В.Ю. ВОЙТОВИЧ

ОСНОВЫ НАУЧНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ИЖЕВСК
2016

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет»
Институт экономики и управления
Кафедра государственного и муниципального управления

В. Ю. Войтович

ОСНОВЫ НАУЧНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Курс лекций

2-е издание, стереотипное

Ижевск
2016

УДК 340:372.8
ББК 66я7
В 65

Рецензенты: заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук, профессор Р.С. Мулукаев;
заслуженный экономист РФ, доктор экономических наук, профессор М.И. Шишкин.

Войтович В. Ю.

В 65 Основы научного государственного и муниципального управления: курс лекций / В.Ю. Войтович. – 2-е изд., стер. – Ижевск: Издательский центр «Удмуртский университет», 2016. - с.

ISBN

Автор на основе анализа современных подходов к теории и практике государственного и муниципального управления в условиях ее системного реформирования анализирует и показывает позитивные стороны, а также имеющиеся в изданиях рассматриваемой проблемы методологические неточности, которые определенно влияют на современные подходы понимания науки управления. Одновременно раскрывает новые направления к современному пониманию и практическому применению научного подхода к основам государственного и муниципального управления.

Содержание курса лекций адресовано практическим работникам – управленцам, а также преподавателям, бакалаврам, магистрантам учебных заведений в которых изучается государственное и муниципальное управление.

ISBN

© В.Ю. Войтович, 2016
© ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет», 2016

Введение

Основной вопрос XXI века – становление России как динамично экономически развивающегося государства. Достижение этой цели невозможно без эффективного подхода научного реформирования системы государственного и муниципального управления. В связи с этим необходимо в короткое время изменить подходы к реализации управленческих начал, придав им научность. В корне пересмотреть сложившуюся систему управления, то есть отношение субъекта управления к управляемому объекту. Поставив на первый план юридическую обязанность субъекта управления к субъективным правам управляемого объекта. Таким образом, создавая условия для успешной реализации элементов общественного устройства той или иной организации, что позволит в конечном итоге добиться эффективной реализации управляемым объектом реализации поставленных задач.

Данный подход должен предопределить приоритетное отношение к задачам реформирования государственного и муниципального управления. Именно это было основой Концепции реформирования системы государственной и муниципальной службы в России, реализация которой стала осуществляться в 2003-2005 годах. В этот период были приняты базовые федеральные законы от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др. Благодаря которым заложены основы научного подхода реализации государственного и муниципального управления как института профессиональной деятельности. В ходе их подготовки учтены принципы управления ведущих зарубежных государств.

Основы государственного и муниципального управления при формировании гражданского общества и на этой основе построения демократического правового государства требуют особенно тщательного изучения в целях успешного применения в практической действительности. Это в первую очередь обеспечит основной принцип, зафиксированный ст. 2 Конституции Российской Федерации. Федеративное устройство России определяет различные уровни и территории управления, которые обладают относительной самостоятельностью, поэтому научный подход к государственному и муниципальному управлению служит важным организующим началом эффективного выполнения поставленных политических задач государством, особенно в экономических и в социально-культурных сферах.

Основы государственного и муниципального управления устанавливаются базовыми федеральными законами, которые преследуют цель

обеспечить эффективность научного управления, как в стране, так и во всех ее регионах и отраслях социальной жизни. Поэтому положение о том, что должно быть первичным в основе статуса субъекта управления, является основой научного подхода реализации управленческих начал, что позволит разработать механизм эффективного решения поставленных задач всем властным структурам государства.

Кроме того, решение логического построения научно-обоснованной концепции развития системы государственного и муниципального управления, позволит содействовать устойчивому развитию экономики, социальной сферы Российского государства, утверждению его стабильности.

.

1. Проблемы государственного и муниципального управления в условиях построения демократического правового государства

Социальное управление – воздействие на общество (то есть совершенствование элементов общественного устройства – В.В.) с целью его упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития[1]. В демократическом правовом государстве управление приобретает научный характер (в этом и есть его принципиальное отличие от понятия руководства – В.В.). Оно основано на познании и использовании объективных закономерностей развития общественных отношений, благосостояния социума.

Исследуя данную тему, автор ставит цель рассмотреть подходы к понятию управления ведущими учеными России в этой области. Так, В.Е. Чиркин отмечает, что управление направлено на достижение какого-либо результата, оно должно быть результативным[2]. Далее оно (управление – В.В.) в самом себе должно искать и, как правило, находить средства для обеспечения его развития. Это происходит в результате социального управления, путем применения социальных стимулов, средств, механизмов[3]. При этом современное управление в обществе невозможно без привлечения для этих целей институтов непосредственной демократии[4]. В параграфе 1 главы 3 «Государственное управление и человек» В.Е. Чиркин, к сожалению, в своем изложении методологически уходит от раскрытия механизма взаимодействия государственного управления и человека[5]. Не раскрывается механизм роли органов и должностных лиц местного самоуправления в обществе[6]. Однако, ст. 2 Конституции Российской Федерации четко зафиксировала принцип – обеспечить признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина. Отсюда важной задачей государственного и муниципального управления является регулирование и удовлетворение потребностей общества, конкретного человека, запросов и ожиданий. Качество жизни и отношений в обществе является основным показателем эффективности управления. В связи с этим в управлении необходимо, чтобы профессионально изучались, выявлялись потребности, запросы и ожидания. Управленец оценивал и структурировал их, сообразно им проводил анализ, прогноз с учетом ресурсных возможностей, разрабатывал решения и программы, совершал действия по их практическому

---

[1] Советский энциклопедический словарь: Изд-во «Советская энциклопедия» М., 1980. С. 1396.
[2] Чиркин В.Е. «Государственное и муниципальное управление»: Учебник М.:Юристъ, 2004. С. 11.
[3] Там же С. 13.
[4] Там же С. 102.
[5] Там же С. 104-109.
[6] Там же С. 291-293.

осуществлению. Конституция РФ 1993 г. в п. 1 ст. 1 зафиксировала идею демократического правового государства. При этом определила новый тип государственности России – социальное государство (ст. 7). Мировой опыт формирования и развития социального государства свидетельствует, что основными его признаками являются:

- преодоления отчуждения личности от власти;
- превращение государства в социально-общественный инструмент общества (социальная политика в интересах всех категорий населения на основе принципов открытости и демократизма власти, социальной справедливости, согласия и взаимовыгодного партнерства).

Современные органы государственного управления всего мира все больше осознают, что эффективность деятельности их структур напрямую связано с внешней средой и напрямую зависит от потребностей, ожиданий и мнений граждан[7].

Анализируя учебник Н.Г. Можаевой, Е.В. Богинской «Муниципальное управление» – М.: Гардарики, 2006, необходимо отметить, что в разделе 4 «Технология муниципального управления», тема 4.1, 4.2, управленческую деятельность авторы характеризуют как набор (совокупность) выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей навыков, умений, способов, средств, целесообразность поступков и действий человека в сфере управления. Она должна отражать социальную действительность и все происходящее в ней, вскрывать имеющиеся в ней ресурсы, средства и резервы, находить оптимальные способы ее совершенствования и перевода на новый уровень[8]. Как видим, методологический подход к такому изложению, порождает лишь пустые фразы, которые и без назидания указанных авторов знают прекрасно лица занятые в управлении. Одновременно необходимо отметить, что указанные авторы учебника не раскрывают последовательность функций управления, это определяется тем, что они выразили не системно следующие элементы. Так, разработка, обоснование и утверждение состава, структуры органов управления территорией, они не указывают в какой последовательности управления это должно делаться. Другие раскрываемые функции ничего нового для управления не дают, так как они известны всем практикам-управленцам. В тоже время на странице 120-123 указаны конкретные элементы системы управления, но, к сожалению, её последовательность отсутствует. Так указывается, что подгруппу функций первой группы составляют планово-прогнозные функции. Указывая, что их значимость определяется тем, что

---

[7] Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба. ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет», Институт экономики и управления, Кафедра государственного и муниципального управления. Ижевск, 2013. С. 93.

[8] Можаева Н.Г., Богинская Е.В. «Муниципальное управление»: Учебник для студентов системы СПО / под ред. А.А. Скамницкого. М.: Гардарики, 2006. С. 117.

прогнозирование, планирование, программирование – это традиционные, оправдывающие себя методы управления. Кроме того раздельно указаны ресурсные возможности, то есть бюджетно-финансовые функции. Отсутствует система и в изложении стадий управленческой деятельности[9].

