает организацию (напр., орган власти и управления, предприятие, учреждение) как множество связанных между собой и определенным образом упорядоченных компонентов, обладающих в то же время целостностью (свойствами, присущими системе в целом) и образующее особое единство с внешней средой. В исследовании любой проблемы на основе С.п. можно выделить несколько главных этапов: 1) выделение проблемы (идентификация); 2) описание на едином языке разнородных по своей природе явлений и факторов; 3) установление критериев для сравнения альтернатив; 4) идеализация упрощение проблемы до допустимого предела; 5) декомпозиция – отыскивается способ разделения целого на части, при котором не теряются свойства целого; 6) композиция – находится способ объединения частей в целое, при котором не теряются свойства частей; 7) решение проблемы.

Ситуационный подход (кейсовый: от англ. case – ситуация) – методологическое направление общей теории управления, появившееся во второй половине 60-х годов как противовес идеям классической школы управления. Смысл С.п. можно свести к следующим позициям: 1) неопределенность условий управления – важнейшая детерминанта, предопределяющая выбор методов, форм и структур управления; 2) ситуационный подход акцентирует внимание на управленческом событии, его осмыслении в контексте обстоятельств среды. Необходимо соотносить “контекстуальные” переменные обстоятельств с главными внутренними характеристиками организационной системы (структура государственной службы, процессы, расстановка кадров, лидерство, стиль руководства, контроль и др.); 3) каждая управленческая ситуация имеет собственную логику развития, есть процесс; 4) С.п. основан на взаимодействии управляемых и неуправляемых параметров ситуации, актуализирует роль случайности, интуиции в управлении как в науке и искусстве; 5) С.п. заранее подготавливает руководителя, государственного служащего, менеджера к запрограммированным оптимальным решениям в нестандартных ситуациях, формирует умение контролировать ситуацию. Основное конструктивное положение С.п. проектирование внешней и внутренней среды, в которой люди, совместно работающие в организациях и группах, могут достичь поставленных целей. Идея проектирования среды находит продолжение в планировании как рациональном средстве достижения целей при наличии неопределенности, непредвиденных ситуаций. С.п. в Г.с. проявляется в анализе и оценке кадровой ситуации, в осмыслении взаимодействия организаций Г.с. и внешней среды, в формировании адаптивного стиля работы персонала Г.с. и др.

Служебная карьера государственного служащего (от франц. *carrière*) – активное профессиональное продвижение человека в освоении и совершенствовании способа жизнедеятельности, обеспечивающего его устойчивость в потоке социальной жизни, продвижение вперед, повышение своего социального статуса. Бывает горизонтальная и вертикальная карьера. Развитие С.к. по горизонтали предполагает профессиональное развитие государственного служащего: обучение, поступление на работу, профессиональный рост, уход на пенсию. Развитие С.к. государственного служащего по вертикали охватывает последовательную смену стадий его развития в рамках одной организации, но на различных уровнях. Такое карьерное продвижение предполагает подъем на очередную высоту ступени структурной иерархии. Важным правилом успешной С.к. государственного служащего является наличие четко поставленной цели. Цель стимулирует, координирует, организует социальные действия служащего. Неопределенность или нереальность цели ведут к безрезультативной карьерной деятельности. Целесообразно определить конечную цель, разбив ее достижение на промежуточные цели. Соотнесение полученных результатов с поставленной конечной целью является основой оценки эффективности и дальнейшего планирования нового карьерного движения. Цели должны быть формализованы и предполагать критерии оценки их достижения. В процессе продвижения могут меняться возможности реализации и мотивы карьеры, поэтому движение к цели не должно быть жестко ориентированным. Процесс карьерного продвижения государственного служащего реализуется прежде всего в организации, где он работает. В течение своей профессиональной деятельности он занимает не одну, а несколько должностей. На эффективность карьерного процесса влияют многие внутренние и внешние факторы. Карьерное продвижение связано прежде всего с профессиональной компетентностью. Органическое соединение знаний и умений служащего с самооценкой своих деловых качеств является другой важнейшей предпосылкой служебного продвижения. Достоверный вывод о профессионально-должностной пригодности и профессиональных возможностях государственного служащего можно сделать только в процессе многократного его испытания в различных деловых ситуациях в процессе карьерного роста. В условиях нестабильности государственного аппарата довольно трудно организовать и обеспечивать планирование и реализацию карьеры кадров. Управление карьерным процессом государственных служащих еще только складывается, апробируются кадровые технологии. Карьерное продвижение может привести и к отклонениям, проявляющимся, в частности, в карьеризме. Карьеризм может быть обусловлен стремлением занять более высокую должность с помощью протекции, имитировать активную деятельность в надежде быть замеченным, не считаясь при этом с интересами организации.

Социальная диагностика организации (от греч. *diagnostikos* – способный распознавать) – анализ состояния социальных объектов (систем и организаций) и процессов, выявление проблем их функционирования и развития. Широкое применение С.д.о. получила в практике управленческого консультирования; здесь она предполагает комплексное обследование состояния дел в организации (органе государственного управления или его структурном подразделении) с целью оценки ее «болевых точек». К ним относятся: организационные противоречия (по «горизонтали» и «вертикали» внутри организации, в отношениях организации с внешней средой – отраслью, городом, регионом и т.д.), трудности (помехи, нехватки, дефицит ресурсов, кадровые проблемы), неопределенность в целях, связях, нормах, функциях, задачах и т. д. Методы С. д. о.: позиционный анализ, деловые и ролевые игры, «мозговая атака», опросы экспертов, «диагностические интервью» с ключевыми фигурами организации, лонгитюдные социологические исследования, анализ документов, социальной и социально-экономической информации, статистической отчетности и т.д. На первом (предварительном) этапе диагностика может начинаться с элементарного анализа, который помогает ответить на вопросы: как проходят документы, насколько оперативно решаются вопросы, удовлетворены ли клиенты – частные граждане и юридические лица (например, социальные партнеры государственной службы) – рассмотрением их просьб, обращений, предложений, проектов, обоснованы ли отказы и не являются ли причины для них надуманными и т.п. Такой анализ помогает оперативно решать некоторые вопросы рационализации деятельности в организациях, а затем может послужить отправной точкой для более глубокого диагностического обследования.