Анализируя учебник для бакалавров / под ред. В.И. Петрова – М.: Изд-во Юрайт, 2013[10]. Необходимо проанализировать п. 1.3 «Реформирование государственной службы Российской Федерации», в котором автор раскрывает концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации. Подробно показывает систему реформирования от этапа к этапу, заканчивая 2013 г. Выражая суть реформирования, не отражаются государственные правоотношения, каким образом они должны складываться межу субъектом управления и управляемым субъектом, то есть не распределяется между ними очередность исполнения субъективных прав и юридических обязанностей. Данный подход имеет место и в п. 3.1 «Понятие и содержание правового статуса государственного гражданского служащего»[11].

В.С. Вильямский[12] раскрывая функции процесса управления, обращает внимание на то, что они могут быть выявлены с учетом цели управления и анализа цикла управления. И далее описывает цикл управления следующим образом:

- на основании анализа (подчеркиваю – В.В.) фактического состояния муниципального образования, устанавливаются факты рассогласования, разрегулирования системы или отдельных её компонентов, по сравнению с установленными нормативами (контроль);
- для устранения выявленных недостатков составляется план мероприятий (планирование);
- проводится организационная работа по выполнению и утверждению плана мероприятий (регулирование);
- непрерывно получается и отрабатывается информация о состоянии системы и ее компонентов с целью выявления новых фактов рассогласования (контроль).

Таким образом, автор определяет функции процесса управления в муниципальных образованиях, при этом утверждает, что эти элементы присущи любой другой социальной системе, а именно:

- планирование;
- регулирование;
- контроль.

---

[9] Можаева Н.Г., Богинская Е.В. «Муниципальное управление»: Учебник для студентов системы СПО / под ред. А.А. Скамницкого. М.: Гардарики, 2006. С. 119-127.

[10] Государственная и муниципальная служба: учебник для бакалавров / под ред. В.И. Петрова М.: Изд-во Юрайт, 2013. С. 365.

[11] Там же С. 42-49, 68-79.

[12] Вильямский В.С. «Основы организации муниципального управления» / В.С. Вильямский Ростов н/Д.: Феникс, 2007. С. 36-37.

Однако это лишь отдельные, хотя и весьма необходимые при любой структуре управления элементы, но они им разорваны, а именно не раскрывается понятие целеполагания, его элементы, при условии которых можно добиться эффективного планирования. Не рассматривается связь с внешней средой, политикой государства. Регулирование лишь определяет по выполнению утвержденного плана. В своем изложении автор исключает понятие «дерево целей», реализация которого осуществляется именно на регулировании и контроле. Научный подход к функциям системы управления фактически разорван и системно не определен.

Исследуя этап административной реформы и основные её направления в Российской федерации, в 2006-2008 гг., авторы учебного пособия[13] совершенно верно отмечают, что реформирование системы государственного управления в Российской федерации является одним из важнейших условий ускорения социально-экономического развития страны. Указывая, что в результате реализации начального этапа административной реформы (2003-2004 гг.) к началу 2005 г. были созданы необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственного управления. Анализируя положительные результаты административной реформы, авторы не обошли и недостатки в её реализации:

- не разработаны стандарты качества и доступности государственных услуг и административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг;

- должны получить развитие меры, направленные на дальнейшее сокращение административных ограничений в предпринимательстве и предусматривающие повышение эффективности государственного контроля и надзора, упорядочения лицензирования, проведение государственной регистрации, аккредитации, государственных экспертиз и других форм государственного регулирования административного характера. Одновременно отмечая необходимость разработки механизмов противодействия коррупции;

- оптимизации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействие органов исполнительной власти с гражданским обществом;

- отсутствует необходимая координация деятельности федеральных органов исполнительной власти по внедрению систем информационно-технологического обеспечения административных процессов. Уровень использования современных информационных технологий остается недоста-

[13] Мокрый В.С. «Государственное и муниципальное управление: реализация реформ»: учебное пособие / В.С. Мокрый, А.А. Сапожников, О.С. Семкина / под ред. А.А. Сапожникова. М.: КНОРУС, 2008. С. 45-65.

точным для кардинального повышения эффективности деятельности органов государственной власти и т.п.

В подтверждении этому, авторы приводят (весьма справедливо – В.В.) следующие данные по оценкам российских реформ, выполненным международными и национальными экспертными организациями:

а) "по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российской Федерации находятся на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом развитии. А по ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, Россия значительно уступает не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы. В частности, в рейтинге международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за последний год Российская Федерация по показателю «качество государственных институтов» опускалась с 81-го на 89-е место";

б) "согласно индексу GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), который определяется один раз в два года Всемирным банком и оценивается эффективность государственного управления в 209 странах, Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией, находится в нижней части рейтинга";

в) "по индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией «Транспэренси Интернешнл», в 2004 г. Россия среди 146 стран занимала 90-е место";

г) "система исполнительной власти является весьма закрытой для граждан и бизнеса. По данным международных исследований, по индексу непрозрачности Россия среди 48 крупнейших держав занимает 40-е место. При таком уровне непрозрачности дополнительные расходы российских и иностранных инвесторов в связи с увеличением расходов составляют 5,64 процента вкладываемых средств. В то же время, по данным экспертов, сокращение уровня непрозрачности в среднем на один пункт коррелирует с увеличением среднегодового валового внутреннего продукта на душу населения на 986 долларов США, прямых иностранных инвестиций по отношению к валовому внутреннему продукту на один процент и сокращением инфляции на 0,46 процента";

д) "результаты российских исследований состояния системы государственного управления также свидетельствуют о низкой эффективности государственной власти, коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к государственным институтам и государственным служащим. Данные опросов, проведенных фондом «Общественное мнение» в 2004 г. в семи субъектах Российской Федерации, свидетельствуют об отрицательной оценке гражданами деятельности государственных служащих по оказанию государственных услуг (более 71 процента

опрошенных). Более 76 процентов опрошенных сталкивались с проявлениями коррупции в государственном аппарате.

Эти данные, указанных авторов, приводятся лишь потому, что и в последующих административных реформах государственной службы повторяются конкретные указанные недостатки, что в исключительном большинстве граждане России ощущают в период кризиса, связанного с санкциями, вводимыми США, странами Европы.

При этом необходимо отметить, что основные направления административных реформ проводимых 2003-2013 гг. раскрыты автором в статье «Современный этап реформирования и развития системы государственной службы Российской федерации: проблемы, решения»[14]. На основе анализа административных реформ можно отметить положительное в том, что необходимо создание и внедрение комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования; конкурентного распределения ресурсов между ведомствами и контроля за достижением результатов их деятельности; результативность и эффективность деятельности органов исполнительной власти; внедрение целеполагания, управленческого учета и т.п. Рассматривая указанные направления необходимо отметить, что основные функции управления, в какой-то мере указаны, но ошибка в том, что методологически, системный подход, который необходим в науке управления отсутствует. Нет логической взаимосвязи указанных элементов. Их не раскрыли и авторы учебного пособия: «Государственное и муниципальное управление: реализация реформ».

Анализируя фрагментарно учебное пособие В.В. Лобанова[15] необходимо констатировать, что автор конкретно указывает, что реализация целей и задач государства осуществляется через разработку и реализацию государственной (общественной) политики. Государственная политика (общественная политика) – совокупность целей, задач, приоритетов, принципов, стратегических программ и плановых мероприятий, которые разрабатываются и реализуются органами государственной или муниципальной власти с привлечением институтов гражданского общества. Это целенаправленная деятельность органов государственной и муниципальной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития всего общества или его отдельных сфер[16]. Далее автор отмечает, что государственная политика представляет собой об-

---

[14] Войтович В.Ю. Современный этап реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации: проблемы, решения. «Государственное и муниципальное управление: теория, история, практика»: материалы III Международной очно-заочной научно-практической конференции, 20 апреля 2012 г. / под ред. д.ю.н., проф. В.Ю. Войтовича. Ижевск: Изд-во «Удмуртский университет», 2012. С. 13-19.

[15] Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика: Учебное пособие. СПб.: Питер, 2004. С. 44.

[16] Там же. С. 17.