Социальная ориентация государственной службы (от лат. *orientis* – восток) – нацеленность государственной службы на решение социальных задач, которые признаются обществом на данном этапе его развития в качестве наиболее значимых, настоятельных и неотложных. В числе таких социальных приоритетов в сегодняшней России являются занятость населения, борьба с бедностью, социальная защита наиболее уязвимых категорий граждан. В системе Г.с., как и в управлении в целом, проявляют свое действие три существенных фактора: люди, финансы и техника. Человеческий капитал является краеугольным камнем эффективности, и затраты на человека рассматриваются не как издержки, а как активы организации (учреждения). Один из пороков прежней авторитарно-бюрократической системы заключался в том, что она не учитывала в полной мере растущей роли социальных факторов, не позволяла связать воедино процессы экономического и социального развития. Социальная направленность Г.с. оказалась крайне слабой. Интересы номенклатуры фактически заняли доминирующее положение, выдавались за интересы государства, общества в

целом, нивелировали интересы различных социальных групп, коллективов, личности. В центре административных интересов была экономика, а человек с его нуждами оставался на втором плане. В рамках административно-бюрократической системы фактически отсутствовал необходимый для эффективного социального развития механизм представительства интересов различных социальных субъектов. В настоящее время в России без учета социальных факторов, как показывает практика, чисто экономические меры не дают должного эффекта. В этой связи необходима серьезная корректировка курса реформ в сторону его социальной ориентации. Политика РФ как социального государства должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Это означает, что должна резко усиливаться забота государства и всех государственных институтов об обеспечении прав и интересов граждан; должна функционировать эффективная система социальной защиты людей.

Социальная технология – совокупность способов и процессов циклической целевой деятельности социального субъекта, направленной на изменение состояния социального объекта (социума, социального института, личности), осуществление наперед заданных результатов; система методов и методик выявления и использования скрытых потенциалов социальной системы в соответствии с целями ее развития, социальными нормативами и стандартами. К сущностным характеристикам С.т. относятся: пооперационное осуществление деятельности; предварительная, сознательная и планомерная разработка операций; использование научных знаний и опыта; учет специфики области, в которой осуществляется деятельность. С.т. выступает в двух формах: как проект, содержащий процедуры и операции, и как сама деятельность, построенная в соответствии с этим проектом. Компоненты построения С.т.: разделение социального процесса в соответствии с целями и задачами на отдельные этапы, фазы, операции, процедуры; определение алгоритма, внутренней логики и координации деятельности; обеспечение однозначности выполнения процедур и операций воздействия; установление условий внешнего воздействия, параметров регулирования, социального контроля. В государственной службе используются С.т.: исследовательские, разработки управленческих решений, организации управления (административно-управленческие, обучающие, адаптационные, информационные и др.), контроля и корректирования, прогностические технологии (социального моделирования, планирования, программирования, проектирования). Критерии эффективности С.т. управления: научная и практическая обоснованность; профессиональное исполнение; нормальное общественное восприятие; возможность повторения; гибкость; адаптивность; надежность в достижении социальных целей и задач; экономичность; удобство в процессе реализации.

Социальное государство – особый тип государства, ориентированный на человека, его потребности и запросы, гарант его основных социально-экономических прав: на труд и отдых, на образование и охрану здоровья, социальную защиту. В отличие от монетаристского типа государства С.г. проводит сильную социальную политику в интересах большинства населения, уделяя особое внимание действительно нуждающимся, наименее обеспеченным группам граждан, в том числе за счет перераспределения доходов в пользу этих социальных групп. Экономической основой С.г. является регулируемая социально ориентированная рыночная экономика, социальной основой – средний класс, составляющий в экономически развитых странах от 60 до 80% населения. Как правило, С.г. является и демократическим государством. Создателями концепции С.г. считаются лидеры европейской социал-демократии: Л.Эрхард в Германии и Г.Мюрдаль в Швеции. Реальные С.г. достаточно разнообразны, но три принципа в них проводятся в жизнь обязательно: достойный прожиточный минимум, равные возможности, эффективная социальная защита нуждающихся в этом конкретных групп населения. В соответствии со ст.7 Конституции Российской Федерации Россия – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Социальное партнерство – система взаимоотношений между предпринимателями, государственными органами и профсоюзами (представителями наемных работников), опирающаяся на переговоры, поиск взаимоприемлемых решений в регулировании трудовых и иных социально-экономических отношений. С.п. выступает в качестве альтернативы любой диктатуре и является методом решения социальных конфликтов. Основные принципы С.п. в России заложил в 1991г. Указ Президента Российской Федерации «О социальном партнерстве и разрешении трудовых споров (конфликтов)», предусмотревший введение в практику ежегодного заключения Генерального соглашения между Правительством Российской Федерации, полномочными представителями общероссийских объединений профсоюзов и предпринимателей по социально-экономическим вопросам, а также отраслевых соглашений, регулирующих социально-трудовые отношения в области организации и оплаты труда, социальных гарантий, найма и увольнения работников, между органами государственного управления, профсоюзами и представителями предпринимателей на отраслевом и региональном уровнях. На предприятиях между администрацией и трудовым коллективом заключаются коллективные договоры, в которых, с учетом возможностей предприятий, могут содержаться более льготные (по сравнению с нормами законодательства) трудовые и социально-экономические условия; дополнительные отпуска, надбавки к пенсиям, досрочный уход на пенсию, компенсация транспортных и командировоч-

ных расходов, бесплатное или частично оплачиваемое питание работникам и их детям в школах и дошкольных учреждениях, иные льготы и компенсации. С.п. отрицает возможность и необходимость предъявления одним партнером другому жестких требований. Забастовка как метод борьбы трудящихся не обязательно выводит наемных работников за рамки С.п. при условии, что требования бастующих к предпринимателям направлены на изменение условий продажи рабочей силы (повышение заработной платы, улучшение условий труда и т.н.), а к правительству – на изменение направлений социальной политики (снижение налогов и др.). Если же требования бастующих отрицают основы существования партнеров (например, требование об отставке правительства и т.п.), то такая забастовка выводит наемных работников и представляющие их профсоюзы за рамки С.п., перерастая в политическое противостояние.

Социальные гарантии – материальные и юридические механизмы, обеспечивающие реализацию конституционных социально-экономических и социально-политических прав. К основным С.г. относятся право на труд, отдых, жилище, образование, медицинскую помощь. С.г. призваны прежде всего компенсировать неблагоприятные особенности положения отдельных категорий работников и членов их семей, в первую очередь таких социально-демографических групп, как женщины, молодежь, пенсионеры и других наиболее уязвимых слоев. Система С.г. содержит три основные структурные подсистемы. Это гарантии для человека (работника, индивида) в процессе : а) производства (обеспеченность работой, право на предпринимательство, на собственность, охрана труда и т.д.); б) распределения (минимальная заработная плата, пенсии, стипендии, ликвидация монополизма в ценообразовании, те или иные привилегии, связанные с характером и содержанием труда и т.д.); в) потребления (доступ к социально-минимальным благам, пособия, дотации, право на получение благотворительной помощи, реабилитационной поддержки и т.д.). Государственные служащие пользуются общими для всех граждан С.г., однако, для них предусмотрены и специфические С.г..

Социальные основы государственной службы – источник, исходные, основные положения, раскрывающие сущность государственной службы как социального института. Социальным источником возникновения Г.с. является потребность общества в специальном аппарате управления, способном осуществлять государственные функции. Ее социальная природа определяется характером социально-экономического строя, типом государства, социальным составом служащих, ее внутренним устройством. Прочные С.о.г.с. составляют положения Конституции РФ о правовом, демократическом, социальном, федеративном, светском государстве. Г.с. является своеобразной копией, слепком существующей политической и общественной системы. С.о.г.с. составляют также ее законодательно уста-

новленные принципы. Они отражают важнейшие правовые и социальные требования к Г.с., деятельности государственных служащих, придания ей целеполагающего характера. При демократическом устройстве общества ее цели и задачи являются производными от интересов и воли народа, в противном случае она обслуживает узкоклассовые, групповые интересы. Г.с. выполняет разнообразные общественно значимые функции: социальной организации, коммуникации, информации, контроля, регуляции, социального действия. Социальный характер данного института определяется и демократическими процедурами управленческой деятельности органов власти и управления. В современных условиях приоритетным для Г.с. России в социальном плане является обеспечение прав и свобод человека и гражданина, защита конституционного строя, утверждение народовластия в стране.

Социологическое обеспечение государственной службы – использование социологических форм и методов изучения деятельности государственного аппарата управления для корректировки и повышения эффективности этой деятельности. Любой орган государственного управления при взаимодействии с объектами управления нуждается в обратных связях, позволяющих получать достоверную информацию о результатах своей деятельности. Служебная информация, поступающая от подведомственных властных структур, может быть неполной, тенденциозной, необъективной. Преодолевать этот недостаток можно с помощью социологических обследований, социологической обработки статистических, служебных и других материалов. Формы социологических замеров общественного мнения о действенности принимаемых законов и подзаконных актов, о состоянии управления в той или иной социальной сфере или административной территории и т.д. различны. Наиболее репрезентативную информацию дают социологический мониторинг и панельные социологические исследования. В федеральных, региональных и местных органах государственной власти целесообразно создавать базы данных (банки социологической информации) о собственной деятельности и деятельности подведомственных структур. Поэтому государственным служащим нужна социологическая подготовка, навыки проведения социологических исследований и использования социологической информации.

Статус государственного служащего – интегративный показатель соотносительного положения работника в системе государственной службы, определяемого по ряду специфичных для данной системы признаков (принадлежности к определенному типу и виду Г.с., занимаемой должности, рангу и т.д.). Различают правовой, организационный, социально-экономический и социально-психологический виды С.г.с. Три первых вида в основном определяются нормативно-правовыми документами (Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об основах госу-

дарственной службы Российской Федерации», Положением о государственной службе и т.д.) и в этом смысле являются формальными. Косвенное влияние на эти виды С.г.с. оказывают такие факторы, как общее положение экономики, состояние законодательной базы, уровень правовой и организационной культуры. Социально-психологический С.г.с. относится к числу неформальных. Он определяется положением работника в системе межличностных отношений и преимущественно зависит от господствующей в обществе системы ценностей, преобладающих ценностных ориентаций в сфере профессиональной деятельности, от состояния общественного сознания и нравственно- психологического климата. Одной из весьма важных характеристик С.г.с. является престиж данной профессии, уровень которого устанавливается социологическими замерами (массовые опросы различных социальных групп, в том числе самих государственных служащих, экспертные оценки).