щий план действий политико-административных органов власти и управления, направленный на решение важных задач, влияющих на жизнь граждан к их общественным проблемам, и включает в себя элементы:

а) определение целей и приоритетов развития общества;

б) разработка и планирование политической стратегии и т.п.[17]

Значимо и то, что автор определяет государственную политику, как комплекс согласованных действий и мероприятий, которые осуществляются в конкретных исторических условиях и данной внешней среде, с целью мобилизации общественных и государственных ресурсов. В осуществлении которых участвуют как государственные, так и гражданские институты для решения поставленных задач и целей[18] (здесь методологическая неточность выражается в том, что вначале должна ставиться цель, а затем на основе её задачи – В.В.).

Развивая мысль о сущности государственной (общественной) политики В.В. Лобанов отмечает, что результаты и последствия государственной политики оказывают влияние на различные области общественной жизни и могут иметь как положительный, так и негативный эффект, особенно если речь идет о социальных инновациях. Кроме того, исторический опыт свидетельствует, что никогда не удается полностью просчитать все последствия вмешательства в социальную и природную среду со стороны государства – как по причине ограниченности человеческих знаний, так и вследствие отсутствия жестко дискриминированных процессов в общественных отношениях и поведении самого человека[19] (общества – В.В.). Изложенная мысль совершенно верна, и можно с ней согласиться, но отсутствует методологическая неточность, а именно неопределенность государственной (общественной) политики в том, что нет связи с одним (главным) элементом целеполагания – планированием, без которого наступает хаотичность развития общества в условиях стихийного действия экономических законов. В этих целях и осуществляется корректировка планирования с учетом имеющихся ресурсных возможностей.

В разделе «Государственная политика и общественные проблемы» автор отмечает, что формирование и планирование политики является одним из важных этапов, так как от её качества во многом зависит успех реализации политики и полученные результаты. В связи с этим разработка государственной политики начинается с определения основных целей и приоритетов государства в данной области, которая нуждается в государственном регулировании и воздействии для решения возникших проблем, так как рыночные механизмы (методологическая неточность автора выражается в том, что рыночных механизмов в мире не существует, есть только

[17] Там же С. 17.
[18] Там же С. 21.
[19] Там же. С. 106.

планово-рыночные механизмы, что определяет стабильность общественного развития – В.В.) часто недостаточно эффективны, а гражданское общество не имеет возможностей или соответствующей правовой основы для действий по их решению[20]. Здесь методологическая неточность автора выражается в том, что формирование и планирование политики должно начинаться с расчета ресурсных возможностей. Если этот элемент управления отсутствует, то порождается неопределенность в решении поставленных политических задач, что мы и видим из принятых Программ развития государственных (общественных) явлений[21].

Раскрывая «Уровни анализа государственного управления»:

- индивидуальный уровень;
- групповой, или межличностный уровень;
- организационно-институциональный уровень;
- национальный, или общегосударственный уровень;
- международный и межгосударственный уровень.

Автор уходит от главного принципа, зафиксированного в ст. 7 Конституции Российской Федерации, в которой конкретно указана политическая цель государства, осуществление которой основано на политическом управлении. Это, во-первых, политическое управление должно быть направлено на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Во-вторых, зафиксировано охрана труда и здоровье людей. В-третьих, установлен гарантированный минимальный размер оплаты труда. В-четвертых, предусмотрена государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых людей. В-пятых, развивается система социальных услуг, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Рассматривая раздел «Анализ результатов и последствий политики», автор справедливо отмечает, что практический опыт показывает, к каким проблемам и осложнениям может привести одно неверное решение, принятое на общенациональном уровне, если не просчитаны все потенциальные последствия и результаты этого шага. Особое внимание в настоящий момент уделяют такому эффективному инструменту, как анализ влияния (analysis impact) – относительно новому направлению, активно разрабатываемому в последнее время и широко используемому в работе государственных структур, особенно федеральных министерств и ведомств, занятых разработкой общественной политики и целевых программ. Под термином «влияние» (impact) понимается целенаправленное воздействие на раз-

[20] Лобанов В.В. «Государственное управление и общественная политика»: Учебное пособие. СПб.: Питер, 2004. С. 106.

[21] Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба. ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет, Институт экономики и управления, Кафедра государственного и муниципального управления. Ижевск, 2013. С. 183-184.

личные сферы общественной жизни со стороны государственно-административных структур в процессе выполнения политики (программы)[22]. Методологически, раскрывая указанный раздел, на наш взгляд, необходимо было в целях понятия государственного управления (научный подход), автору указать на первичные элементы целеполагания, то есть анализ внутренней и внешней среды, а также прогноз ресурсных возможностей. В результате автор в изложении не отражает такое важное явление в государственном управлении, как системное планирование. При таком подходе проблемы не решаются, а скорее разрешаются. Государственное планирование должно пониматься не как дискретная деятельность, а как непрерывно развивающийся процесс. Данный подход предполагает, что будущее всегда неопределенно и не может быть предсказано исходя из условий настоящего и прошлого. Акцент должен ставиться на создание альтернативных сценариев будущего, с опорой на общественные отношения в современных условиях.

Таким образом, принимая это во внимание, управленцу любой государственной структуры необходимо подходить к рассматриваемой проблеме с несколькими допущениями. Главное из них, в том, что политические проблемы и их решения не остаются неизменными, а постоянно видоизменяются, поэтому управление должно быть постоянно сориентировано на внешнюю среду, то есть на ее системные изменения и должны корректироваться планы, на основе которых и должно осуществляется политическое управление.

[22] Лобанов В.В. «Государственное управление и общественная политика»: Учебное пособие. СПб.: Питер, 2004. С. 340-341.

2. Государственное управление в условиях модернизации: проблемы, решения

Рассматривая понятия управления к общественному устройству в условиях модернизации[23], необходимо отметить, что проблема ее организации до сих пор является предметом дискуссий различных научных школ юристов, экономистов, философов, социологов и других направлений. Все они ищут и предлагают свои решения по эффективному устройству государственного управления, обеспечивающему свободное развитие людей, наиболее полное удовлетворение их потребностей, поддержания общественного порядка. Как результат этих усилий, появились хозяйственные модели (кейнсианская, монетаристская, плановая). Содержание этих моделей и теорий отражает широкий спектр мнений ученых. Так, Платон (427-347 гг. до н.э.) считал, что государственное управление должно зависеть от личных качеств (характера) граждан, населяющих данную территорию. Английский философ Томас Гоббс (1588-1679) рассматривал государство как результат договора между людьми, как благо, примеряющее враждующие стороны. Джон Локк (1632-1704) английский философ, основатель либерализма, опираясь на естественное право и теорию общественного договора, утверждал, что суверенитет народа выше, чем суверенитет созданного им государства. Главной задачей государства является обеспечение условий для свободного саморазвития людей. Б.Н. Чичерин (1828-1904) юрист, историк, философ, считал, что государственное управление – это деятельность по осуществлению задач и функций, свойственных социальной системе. К. Маркс, изучая человеческую деятельность, установил наличие следующих трех элементов деятельности[24]:

- Субъекта, наделенного активностью, направляемой на объект;
- Объекта, на который направлена активность субъекта;
- Сама деятельность, выражающаяся в способе овладения объекта субъектом.

Условия управленческой деятельности попытался классифицировать два века назад в книге «Деятельность человека» В.Н. Тенищев, исходя из создания аморфности и расплывчатости содержания человеческой деятельности. В своей классификации он выделял такие направления, как образ жизни, обычаи и законы, регулирующие отношения людей, условия окружающего мира и др.[25] К этим направлениям следует добавить так же

---

[23] Модернизация, изменение, усовершенствование, отвечающее современным требованиям. Советский энциклопедический словарь. М.: Изд-во «Советская энциклопедия», 1980. С. 828.

[24] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., Т. 20. М.: Полит. лит., 1961. С. 37.

[25] Вильямский В.С. Основы организации муниципального управления / В.С. Вильямский. Ростов – н/Д.: Феникс, 2007. С. 220-221.

такие условия, характеризующие человеческую деятельность, как цель деятельности, принципы, методы и формы деятельности, функции, как направления деятельности.

Таким образом, при определении вида управления необходимо учитывать три основных фактора: субъект управления, управляемый объект и их принадлежность к социальной системе. Совпадение субъекта и объекта, их принадлежность к одной системе (расположенность на территории системы) характеризует самоуправление. Несовпадение субъекта и объекта, что имеет место в современных условиях (В.В.), принадлежность их к разным системам – характеризует управление. Рассматривая взгляды ученых Г.В. Атаманчука, Е.В. Богинской, В.С. Вильямского, Ю.В. Вертаковой, Н.И. Глазуновой и др. на функции управления, необходимо отметить, что в их монографиях и учебных пособиях отсутствует логическая последовательность их изложения. В основном характеризуются лишь отдельные элементы функций управления, что исключает научный подход к изложению рассматриваемой проблемы.