Статус государственной службы – правовая, управленческая и социальная категория, интегральный показатель положения государственной службы в системе социальных институтов государства и гражданского общества. Различают правовой, организационно-управленческий и социальный С.г.с. Правовой характеризует правовое положение Г.с. в государстве и определяется совокупностью полномочий (компетенцией). Организационно-управленческий С.г.с. указывает на ее положение в организационной структуре управления (в системе отношений субординации и координации) и характеризуется совокупностью управленческих, организационно-распорядительных функций. Социальный С.г.с. соотносится с ее социальной ролью, с ее служением народу. Правовой и организационно-управленческий виды С.г.с. закрепляются в законодательном порядке (Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации», Положение о Г.с. и другие нормативно-правовые документы). В правовом демократическом государстве правовой С.г.с. определяется прежде всего совершенством законодательной базы, уровнем правовой культуры государственных служащих и всех граждан. Организационно-управленческий С.г.с. зависит от уровня управленческой культуры кадров, четкости в проектировании организационно-управленческих структур административного устройства государства. Социальный С.г.с. определяется тем, насколько государственная политика, проводником которой является Г.с., соответствует интересам народа, в какой мере деятельность органов государственной власти (и конкретных чиновников) способствует росту жизненного уровня и личной безопасности граждан, укреплению правопорядка и законности, реализации основных социальных, экономических и других прав и свобод человека.

Стиль руководства (от лат. *stilus* – стержень для письма) – совокупность наиболее характерных и устойчивых методов решения типовых за-

дач и выработки управленческих решений с учетом особенностей взаимодействия должностных лиц, подчиненных данному руководителю. Определяется особенностями властнораспорядительных отношений руководителя и членов коллектива по поводу подготовки, принятия и реализации управленческого решения. Существует три основных стиля руководства: 1) директивный С.р. (волевой, авторитарный, автократический) – характеризуется чрезмерной централизацией власти, приверженностью лишь к единоначалию; 2) демократический С.р. (коллективный, товарищеский) – основывается на представлении о подчиненных как о равных партнерах при принятии решений, уважении и заботе о них, возложении ответственности за итоги действий главным образом на себя; 3) либеральный С.р. – характеризуется низкой требовательностью к подчиненным, беспринципностью руководителя, стремлением приобрести авторитет путем предоставления льгот и послаблений, нежеланием принимать на себя ответственность за итоги деятельности. Эффективность избранного С.р. оценивается конечными результатами работы организации, ее социально-психологическим климатом.

Стратегический менеджмент – система управления в условиях быстрых изменений, новых вызовов и угроз со стороны среды. Возник в 70-х годах, вобрал в себя долгосрочное и стратегическое планирование. Его главная особенность в сравнении с предшествующими системами управления – стратегическое действие. С.м. предполагает отход от технократического рационализма, изначального убеждения, что успех управления определяется прежде всего факторами внутреннего характера (рациональной организацией, совершенствованием структур, снижением издержек за счет более эффективного использования всех видов ресурсов). С.м. – способ решения стратегических задач в условиях, когда уровень предсказуемости весьма низок (нарастающая открытость системы, быстрые перемены). С.м. включает в себя две взаимодополняющие системы: анализ и выбор стратегических позиций; управление проблемами в реальном масштабе времени. С.м. тесно связан с глобальными проблемами управления, в решении которых возрастает роль государства, государственной службы. С.м. – одна из функций Г.с.. Основные области стратегических изменений Г.с.: организационная структура и организационная культура.

Стратегия (от греч. *strategia*: *stratos* – войско, *ago* – веду) – обобщенная модель действий в условиях динамичного изменения внешней среды, связанная с выбором приоритетов, альтернатив, предпочтений, созданием потенциала будущего. Для государственной службы выступает как осуществление миссии, поведение организации в долгосрочной перспективе на основе поддержания баланса в обмене с внешней средой. К основным компонентам С.г.с. относятся: стратегия развития, кадровая стратегия, стратегия производства государственных социальных услуг.

Стрессоустойчивость – термин, характеризующий некоторую совокупность личных качеств, позволяющих работнику переносить значительные интеллектуальные, волевые и эмоциональные нагрузки (перегрузки), обусловленные особенностями профессиональной деятельности, без особых вредных последствий для деятельности, окружающих и своего здоровья. Высокий уровень стрессоустойчивости (интеллектуальной, волевой и эмоциональной), по мнению специалистов в области психологии управления, относится к числу профессионально важных качеств руководителя (ПВК). Факторы стресса могут быть связаны непосредственно с работой (недостатки организационных структур управления, проблемы делегирования полномочий, перенапряжения в период хронической полосы трудностей и чрезвычайных ситуаций, объективной необходимости выполнять часть работы за своих подчиненных, например, заболевших заместителей и т.п.), или вызваны свойствами личности самого руководителя (тщеславие, нетерпимость, чрезмерное самолюбие, максимализм в постановке целей, особенности темперамента и др.). Степень приспособляемости руководителя к психологическим перегрузкам и присущие ему возможности их преодоления служат одним из свидетельств меры его подготовленности к той или иной руководящей должности. Установлено, что менее всего подвержены стрессу руководители уравновешенные, убежденные в том, что источник силы, необходимой для достижения успеха, заключен в собственных способностях и в возможностях, а не во внешних обстоятельствах, то есть ориентированные на так называемый внутренний локус контроля. С. – это качество, которое можно развивать (повышать) тренировкой (психотренинг), привычкой к ежедневному напряженному творческому труду. Однако, если условий и времени для выработки такого качества нет, руководитель с низким уровнем С. будет приносить ущерб и себе, и делу, и производству.

Структура федеральной государственной службы – совокупность видов государственной службы федерального уровня, связей и отношений между ними. С.ф.г.с. включает в себя: Администрацию Президента Российской Федерации; аппарат Совета Безопасности Российской Федерации; аппараты палат Федерального Собрания; аппараты Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного судов Российской Федерации; федеральные органы государственной власти. Природа структурных элементов, характер взаимосвязей между ними и их взаимодействие определяются Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и соответствующими нормативными актами. Поскольку Г.с. России находится на этапе становления, пока не все отношения субординации и координации в С.ф.г.с. достаточно определены.