Фактически, на наш взгляд, управление должно определять в первую очередь научный подход, который отражает, прежде всего логическую последовательность исполнение управленческих функций, это:

- определение **цели управления –** это, как справедливо отмечает Н.И. Глазунова, исходная категория управления, она отражает желаемое, возможное и необходимое состояние управляемого объекта, которое должно быть достигнуто; это тот идеал, та логически обоснованная конструкция (образ), которую требуется создать, воплотить в жизнь (достичь)[26]. На основе поставленной цели необходимо провести анализ;

- **анализ** – предполагает сбор и обработка социальной информации, т.е. учет системно изменяющихся общественных потребностей и интересов. Из него исходит и третья закономерность;

- **прогноз** – научное предвидение изменений в развитии каких-либо явлений или процессов на основе объективных данных и достижений науки. Важнейшей базой осуществления данной функции являются ресурсы (наличие соответствующих органов, кадров, финансовых возможностей, управленческой техники и т.п.). Это позволит установить конкретные сроки выполнения поставленной цели, как стратегию развития на ближайшую, средне-долгосрочную перспективу. Выработанные программы необходимо трансформировать в конкретные планы;

- **планирование** – определение направлений, целей управленческой деятельности, способов и средств их достижения. Оно должно содержать четко обозначенные сроки реализации программы, этапность, ресурсное обеспечение, методы, субъектов действий и степень ответственности за

[26] Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учеб. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. С. 116-117.

действия, выполнение плана. В целях выполнения плана необходима соответствующая организация;

- организация – формирование системы управления, определение структуры органов, их статуса, компетенции и функций, в том числе: степени централизации и децентрализации управления; разделения и кооперации труда в объекте и аппарате управления; уровней организации рабочих мест и условий труда; квалификации работающих; регламентации и стимулирования работы подразделений и каждого работающего. Любая система управления требует проведения контроля и учета;

- контроль и учет – установления соответствия или несоответствия фактического состояния объекта управления заданному. Он призван выполнять обратную связь управляемых объектов с субъектом управления. Данная функция должна выполняться в целях постоянного наблюдения, оценивать и давать информацию о реализации объектом управления решений, относящихся к его компетенции[27]. Контроль и учет способствует осуществлять координацию и взаимодействие управляемых объектов заданной цели;

- координация и взаимодействие – направлено на эффективное решение задач всех многочисленных звеньев конкретной структуры государственного управления. Обеспечивает обмен информацией, согласование и объединение действий всех ветвей единого древа на выполнение поставленных задач, на основе субсидиарности и паритетности, комплексности и системности.

- кадровая политика – представляет собой активную созидательно-организующую деятельность по реализации мер организационного, образовательного, экономического, управленческого характера, направленная на удовлетворение потребности органов управления в кадрах определенной специализации и квалификации. Система целенаправленных кадровых процессов по прогнозированию, планированию подготовки кадров, своевременному обновлению и сохранению их преемственности, профессиональному развитию, стимулированию качества труда и служебного продвижения.

Отсутствие указанной логической структуры функций управления образует лишь руководящую деятельность, но не управление. Руководителя, но не управленца[28].

Управленческая деятельность – явление прикладного характера, она не имеет самоценности, но должна реализовывать цели и функции управле-

---

[27] Компетенция (от лат. Competentia – принадлежность по праву) – круг полномочий какого-либо органа, лица; круг вопросов, в котором данный орган, лицо обладает соответствующими познаниями на основе статуса, опытом, имеет право и способность решать.

[28] Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба. ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет», Институт экономики и управления, Кафедра государственного и муниципального управления. Ижевск, 2013. С. 184.

ния, обеспечивать подготовку и проведение в жизнь управленческих решений и действий (направленных в первую очередь на решение политических задач – повышение экономического потенциала, на этой основе создавать условия обеспечивающие достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции РФ), способных изменять в искомом смысле состояние и течение общественных процессов, сознание, поведение и деятельность людей. Все это определяет интеллектуальное ее содержание. В связи с этим, управленческую деятельность можно характеризовать как набор (совокупность) выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей навыков, умений, способов, средств, целесообразных поступков и действий субъекта управления. Она должна отражать социальную действительность и все происходящее в ней, вскрывать имеющиеся в ней ресурсы, средства и резервы, находить оптимальные способы ее совершенствования и перевода на новый уровень правосознания. Для достижения этой цели образованы соответствующие органы государственного управления. Они являются субъектами государственного управления, именно в результате их воздействий происходят изменения в управляемых объектах: в социально-экономических процессах, в общественных институтах, а также в деятельности различных социальных групп населения. Органы государственного управления, как надстроечное явление одновременно являются по отношению к обществу, человеку объектами управления. Это императивно зафиксировано конституционным принципом народовластия, согласно которому «… носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (п. 1 ст. 3 Конституции РФ). Поэтому их управленческая деятельность должна «диктоваться» народом и им контролироваться.

В условиях модернизации, которая предполагает в первую очередь изменение взглядов на государство возникает вопрос: как могло случиться, что сущность государства – органа управления, была до такой степени извращена? На каком теоретико-познавательном основании покоится это извращение? Дело в том, что сущность субъекта управления в научно-правовой литературе, в том числе законе обладающим высшей юридической силой – Конституции РФ, не дается в непосредственном восприятии. Она дается только через явления, которые составляют ее форму. При чем сами явления, в свою очередь, даны только в процессе взаимодействия рассматриваемого субъекта с управляемыми объектами, каковыми являются элементы политической системы. Это означит, мы имеем всякий раз понятие не со всей сферой явлений, а лишь с выгодными для этого феномена отношениями. Поэтому, подчеркиваю, в условиях модернизации, общественное сознание должно реконструировать сущность и значение государства. В современных общественных отношениях конституциировались в особый общественный институт, органы управления государства, обрели

относительную самостоятельность. Чиновники кровно заинтересованы в том, чтобы эту относительную самостоятельность превратить в абсолютную и тем самым из слуги общества, стать полновластным хозяином. Возник новый тип самоорганизации общества, общественные отношения, в котором обрели форму политических отношений. Суть политических отношений состоит в том, что их необходимо рассматривать как отношения принуждения и не что больше.

В модернизации нашего понимания государства – это форма самоорганизации общества, которая конституирована на добровольных взятых на себя гражданами обязательствах и вытекающих из этих обязательств правах, закрепленных в Конституции РФ. Следовательно, уже по самой своей сути, по внутренней своей природе государство может быть только демократическим и никаким другим быть не может. Государственная власть – это формируемые гражданами органы управления, наделенные полномочиями на основе их воли стоять на страже взятых на себя обязательств и вытекающими из этих обязательств прав. Не более того. Не власть нужно организовывать на демократических началах, а общество. Если в государстве общественная жизнь организована таким образом, что «кучка» социальной среды бесится с жиру, а остальная часть еле сводит концы с концами, то это никакая не демократия. Таким образом, если у нескольких процентов граждан от ожирения атрофированы умственные способности и нравственные начала, а у остальной части они задавлены нищетой, то такое государство обречено на деградацию и геополитическое небытие.

В демократическом правовом государстве граждане сами определяют характер своих общественных отношений. Эти отношения законодательно закрепляются парламентом, так как парламент должен лишь облекать суверенную волю народа в юридическую форму, в форму закона.

В извращенной форме государство, которое мы наблюдаем из правовых источников позволяет сделать вывод, что именно парламент навязывает обществу правила общественного поведения, а не наоборот. «Политической элите» необходимо, наконец, понять, что любые принятые ею законы (регулятор общественных отношений) и иные нормативные акты, противоречащие интересам народа и ставящие задачу навязать ему свою волю, не обладают с точки зрения правовой науки легитимностью и квалифицируются законодателем как злоупотребление властью и превышения властных полномочий. Со всеми вытекающими отсюда для государственных чиновников «управленцев» правовыми последствиями.