Субординация в государственной службе – вид административного управления, в основе которого лежит служебное подчинение государст-

венных служащих, государственных органов и их подразделений по вертикали. При этом каждый государственный служащий подчиняется не только своему непосредственному, но и последовательно всем вышестоящим руководителям данного ведомства, а каждое нижестоящее подразделение последовательно подчиняется всем вышестоящим ведомственным подразделениям. На этих принципах строится, например, деятельность всех федеральных министерств и ведомств. С. выступает обычно как вертикальная форма упорядочения служебных отношений, при которой руководитель подразделения Г.с. или одно из ее подразделений играют роль ведущего, определяющего начала в деятельности всех остальных государственных служащих или подразделений Г.с.. Здесь действует соподчинение, основывающееся на требованиях служебной дисциплины, содержащихся в ведомственных положениях, инструкциях, других нормативных актах.

Т

Теоретические основы государственной службы – система концептуальных идей, моделей, категорий и понятий, адекватно раскрывающих природу и сущность Г.с.. Структуру Т.о.г.с. составляют: философские основания (проблемы объекта, субъекта, детерминации, пределов государственной службы и др.); концептуальные идеи (Г.с. как социальный институт реализации функций государства, способ организации жизни общества, как процесс управления государственными делами, механизм связи между гражданином и государством и др.); понятийный аппарат (государственная должность, кадровый резерв, организация Г.с., управление персоналом, кадровая номенклатура, функции Г.с. и др.); теоретическая модель объекта (система идей и понятий, на языке которых объясняется и описывается объект, осуществляется мыслительный эксперимент и т.д.). К Т.о.г.с. относятся принципы, цели и функции Г.с., определение уровней Г.с., ее типов и видов. В связи с изменением представлений о российском государстве и государственности идет поиск новых приоритетов в содержании, организации, функционировании Г.с.

Тип государственной службы – ее место в иерархической структуре государственной службы страны. В России в настоящее время можно выделить три типа Г.с.: федеральный, республиканский и региональный (государственная служба края, области). По признаку национальной и региональной принадлежности правомерно говорить об отечественной Г.с. и Г.с. зарубежных стран, в том числе о западноевропейском, восточноевропейском, американском типе Г.с.. По другим основаниям возможна иная типология.

У

Управление государственной службой – процесс целенаправленного воздействия государственных органов на государственную службу как систему в целях ее упорядочения, оптимизации выполняемых ею функций. У.г.с. основано на нормах права, носит правовой характер. На основе Конституции РФ, федерального закона о Г.с., указов Президента РФ создается система соответствующих органов. У.г.с. возлагается на Президента РФ и учреждаемый при нем Совет по вопросам Г.с., формируемый из представителей высших органов государственной власти. В У.г.с. важная роль принадлежит законодательным, исполнительным, судебным органам власти, иным государственным органам, осуществляющим данную функцию в пределах своей компетенции. Одним из звеньев У.г.с. являются кадровые службы государственных органов, которые оказывают влияние на процесс прохождения служащими Г.с., способствуют повышению уровня их квалификации, выдвижению на руководящие должности наиболее компетентных и профессионально подготовленных работников. Для У.г.с. субъектов РФ в структурах их администраций создаются специальные органы (органы управления Г.с.). Их компетенция определяется законодательством данных субъектов. Управление конкретными направлениями служебной деятельности персонала Г.с. возлагается на соответствующие должностные лица. Эффективность У.г.с. находится в прямой зависимости от целесообразной структуры органов управления, на которые возлагается данная функция, исчерпывающего определения их полномочий, подбора в органы управления наиболее компетентных, профессионально подготовленных кадров, способных успешно решать возложенные на них задачи.

Управление конфликтами в государственной службе (от лат. *conflictus* – столкновение) – нейтрализация отрицательных и усиление положительных последствий социальных конфликтов. Существует пять основных видов конфликтов среди государственных служащих: внутриличностный; межличностный; между личностью и группой; внутригрупповой; межгрупповой. Наиболее известные стили управления конфликтом в Г.с. являются: уклонение, сглаживание проблемы, компромиссы и принуждение. Уклонение – стиль, подразумевающий уход от конфликта. Стиль сглаживания характеризуется поведением, когда один из оппонентов соглашается с предъявленным “обвинением”, в результате может наступить мир. Центральное место в регулировании конфликтов занимает компромисс. Сущность его заключается во взаимных уступках сторон. Компромисс позволяет найти, на основе баланса сил и позиций, взаимоприемлемые решения, удовлетворяющие обе стороны, учитывающие интересы друг друга. Принуждение предполагает возможность заставить принять свою точку зрения любой ценой. Лицо, использующее такой стиль, обычно ведет себя агрессивно, а для влияния на других в основном использует

власть. Недостаток этого стиля заключается в том, что он подавляет инициативу подчиненных, создает большую вероятность того, что конфликт может возобновиться. Выделяются три стадии развития конфликта – предконфликтная, собственно конфликтная, послеконфликтная. На каждой стадии используются специфические средства и методы воздействия на конфликтующие стороны. На фазе зарождения конфликта (предконфликтной стадии) преобладают меры профилактики, предупреждения открытых столкновений. Возможна и другая тактика, направленная на то, чтобы обострить конфликт с целью обнажить предмет и причины разногласий. В процессе развития конфликта на каждой стадии тактика, средства и методы регулирования выбираются в соответствии с конкретными условиями, с учетом места и времени. Предпочтительным способом улаживания конфликтов все чаще становятся переговоры, в том числе с привлечением посредников. Удачно подобранный посредник может быстро урегулировать конфликт там, где без его усилий компромисс между сторонами был бы вообще невозможен. Чтобы избрать соответствующий стиль управления конфликтом, необходим анализ конфликтной ситуации, учет типа, характера конфликта, условий, обстоятельств, возможных последствий. Анализ конфликтной ситуации включает: диагностику источников и причин конфликта; оценку потребностей, интересов, целей и мотивов поведения участников конфликта; анализ статусов, позиций, соотношения сил сторон; прогнозирование последствий столкновения, степень вероятности возникновения новых конфликтов и т.п. Чем выше общая культура поведения государственного служащего, тем реже он попадает в конфликтную ситуацию; и, наоборот, чем ниже его культура, тем чаще он оказывается в конфликтных ситуациях и тем сложнее для него выход из конфликта.