Модернизация – это усовершенствование системы политического управления, именно применения научного подхода к этому явлению, которое указано выше. Сегодня система управления оказалась не способной обеспечить удовлетворительное выполнение ключевых функций государства, – охраны жизни и собственности граждан, обеспечения внешней безопасности,

поддержки образования и здравоохранения и оказания социальной помощи нуждающимся. К сожалению, приходится констатировать, что в России самая низкая заработная плата – 93 евро, 162 место мы занимаем по смертности и 147 место по коррупции. Реформа государственной службы свелась, в основном, к повышению зарплаты чиновникам, при этом как свидетельствует статистика, число чиновников постоянно растет (в начале 1990 гг. их было 1 млн. 4 тыс., в 2000 г. уже 1 млн. 168 тыс.; 2005 г. – 1 млн. 318 тыс.). Административная реформа, продолжавшаяся полтора года, забуксовала на подсчете 6-й тысячи функций государства. Реформа привела лишь к дальнейшему повышению расходов на содержание государственного аппарата.

Не научный подход к управлению подрывает силу, авторитет и влияние государства на развитие экономики и общества в целом. Сегодня необходим радикальный поворот к формированию государственного управления нового типа, способной восстановить доверие граждан страны.

Целевая ориентация совершенствования управления, в условиях модернизации, видится в том, чтобы, во-первых, обеспечивать максимально достижимое соответствие с содержанием управляющих воздействий органов государственной власти потребностям и закономерностям управляемых объектах. Во-вторых, формировать наиболее рациональные и эффективные взаимосвязи между управляющими компонентами государства и управляемыми объектами. В-третьих, поддерживать в оптимальном состоянии общественной и экономической точек зрения организационную структуру государственного управления. В-четвертых, способствовать постоянному относительному и абсолютному уменьшению общественных затрат на управление. В-пятых, повышать эффективность форм государственно-управленческой деятельности, которая должна складываться из последовательно и системно образующихся элементов.

Именно эта последовательно-логическая связь обеспечит научность управления. Обеспечит эффективное выполнение поставленных задач субъекту управления.

В то же время, Модернизация – это отвечающее современным требованиям отношения, складывающие между субъектом и управляемым объектом. Каждый из них наделен соответствующим статусом, т.е. правами, обязанностями и компетенцией. Для обеспечения эффективности управления, на наш взгляд, необходимо субъекту управления пересмотреть последовательность исполнения прав и обязанностей, т.е. первоочередным у субъекта управления должны выступать обязанности к управляемому объекту, а не права. Совершенно верно отмечает Д.Н. Бахрах, что должность – это прежде всего служебные обязанности, во исполнение которых должны производиться необходимые (управленческие – В.В.) действия, т.е. действия в интересах того, кто ее учредил, для достижения служебных це-

лей[29]. В связи с этим юридическая обязанность субъекта управления должна носить обеспечительный характер, ее объем призван создать объекту управления надлежащие условия для эффективного выполнения служебных обязанностей.

Юридическая обязанность – это предусмотренная нормами права мера необходимого, должного поведения субъекта управления, позволяющая удовлетворить интересы управомоченной стороны[30]. Законодатель определил императивность этого явления – отказаться от юридической обязанности нельзя. Юридическая обязанность в первую очередь должна быть направлена на удовлетворение субъективных прав управляемого объекта, что должно предусматривать: во-первых, соответствующую расстановку управляемых объектов по штатному расписанию, на профессиональной и конкурсной основе, а не клановой; во-вторых, обеспечить рабочее место необходимыми ресурсами для эффективного выполнения функциональных обязанностей и соответствующую заработную плату, которая позволила бы управляемому объекту решить насущный вопрос, связанный в первую очередь с жилищными условиями после года или двух работы. В-третьих, возможность управляемого объекта решать необходимые для сосуществования социальные потребности.

Лишь только после выполнения юридической обязанности, субъект управления должен иметь возможность применить субъективное право по отношению к юридическим обязанностям управляемого объекта, т.е. потребовать от управляемого объекта эффективное выполнение поставленных задач.

Все эти мероприятия в комплексе позволять модернизировать процесс политического управления в современных условиях, решать более эффективно социально-экономические задачи государства.

---

[29] Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы. Государство и право, 1996. С. 11.

[30] Войтович В.Ю. Основы теории права. Учебно-методическое пособие / Ижевск, 2005. С. 56.

3. Современный этап реформирования и развития системы управления государственной службой Российской Федерации: проблемы, решения

3.1. Реформирование и развитие системы управления государственной службой Российской Федерации

Концепция федеральной программы «реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)» утверждена Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261. При этом органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано «подготовить программы и планы мероприятий по проведению реформирования и развития системы государственной службы с учетом положений Концепции и плана мероприятий».

Реформирование системы государственной службы Российской Федерации в переходный период является одним из важных условий ускорения социально-экономического развития страны. Президент Российской Федерации в своих посланиях перманентно указывал, что основным препятствием на пути экономических реформ недостаточную эффективность государственного аппарата, несоответствие количества его полномочий качеству власти. Касаясь бюджетной реформы он отметил, что «основной ее принцип – переход от управления бюджетными затратами к управлению результатами. В целом Правительству надо сформировать систему оценки планов и показателей работы всех органов исполнительной власти. И только на этой основе подводить итоги, делать выводы и корректировать политику по отдельным направлениям. В этой связи основой формирования бюджета должны стать четко заданные цели проводимой политики и ожидаемые результаты. А само бюджетное планирование приобрести долговременный характер. При этом самостоятельность бюджетополучателей в распоряжении средствами должна сопровождаться их ответственностью за результаты работы»[31].

Началом современного этапа административной реформы научная литература считает выход Указа Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824, в котором были определены приоритетные направления административной реформы на 2003-2004 гг.[32] Правительству Российской Федерации было поручено образовать Правительственную комиссию по проведению административной реформы, что было сделано постанов-

---

[31] Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2003-2006 годов // Официальный сайт «Президент России». Режим доступа: http: www. Presibent. Kremlin/ru.

[32] Мокрый В.С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ: учебное пособие / В.С. Мокрый, А.А. Сапожников, О.С. Семкина; под ред. А.А. Сапожникова. М.: КНОРУС, 2008. С. 45.

лением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 451, утвердившим также Положение о соответствующей комиссии.

В результате реализации начального этапа административной реформы (2003-2004 гг.) к[33] началу 2005 г. были созданы необходимые предпосылки для дальнейшей комплексной модернизации системы государственной службы. Во введении к Концепции приведены следующие основные результаты начального этапа:

а) «проведены анализ и классификация функций, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти»;

б) «ведется работа по оптимизации сети подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений»;

в) «проанализирована деятельность 18 983 учреждений и 6 478 предприятий, из них предполагается ликвидировать, реорганизовать либо приватизировать 5008 учреждений (36,4 %) и 3 353 предприятия (51,8 %)».

По результатам деятельности Правительственной комиссии по проведению административной реформы в период 2003-2004 гг. были подготовлены основополагающие нормативные акты Президента Российской Федерации – указы Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (впервые введены комплексы федеральных органов исполнительной власти «Министерство – Федеральная служба – Федеральное агентство») и от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».

В тот же период были приняты два важных федеральных закона – Федеральный закон от 23 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В течение последующих лет продолжалась работа по реформированию государственной службы. Были разработаны Типовые регламенты взаимодействия и внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. Рекомендации по разработке должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих в федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах. Типовая инструкция по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти. Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг.

В рамках общей административной реформы осуществлялась реализация Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 гг., одобренной постановлением Правительства

[33] Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 115-ФЗ «О бюджетной классификации Российской Федерации» (в ред. от 22 декабря 2005 г. № 176-ФЗ).

Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».

Однако, несмотря на определенные успехи в реализации приоритетных направлений реформирования, в Концепции отмечалось, что «стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий административной реформы. По ряду ее приоритетных направлений работы еще не начинались. Прежде всего, это касалось механизмов реализации полномочий органов исполнительной власти, необходимых для работы в новых условиях. Также было отмечено, что остались нерешенными вопросы, связанные с внедрением бюджетного целевого программного управления как основного инструмента реализации принципа бюджетирования, ориентированного на результат.

В числе основных недостатков реформы в Концепции были названы следующие:

а) не разработаны стандарты качества и доступности государственных услуг и административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг;

б) должны были получить развитие меры, направленные на дальнейшее сокращение административных ограничений в предпринимательстве и предусматривающие повышение эффективности государственного контроля и надзора, упорядочение лицензирования, проведение государственной регистрации, аккредитации, государственных экспертиз и других форм государственного регулирования административного характера;

в) не разработаны механизмы противодействия коррупции;

г) не осуществлена эффективность взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности органов исполнительной власти;

д) не обеспечена модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;

е) не осуществлено формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления и др.