Управленческая информация – сведения, характеризующие управленческую ситуацию, снижающие уровень неопределенности, воспринятые, понятые и оцененные как полезные для решения управленческих задач. У.и. может содержать документы, статистические данные, результаты опросов и экспертных оценок и др. Представляется в виде текста, цифрового или графического материала (на бумаге или экране дисплея). Основные требования к У.и.: своевременность, оперативность, надежность (параметры надежности – достоверность, объективность, полнота); оптимальность (характеристика меры необходимой и достаточной информации); доступность и легкость восприятия; логичность и лаконичность; соответствие информации компетенции пользователя. Использование У.и. основано на социальном опыте людей (персонала управления, специалистов, руководителей), выступающем в виде научных знаний, статистических и справочных данных, практических навыков.

Управленческая ситуация (от позднелат. *situatio* – обстановка, положение) – обобщенная характеристика состояния организационно-

управленческой среды, взаимодействия субъекта и объекта управления в решении управленческой задачи в конкретно-исторически определенный временной период. У.с. – ключевое понятие ситуационного подхода к управлению (ситуационного менеджмента). К компонентам У.с. относятся: состояние объекта управления; состояние субъекта управления; управленческое взаимодействие; состояние среды. Основные характеристики У.с.: чрезвычайная, штатная (нештатная), типичная (нетипичная), переходная, кризисная, социально взрывоопасная, благоприятная (неблагоприятная), управляемая (неуправляемая), катастрофическая, “проб и ошибок”, экспериментальная, исследовательская и др..

Управленческое консультирование в государственной службе (от лат. *consultatio* — совещание) – разновидность профессиональной деятельности по совершенствованию управления, центральным звеном которой является экспертная помощь руководителям в решении проблем управления социальными организациями, системами (предприятиями, учреждениями, городом, отраслью, регионом и т.д.); вид услуг специалиста, направленных на совершенствование государственной службы. Различают три функции У.к.: 1) оказание помощи в улучшении управленческой деятельности; распространение передового опыта, современных научных знаний в сфере управления; 3) повышение управленческой квалификации государственных служащих. Специалиста, оказывающего услуги У.к., называют консультантом по управлению. Это профессиональный советник, обладающий знаниями, умениями и опытом в области решения проблем управления; консультирование является его постоянной работой, а оплата этих услуг – основным доходом. В роли консультанта выступают как отдельные лица, так и организации (консалтинговые фирмы). Первая фирма У.к. была создана в США (Чикаго) в 1914г. Существуют два основных способа У.к. – консультирование проекта (оказание помощи в составлении проекта совершенствования управления) и консультирование процесса (оказание помощи в процессе внедрения проекта). Процесс У.к. состоит из трех этапов: подготовительного (диагностика), разработки проекта и его внедрения.

Управленческое решение – развернутый во времени логико мыслительный, эмоционально-психологический, организационно-правовой и социальный процесс, осуществляемый в пределах компетенции субъекта управления (руководителя, коллегиального органа), результатом которого является определенным образом зафиксированный проект каких-либо изменений в организации (социальной системе); социальная норма, вырабатываемая субъектом управления для целенаправленного воздействия на управляемый объект, основной “продукт” общественно-полезного труда руководителей и специалистов, реализующих взаимосвязанные функции управления; документ, содержащий постановку целей (задач), а также ука-

знание способов и сроков их осуществления, ответственных исполнителей и форм контроля. В органах государственной власти и управления, в государственной службе У.р. принимаются в установленными должностными инструкциями порядке, основываются на анализе и оценке возможных альтернатив, имеют директивный (обязательный) характер. Как и обмен информацией решение выступает в качестве составной части каждой из функций управления; поэтому процесс принятия и осуществления решений рассматривается, как “сквозной”, пронизывающий и объединяющий все функции, как один из важнейших связующих процессов в управлении социальной системой. Основу выработки и принятия У.р. составляют информационные процессы – поиск, передача и преобразование информации в различных звеньях системы управления. От качества принимаемых решений во многом зависит эффективность управления и деятельности организации в целом. Признаками высокого качества У.р. могут служить: своевременность (скорость принятия), надежность (обоснованность), экономичность (минимальное количество потребляемых ресурсов), количественная определенность, высокая результативность, возможность четкого контроля. Основные функции У.р.: направляющая, обеспечивающая, организационная, координирующая, стимулирующая.

“Утечка мозгов” – форма международной миграции преимущественно высококвалифицированных специалистов, научно-технической и творческой интеллигенции в поисках лучших условий для применения своих способностей и более высокого уровня жизни, получившая распространение с началом научно-технической революции. В результате “У.м.” экономике стран, теряющих специалистов, наносится ущерб, осложняющий развитие производительных сил, национального хозяйства. Принимающие государства при этом экономят на подготовке кадров, выигрывают от использования готовых классных специалистов. Многие страны, особенно США, устанавливают квоты по специальностям и ограничения по возрасту с тем, чтобы привлечь нужных специалистов. Из России ежегодно выезжает около 100 тысяч человек. Страну покидают квалифицированные рабочие, специалисты, ученые, представители творческих профессий; тревогу вызывает “У.м.” из фундаментальной науки, оборонного комплекса, отраслей, оказавшихся в тяжелом положении в период рыночных реформ.

Ф

Функции государственной службы (от лат. *functio* — совершение, исполнение) – обязанности, направления деятельности. В государственной службе – это направление реализации законодательно установленных требований и правовых норм, способствующих выполнению данным институтом своей социальной роли и государственно-правового назначения. Существуют различные подходы к классификации Ф.г.с.: социально-

институциональный, функциональный, правовой и др. При институциональном подходе преимущественно анализируются Ф.г.с., присущие ей как социальному институту, при функциональном – как сфере профессиональной деятельности, при правовом – с точки зрения служебно-правовых отношений. Среди совокупности функций социального характера чаще всего выделяются функции организации, коммуникации, информации, регуляции, воспитания. Каждая функция играет соответствующую роль в обеспечении функционирования Г.с. В основе функции организации лежит идея рационального подхода к построению организации бюрократического типа. Функция коммуникации рассматривается как канал взаимодействия представителей государства и граждан при нахождении общего подхода к решению задач, представляющих взаимный интерес. Функция информации отражает роль Г.с. как субъекта использования информационного ресурса в интересах государства и граждан. Функция контроля обеспечивает выполнение законов государственными служащими, ставит их деятельность под надзор соответствующих органов и граждан. Функция регулирования вытекает из положения Г.с. как связующего звена между государством и социумом. От имени государства Г.с. регулирует отношения в сфере труда, собственности, по жилищным и др. вопросам. Реализуя воспитательную функцию Г.с. утверждает в сознании граждан мир и согласие, добро и справедливость, любовь к отечеству, уважение к демократическим основам российской государственности и гуманистическим ценностям общества. Все это обеспечивает успешное функционирование Г.с. как социального и правового института.

Ц

Цели государственной службы — предположительные, ожидаемые и планируемые результаты профессиональной деятельности государственных служащих в государственных органах. Играют основополагающую роль в организации, функционировании государственной службы, в управлении служебной деятельностью служащих. Сложность структуры Г.с., наличие в ней уровней, видов службы, категорий, групп должностей предопределяют определенную иерархию Ц.г.с. Они подразделяются на стратегические (долгосрочные), тактические (среднесрочные) и оперативные (краткосрочные). Определяющее значение имеют стратегические цели. Они выражают основную миссию Г.с. как социального и правового института. Ими являются осуществление целей, провозглашенных в Конституции РФ, законов государства, обеспечение прав и свобод граждан, полномочий государственных органов, единства власти. Тактические и оперативные цели носят подчиненный характер по отношению к стратегическим целям. В зависимости от содержания деятельности государственных органов цели делятся на экономические, политические, социальные, организа-

ционные, правовые. В государственных учреждениях, имеющих многозвенную структуру они объединяются в дерево целей. Ц.г.с. подвижны, их изменение зависит от складывающейся ситуации. При всех обстоятельствах они должны быть реальными, конкретными, эффективными. Достижение Ц.г.с. предполагает согласованность в деятельности государственных органов, высокий уровень профессионализма и компетентности государственных служащих, ведущих повседневную работу по осуществлению возложенных на них обязанностей.

Ч

Чиновник – государственный служащий в сфере государственного управления, имеющий соответствующий его положению чин (гражданский или военный), служебное звание. По характеру своего труда Ч. выполняет функции руководителя, специалиста или технического (вспомогательного) работника. Требуемые качества Ч.: профессионализм, компетентность, государственный подход к делу, порядочность и др. В негативном смысле под Ч. понимается должностное лицо, выполняющее свою работу формально бюрократически.

Э

Экономические основы государственной службы – в широком значении сложившаяся в обществе система экономических отношений, общее состояние национальной экономики (уровень стабильности, эффективности, возможности роста). В узком смысле слова – материальное и финансовое обеспечение функционирования и развития государственной службы (включая затраты на персонал), совокупность ресурсов, выделяемых из государственного бюджета на нужды Г.с.

Этика государственного служащего (от греч. *ethika* – обычай, нравы) – конкретизация общих норм и принципов морали применительно к условиям государственной службы, призванная показать пути разрешения тех нравственных проблем и ситуаций, которые возникают в профессиональной деятельности государственного служащего и требуют от него определенной нравственной позиции; система норм нравственного поведения государственного служащего. Несмотря на всеобщий характер моральных требований, применительно к различным сферам общественно полезного труда они проявляются в особой форме, хотя в основе конкретных обязанностей представителей той или иной профессии находятся одни и те же требования профессиональной группы. На первое место по степени важности нравственных характеристик государственных служащих обычно ставят принципиальность, единство слова и дела, справедливость, честность, скромность. Свод нравственных качеств государственных служащих за рубежом, как правило, отражается в Этических кодексах.