Для ликвидации отмеченных недостатков был разработан очередной этап административной реформы в российской Федерации на 2006-2008 гг. План мероприятий по ее проведению были одобрены распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р. Концепция определила в качестве приоритетов повышение качества и доступности государственных услуг; ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования и общее повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения этих целей на период 2006-2008 гг. в Концепции были сформулированы следующие задачи:

а) внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;

б) разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;

в) оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;

г) повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышения прозрачности деятельности органов исполнительной власти;

д) модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;

е) формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Концепция предусмотрела в рамках периода 2006-2008 гг. три самостоятельных годовых этапа с выделением основных направлений реформы на каждом из них.

На первом этапе в течение 2006 г. были предусмотрены следующие направления:

а) разработка нормативно-правовой и методической базы для проведения административной реформы, в части, создания организационных, нормативно-правовых и методических основ разработки, принятия и применения процедур управления по результатам. Стандартов государственных услуг и административных регламентов, механизма досудебного обжалования гражданами и организациями действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц, модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;

б) разработка стандартов массовых общественно значимых государственных услуг; предоставляемых федеральными органами исполнительной власти, их внедрение на федеральном и региональном уровнях;

в) разработка и принятие нормативных правовых актов, упраздняющих избыточные и дублирующие функции, осуществляемые органами исполнительной власти, позволяющие передавать ряд государственных функций саморегулируемым организациям и создавать механизмы, предотвращающие появление новых избыточных функций у органов исполнительной власти, а также закрепляющих процедуры раскрытия информации о деятельности государственных органов;

г) разработка и принятие нормативных правовых актов и разработка методической базы для совершенствования действующей системы контроля и надзора, процесса закупок для государственных нужд, механизма аутсорсинга административно-управленческих процессов, создания механизмов противодействия коррупции в сферах действия органов исполнительной власти, развитие механизмов взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом, создания системы мониторинга по направлениям административной реформы и информирования общества о ее реализации;

д) реализация пробных проектов по созданию и внедрению процедур управления по результатам в федеральных органах власти;

е) разработка, апробация и начало реализации программ подготовки кадров по основным направлениям административной реформы;

ж) разработка типовых программ административной реформы для федеральных органов исполнительной власти (министерств, служб, агентств) и органов исполнительной власти Российской Федерации;

з) подготовка типовых антикоррупционных программ для федеральных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, разработка ведомственных антикоррупционных программ;

и) внедрение практики антикоррупционной экспертизы законопроектов и иных нормативно-правовых актов;

к) разработка и утверждение ведомственных и региональных программ (планов мероприятий) проведения административной реформы на 2007 г. и последующие годы;

л) начало реализации программ проведения административной реформы в субъектах Российской Федерации;

м) формирование механизма управления мероприятиями административной реформы.

На втором этапе в 2007 г. планировалась реализация следующих направлений административной реформы:

а) продолжение ликвидации избыточных функций федеральных органов исполнительной власти;

б) оптимизация функционирования органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации;

в) завершение разработки нормативно-правовой базы и внедрение процедур управления по результатам в федеральных органах исполнительной власти;

г) внедрение приоритетных стандартов государственных услуг, административных регламентов и электронных административных регламентов;

д) внедрение механизма досудебного обжалования гражданами и организациями действий и решений органов исполнительной власти и должностных лиц;

е) совершенствование действующей системы контроля и надзора, пробное внедрение механизмов аутсорсинга административно-управленческих процессов, развитие механизмов взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом, в том числе его представителей в подготовке и принятии общественно значимых решений, информирования общества о ходе административной реформы;

ж) обеспечение информационной открытости федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

з) пробное внедрение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти, начало реализации антикоррупционных программ в органах исполнительной власти;

и) внедрение практики антикоррупционной экспертизы законопроектов, иных нормативно-правовых актов;

к) завершение разработки и внедрения систем информационного обеспечения федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: поэтапное развитие систем мониторинга результативности деятельности органов исполнительной власти, качества и доступности государственных услуг, уровня коррупции и антикоррупционных мероприятий, информационной открытости, процесса закупок для государственных, распространения успешного опыта государственного управления, результативности административной реформы;

л) реализация программ обучения кадров по основным направлениям административной реформы;

м) внедрение механизмов, обеспечивающих распространение успешного опыта государственного управления', взаимодействие с общественностью по вопросам административной реформы;

н) реализация программ проведения административной реформы в субъектах Российской Федерации.

На третьем этапе в 2008 г. в рамках административной реформы должна была осуществляться деятельность по следующим направлениям:

а) разработка и внедрение основных стандартов государственных услуг и административных регламентов (в том числе электронных административных регламентов) в органах исполнительной власти в ходе реализации ведомственных и региональных программ проведения административной реформы;

б) ликвидация избыточных функций федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

в) реализация процедур управления по результатам в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

г) проведение мероприятий, направленных на оптимизацию деятельности по осуществлению контроля и надзора;

д) внедрение системы аутсорсинга административно-управленческих процессов в органах исполнительной власти;

е) обеспечение широкого внедрения успешного опыта государственного управления на региональном уровне;

ж) развитие форм участия гражданского общества в разработке и

принятии решений органов исполнительной власти, мониторинге мероприятий административной реформы;

з) корректировка нормативно-правовой базы с учетом анализа накопленного опыта проведения реформы8.

Опыт осуществления мероприятий указанных федеральных программ (2003-2008 гг.) выявил сложность и комплексный характер проблем реформирования государственной службы, необходимость постановки целей и задач следующего этапа реформирования и развития государственной службы. Так как ряд направлений реформирования государственной службы остался нереализованным, в том числе положения Концепции и законодательства российской Федерации о формировании системы управления государственной службой.

В условиях становления и развития гражданского общества гражданами России к государственной службе предъявляются значительно возросшие требования. Однако оценка профессиональной служебной деятельности государственных служащих еще слабо увязана с тем, насколько качественно оказываются в государственном органе государственные услуги гражданам и организациям.

В работе кадровых служб государственных органов все еще используются устаревшие технологии, не ведется целенаправленная работа по привлечению молодых перспективных кадров. Современные методы планирования и регламентации труда государственных служащих не получили широкого распространения. Предусмотренные законодательством Российской Федерации механизмы стимулирования государственных служащих к исполнению обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне не реализуются в полной мере, что снижает мотивацию государственных служащих, при этом качество профессионального обучения государственных служащих в недостаточной степени отвечает потребностям развития государственной службы.

Указанные проблемы в значительной степени связаны с отсутствием научно обоснованной и апробированной методики применения норм законодательства Российской Федерации о государственной службе. Проведение экспериментов, разработка должностных регламентов, применение новых кадровых технологий на государственной службе не имеют системного характера. Недостаточно проработана методика проведения конкурсов

на замещение вакантных должностей гражданской службы, квалификационных экзаменов и аттестации государственных служащих. В должной мере не обеспечивается взаимосвязь реформы государственной службы с бюджетной, административной, судебной и военной реформами. Реформой местного самоуправления и другими преобразованиями в сфере государственного управления. При этом недостаточная открытость государственной службы способствует проявлениям бюрократизма и коррупции.

Учитывая недостаточность реализации указанных федеральных программ и была разработана Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», в которой определена цель и поставлены задачи Программы:

а) обеспечить взаимосвязь видов государственной службы, а также государственной и муниципальной службы, формирования современной правовой основы военной и правоохранительной служб, совершенствования правовой основы государственной гражданской службы Российской Федерации, создание системы управления государственной службой;

б) сформировать систему мониторинга общественного мнения об эффективности государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих;

в) разработать и ввести антикоррупционные стандарты в виде установления для государственной и муниципальной службы единой системы запретов. Ограничений, обязанностей и дозволений. Направленных на предупреждение коррупции, развития механизма предупреждения коррупции, выявление и разрешение конфликта интересов на государственной службе;

г) создать систему контроля деятельности государственных служащих со стороны институтов гражданского общества;

д) упорядочить и конкретизировать полномочия государственных служащих, которые должны быть закреплены в должностных регламентах;

е) выработать оптимальную систему взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами, исключающие возможность неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих;

ж) совершенствовать механизм, обеспечивающий соблюдение государственными служащими общих принципов служебного поведения, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;

з) разработать механизм принятие мер по предотвращению конфликта интересов, в том числе после ухода государственного служащего с государственной службы;

и) разработать процедуры, обеспечивающие проведение служебных расследований случаев коррупционных проявлений со стороны государственных служащих;

к) регламентировать вопросы, касающиеся повышения денежного содержания и оптимизации пенсионного обеспечения государственных служащих;

л) совершенствовать работу, направленную на приоритетное применение мер по предупреждению коррупции и борьбе с ней на государственной службе;

м) внедрить в практику кадровой работы государственных органов, правила в соответствии с которыми длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга;

н) совершенствовать организационные и правовые механизмы профессиональной служебной деятельности государственных служащих в целях повышения качества государственных услуг, оказываемых государственными органами гражданам и организациям;

о) внедрить эффективные технологии и современные методы кадровой работы, направленные на повышение профессиональной компетентности, мотивации государственных служащих и обеспечению условий для увеличения результативности их профессиональной служебной деятельности;

п) разработать систему мер, направленных на совершенствование порядка прохождения государственной службы и стимулирования добросовестного исполнения обязанностей государственной службы на высоком профессиональном уровне;

р) сократить излишнюю численность государственных служащих с одновременным привлечением на государственную службу наиболее квалифицированных специалистов и создать адекватные материальные стимулы в зависимости от объема и результатов работы государственных служащих;

с) сформировать и реализовать программы подготовки кадров для государственной службы и их профессионального развития;

т) развить систему дополнительного профессионального образования государственных служащих и современную систему их стимулирования.

На основании поставленных задач определены основные направления и ожидаемые результаты реализации Программы[34].

---

[34] Федеральная Программа «Реформирования и развития системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)». Утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 10 марта2009 г. № 261.

Таким образом, реализация Программы третьего поколения при соответствующем контроле, позволила бы завершить качественное преобразование системы государственной службы, оптимизировать ее организацию и функционирование на основе установленных законодательством Российской Федерации принципов, внедрить на государственной службе современные кадровые, информационные, образовательные и управленческие технологии. Однако реформирование и развитие системы государственной службы в России с учетом научного подхода управления осуществляется весьма не удовлетворительно[35].

3.2. Функции управления государственной службой и её правовое регулирование

Деятельность государственных служащих проявляется в следующих функциях:

1. ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ – реализация полномочий регулятивного и распределительного характера; осуществление государственных полномочий от имени государства.

2. ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ – разработка и принятие нормативно-правовых актов; выдача юридически властных предписаний в системе государственно-управленческой иерархии; законопроектная деятельность, издание приказов и распоряжений; их подготовка, принятие и исполнение долга, указаний.

3. РЕГУЛИРУЮЩАЯ ФУНКЦИЯ – разработка и реализация государственной политики во всех сферах общества; применение мер государственного принуждения к юридическому и физическому лицам; обеспечение согласования различных интересов.

4. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ФУНКЦИЯ – обеспечение практической реализации компетенций государственных органов; совершение организационных действий и материально-технических операций (проведение совещаний, оперативок, конференций, заседаний, проверок и т.п.).

5. ПРАВОЗАЩИТНАЯ ФУНКЦИЯ – осуществление мер по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, соблюдение ими обязанностей перед государством; государственные органы перед гражданами.

Как видим, у государственных служащих большой объём государственных административно-управленческих функций: государственное управление; государственный контроль, надзор; государственное планирование и прогнозирование, государственный учёт; государственное руководство и координация.

---

[35] Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба. ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет» Институт экономики и управления, Кафедра государственного и муниципального управления. Ижевск, 2013. С. 44-45.

Таким образом, государственная служба в практическо-функциональном смысле представляет собой основанную на законе деятельность персонала государственных органов, исполнительной и судебной власти, состоящую в реализации государственной власти в различных сферах общественной жизни в целях выполнения задач и функций государства.

Источниками правого регулирования построения и функционирования государственной службы являются:

1. Конституция Российской Федерации; Федеральные конституционные законы; Федеральные законы; нормативно-правовые акты и Конституции, Уставы, нормативно-правовые акты субъектов РФ.

Конституция РФ закрепляет: ст. п. 2 ст. 4 «Верховенство Конституции Российской Федерации и Федеральных законов на всей территории РФ»; ст. 72 «Единство системы Государственной власти, разграничение предметов ведения между РФ и субъектами»; ст. 18 «Приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие»; ст. 2 «Обязанность государства признавать и защищать права и свободы человека и гражданина»; ст. 10 «Разделение властей на законодательные, исполнительные и судебные»; п. 4 ст. 32 «Равный доступ гражданина к государственной службе»; (п. 2 ст. 24; п. 3 ст. 41; п. 2 ст. 46).

Государственная служба связана с введением ряда правоограничений для лиц, состоящих на ней, а всякое ограничение прав личности допускается только по Федеральному закону. Пункт «т» ст. 71 устанавливает, что федеральная государственная служба находится в введении Российской Федерации. Конституция РФ в прямой форме не затрагивает вопрос о государственной службе субъектов РФ, но, относя к ведению Российской Федерации лишь федеральную государственную службу, тем самым предрешает, что государственная служба субъектов РФ находится в их ведении.

Пункт «л» п. 1 ст. 72: в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов находятся кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура; нотариат.

Государственная служба регулируется соответствующими нормативно-правовыми актами, и если нет соответствующей нормы, то нормами трудового кодекса.

Давая характеристику элементу общей организации государственной службы как должности государственной службы, необходимо прокомментировать п.п. 1-4 ст. 8 ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».

Важно подчеркнуть и то, как решается проблема реализации компетенции Российской Федерации и компетенции субъектов РФ в сфере установления и правового регулирования отношений государственной службы.

При этом необходимо указать, что ст. 71 Конституции РФ чётко и недвусмысленно относит к ведению РФ и федеральную государственную службу.

Вопросы государственной службы субъектов РФ по смыслу указанных в ст. 72, п. 2 ст. ст. 76, 77 Конституции РФ взятых в их взаимосвязи должны быть отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов. Следовательно, регулируется Федеральными законами о государственной службе, законами и другими нормативно-правовыми актами соответствующих субъектов РФ.

4. Совершенствование управления муниципальными образованиями в современных условиях

Рассматривая концепцию В.С. Вильямского[36], определяющую, что несмотря на то, что муниципальные образования в нашей стране созданы повсеместно, их формирования законодательно не установлены. Ни в Конституции, ни в законах Российской Федерации содержания целей муниципального образования не раскрывается. С этим вполне можно согласиться, т.к. нарушен важнейший принцип системного подхода, предусматривающий формулирование цели указанной структуры до ее создания. Однако бесцельных систем в природе не бывает. Они формируются на основе и во исполнении желания социума. Поэтому отсутствие в законе цели муниципального образования дезориентирует население, не дает людям четкого представления о целесообразности местного самоуправления, о смысле его существования. Некоторые ученые считают, что цель муниципального образования сформулирована в статье 2 Федерального закона № 131 от 6 октября 2006 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которой зафиксировано: «Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населения непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных и иных местных традиций». Однако возникает вопрос, а для чего, с какой целью население самостоятельно и под свою ответственность решает вопросы местного значения? Ответа, к сожалению, на этот вопрос Федеральный закон не дает. Кроме того, в этой статье речь идет не о муниципальных образованиях, как социальных системах, а о местном самоуправлении, т.е. деятельности, направленной на достижение пока неопределенной цели.

Таким образом, законодатель не сумел или не захотел формулировать цель муниципального образования. Но, как это уже было сказано выше, бесцельных систем не бывает. Любая система создается для достижения четко поставленной цели, которая предопределяет структуру системы и направления ее деятельности. Тем более это касается муниципальных образований как органов местной власти, наиболее приближенных к населению, призванных решать насущные, жизненно важные вопросы населения.

---

[36] Вильямский В.С. Основы организации муниципального управления / В.С. Вильямский. Ростов н/Д: Феникс, 2007. С. 24-26.

Представляется, что при определении цели муниципального образования целесообразно учитывать цель государства в целом, которая в соответствии со ст. 7 Конституции Российской Федерации заключается в создании условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. К сожалению, создание условий – это еще не сама достойная жизнь, а лишь предпосылки для ее достижения. Кто же конкретно будет обеспечивать достойную жизнь человека в России?