Этика руководителя – разновидность профессиональной (служебной) этики; система принципов, норм и правил нравственного поведения руководителя. Этика руководителя заключается в необходимости совмещать основные управленческие принципы (сугубо профессиональные) с общечеловеческими нравственными требованиями и предполагает знание основных норм взаимоотношений между людьми, между личностью и группой, коллективом, между коллективами. Э.р. акцентирует внимание на таких нормах поведения, которые непосредственно относятся к взаимоотношениям людей в процессе реализации управленческих функций. Она подчеркивает особую значимость соблюдения этих норм. Так, служебная этика предписывает руководителю быть объективным и справедливым в отношении всех подчиненных, равным в обращении с ними, быть принципиальным в деле, требовательным и вместе с тем терпимым к людям, тактичным, заботиться о создании благоприятного морально-психологического климата в коллективе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Основная литература

1. Прокофьев, С. Е. Государственная и муниципальная служба : учебник для вузов / С. Е. Прокофьев, Е. Д. Богатырев, С. Г. Еремин. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — 301 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-18798-4. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/550512> (дата обращения: 16.03.2024).
2. Борщевский, Г. А. Государственная служба : учебник и практикум для вузов / Г. А. Борщевский. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — 305 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-17197-6. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/537379> (дата обращения: 16.03.2024).
3. Этика государственной и муниципальной службы : учебник и практикум для вузов / Е. Д. Богатырев, А. М. Беляев, С. Г. Еремин ; под редакцией С. Е. Прокофьева. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — 326 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-13344-8. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/537337> (дата обращения: 26.03.2024).
4. Государственная служба : учебник для вузов / Е. В. Охотский [и др.] ; под общей редакцией Е. В. Охотского. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — 327 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-18640-6. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/545232> (дата обращения: 16.03.2024).

Дополнительная литература

1. Кадровая политика на государственной службе : учебник для вузов / Л. В. Фотина [и др.] ; под общей редакцией Л. В. Фотиной. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — 362 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-15359-0. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/544710> (дата обращения: 06.03.2024).
2. Государственная и муниципальная служба : учебник для вузов / Е. В. Охотский [и др.] ; под общей редакцией Е. В. Охотского. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — 400 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-18641-3. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/545233> (дата обращения: 12.03.2024).
3. Знаменский, Д. Ю. Государственная и муниципальная служба : учебник для вузов / Д. Ю. Знаменский ; ответственный редактор Н. А. Омельченко. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — 405 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-14585-4. — Текст : электронный // Образо-

вательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/535868> (дата обращения: 16.03.2024).

4. Государственная и муниципальная служба : учебник для вузов / С. И. Журавлев [и др.] ; под редакцией С. И. Журавлева, Ю. Н. Туганова. — 5-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — 307 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-16732-0. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/535882> (дата обращения: 16.03.2024).

5. Захарова, С. Г. Государственное и муниципальное администрирование : учебник для вузов / С. Г. Захарова, Н. С. Соменкова. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — 281 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-14345-4. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/544223> (дата обращения: 16.03.2024).

6. Захарова, С. Г. История государственного управления в России : учебник для вузов / С. Г. Захарова, С. В. Туманов, А. В. Чернышова. — Москва : Издательство Юрайт, 2024. — 612 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-14936-4. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/544232> (дата обращения: 16.03.2024).

7. Кузнецов, А. М. Этика государственной и муниципальной службы : учебник и практикум для вузов / А. М. Кузнецов. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — 246 с. — (Высшее образование). — ISBN 978-5-534-16948-5. — Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. — URL: <https://urait.ru/bcode/532069> (дата обращения: 26.03.2024).

Нормативно-правовые документы

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.

2. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»

3. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

4. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации".

5. Федеральный закон от 28 марта 1998 г. №53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

6. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

7. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. №403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации».

8. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции».

9. Федеральный закон от 17 января 1992 г. №2202I «О прокуратуре Российской Федерации».

10. Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. №261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации».

11. Указ Президента РФ от 19 ноября 2007 г. №1532 «Об исчислении стажа государственной гражданской службы Российской Федерации для установления государственным гражданским служащим Российской Федерации ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет на государственной гражданской службе Российской Федерации, определения продолжительности ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет и размера поощрений за безупречную и эффективную государственную гражданскую службу Российской Федерации» (ред. от 16.08.2023).

12. Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. N 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов» (ред. от 25 января 2024 г.).

13. Указ Президента РФ от 28 декабря 2006 г. №1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации».

14. Указ Президента РФ от 31 декабря 2005 г. №1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы».

15. Указ Президента РФ от 28 сентября 2005 г. №1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих».

16. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. №113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим».

17. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации».

18. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)».

19. Указ Президента РФ от 1 февраля 2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации».

20. Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. №885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

Перечень ресурсов информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», необходимых для освоения дисциплины

1.Официальный сайт правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www.government.ru](http://www.government.ru)

2. Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www.minfin.ru](http://www.minfin.ru)
3. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www.economy.gov.ru](http://www.economy.gov.ru)
4. Официальный сайт Центрального банка России [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)
5. Официальный сайт Федеральной службы статистики (Росстат) [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www.gks.ru](http://www.gks.ru)
6. Официальный сайт Федеральной налоговой службы РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www.malog.ru](http://www.malog.ru)
7. Официальный сайт Федеральной службы по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www.fedsfm.ru](http://www.fedsfm.ru)
8. Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы (ФАС) [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www.fas.gov.ru](http://www.fas.gov.ru)
9. Официальный сайт Федеральной службы по тарифам (ФСТ) [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www.fstrf.ru](http://www.fstrf.ru)
10. Информационно-аналитический комплекс «Бюджетная система Российской Федерации» в рамках проекта «Университетская информационная система России» [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www.budgetrf.ru](http://www.budgetrf.ru)
11. Сайт Экономической экспертной группы – независимого аналитического центра по проблемам макроэкономики и государственных финансов [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http:// www.eeg.ru](http://www.eeg.ru)

Учебное издание

Дзина Максим Анатольевич

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

Учебное пособие

*для обучающихся очной и очно-заочной форм обучения направления подготовки
38.03.04 «Государственное и муниципальное управление»*

Редактирование, компьютерная верстка – М.А. Дзина

Подписано в печать 18.04.2024 г.

Изд. № 8/2024. Зак. 7/2024. Тираж 300 экз.

Объем 14 п.л. Усл. печ. л. 13,02 Уч. изд. л. 13,72.

Издательский центр ФГАОУ ВО «Севастопольский государственный университет»
299015 г. Севастополь, ул. Курчатова, 7