Субъекты федерации – это органы государства, значит, они участвуют в первом процессе – тоже создают условия, поэтому кроме муниципальных образований обеспечивать саму достойную жизнь людям просто некому.

Исходя из этих рассуждений, можно предложить следующую формулировку цели муниципального образования.

Целью муниципального образования является обеспечение достойного уровня жизни и обеспечение общественного порядка, общественной безопасности местного населения, а также принципов зафиксированных ст. 7 Конституции Российской Федерации.

Вторая часть определения, касающаяся обеспечения общественного порядка, общественной безопасности местного населения, не содержится в цели государства. Хотя она в реалии диктуется суровой действительностью, когда человека могут ни за что обидеть, оскорбить, избить, убить, наконец, так, между прочим, без объяснения причин и, как правило, компетентные органы не находят виновных, а значит, совершенное злодейство остается без наказания. Предлагаемая формулировка обяжет государство более тесно сотрудничать с муниципальными образованиями для безусловного достижения поставленной перед ними ясной и благородной цели. К сожалению, авторы многочисленных монографий и учебников по муниципальному праву не затрагивают вопрос о цели муниципального образования, хотя именно они как представители науки обязаны предлагать свои формулировки, лучшая из которых может стать общепризнанной и найти свое отражение в первых статьях федерального закона о местном самоуправлении.

Утверждение А.И. Радченко о том, что целью муниципального образования «… является основная цель государства[37]», не выдерживает критики. Только лишь потому, что не обозначена его главная политическая составляющая, определенная ст. 2, 7 Конституции Российской Федерации. При этом задача государства должна быть обусловлена всемерной поддержкой экономического развития муниципальных образований, что, к сожалению, в реальной действительности, практически, отсутствует[38]. Со-

---

[37] Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Ростов н/Д: Ростиздат, 2001. С. 27.

[38] Войтович В.Ю., Иванова А.А. Местное самоуправление в Удмуртии. Ижевск: КнигоГрад, 2010. С. 292; Войтович В.Ю., Иванова А.А. Муниципальные образования Удмуртии: на примере Глазовского муниципального района. Ижевск: Изд-во «Удмуртия», 2011. С. 416.

вершенно верно утверждает В.С. Вильямский, что если цели полностью совпадают, то это значит одна и та же система, что не подтверждается законодательно. Муниципальные образования согласно закону – это самостоятельные системы, органы которых не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ)[39].

Выявление соотношения, взаимосвязи и различий в содержании понятий «управление» и «самоуправление» применительно к муниципальному образованию, а также причин появления самого феномена самоуправления при кажущейся простоте довольно сложная задача, требующая для своего решения анализа организации государственного управления и местного самоуправления как взаимосвязанных уровней власти.

Местное самоуправление представляет собой деятельность муниципальных образований по выполнению стоящих перед ними задач, вытекающих из их цели. Отличительными чертами муниципальных образований согласно действующему закону являются наличие населения, территории, муниципальной собственности, местного бюджета и выборных органов местного самоуправления. Федеральный закон 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» выделяет такие характерные черты местного самоуправления, как власть народа, самостоятельное решение народом вопросов местного значения, экономическая и финансовая самостоятельность, независимость органов местного самоуправления от государственных органов[40].

Одновременно законом предусматривается, что правовые, организационные и материально-финансовые условия становления и развития местного самоуправления создаются федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации, т.е. правила поведения, рамки деятельности муниципальных образований устанавливаются государством. Кроме того, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок независимо от их согласия[41].

Согласно ФЗ 131 «Об общих принципах…» значительно усиливается влияние государства на местное самоуправление в вопросах финансовых, при назначении и смещении глав местных администраций, при установлении названий местных органов управления, при определении наименований административных центров районов и т.п. Таким образом, гарантированная Конституцией РФ (ст. 12) самостоятельность местного самоуправления на самом деле практически отсутствует. Из этого следует, утверждают авторы

---

[39] Вильямский В.С. Указанное сочинение. С. 27.

[40] Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ст. 10-22, 49-66.

[41] Там же. Ст. 19-21.

исследуя муниципальное управление[42], что на уровне муниципальных образований субъект управления не совпадает с управляемым объектом, кроме того, субъект управления (государственные органы) находится в другой социальной системе, на территории другой системы, **потому в настоящее время в России нет местного самоуправления, а есть местное управление.** Однако и это утверждение не совсем верно. **Управление** – это организующая деятельность субъекта управления наделенного определенными государственными полномочиями для достижения определенных целей. Оно предусматривает научный подход, который выражается в системности, а именно анализе, прогнозе, планировании, организации, контроле и учете, координации и взаимодействии, кадровой политики. Если данная система отсутствует, то налицо не управление, а руководство, так как в настоящее время повторяется состояние, которое было при Советах народных депутатов с разницей лишь в том, что в то время местной властью руководила партия, а теперь ею руководят государственные органы. В связи с этим, на наш взгляд, следует во всех правовых актах, касающихся деятельности муниципальных образований пользоваться словосочетанием «местное руководство», а не «местное самоуправление».

Следует отметить, что во Франции термина «самоуправление» не существует. Вместо него употребляется понятие «децентрализация» или «муниципальная власть». В законодательстве США и Великобритании термин «самоуправление» также не употребляется, а вместо его используется термин «местное управление» для обозначения деятельности муниципальных образований.

Учитывая изложенное, предлагается изменить название Федерального закона № 131 «Об общих принципах …», установив вместо существующего названия: «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» следующие название: «Об основах организации местного управления в РФ». Этим будут устранены две существенные ошибки в содержании названия существующего закона:

- во-первых, закон называется «…Об общих принципах…», но принципы в нем не раскрываются, а вместо них устанавливаются основы местного самоуправления (территориальные, финансовые, экономические и др.), поэтому новое название будет раскрывать действительное содержание закона;

- во-вторых, как было установлено выше – сегодня в стране нет местного самоуправления, а есть местное управление, поэтому название закона должно отражать действительное положение дел.

Анализ истории «местного самоуправления» с точки зрения предлагаемой логики соотношения содержания понятий «руководство», «управ-

---

[42] Вильямский В.С. Указанное сочинение; Можаева Н.Г., Богинская Е.В. Муниципальное управление: учебник для студентов системы СПО / Под ред. А.А. Скамницкого. М.: Гардарики, 2006; Королев С.В. Теория муниципального образования. М, 1999 и др.

ление и «самоуправление» свидетельствует о том, что самоуправление и управление в России не существовало с периода появления государства. Во все времена управляло территориями с помощью наместников, воевод и государственных чиновников без отсутствия системы управления указанной автором выше.

К самоуправляющимся системам в настоящее время можно отнести государство в целом, общественные организации и союзы, предпринимательские структуры, отдельно взятый человек, который сам решает – что, когда и зачем надо делать.

Коллектив авторов учебника по муниципальному праву под руководством А. Никитина, рассматривая вопрос о соотношении между местным самоуправлением и самоуправлением вообще, приходит к выводу о том, что местное самоуправление возникло ранее самоуправления, что понятие «самоуправление» впервые стало употребляться в связи с местным самоуправлением. При этом авторы ссылаются на труды Г. Штимпфла, Х. Шоллера, которые датируют рождение понятия «местное самоуправление» событиями Великой французской революции. С этим можно согласиться только в части временного фактора, т.е. времени появления в научной литературе и законодательстве того и другого термина, но не в части самого существа понятий. Самоуправление по своему содержанию появилось одновременно с появлением человека как существа мыслящего, самостоятельно определяющего цели, формы и методы своего труда. Далее самоуправление характеризует деятельность родов и племен как социальных групп, озабоченных проблемами выживания в суровых природно – климатических условиях и т.д.[43] И совершенно не меняет существа самоуправления тот факт, что исследователи долгое время не уделяли ему должного внимания.

Самоуправление как феномен неразрывно связано с государственным управлением, и целиком зависит от политики государства касающейся самоуправления, от степени свободы, которую государство дарует своим гражданам фактически, а не декларативно, от уровня понимания государством необходимости самого самоуправления во всех его проявлениях. Практически все теории местного самоуправления основаны на отношении государства к местному самоуправлению, существующем в конкретной стране.

Анализ российского и зарубежного опыта местного самоуправления, а также законодательства регулирующего отношения между государством и органами местной власти, позволяет сделать следующие выводы и предложения, направленные на улучшение организации местной власти в нашей стране.

1. В большинстве стран мира факт отсутствия местного самоуправления является общепризнанным, а местная власть называется не местным

[43] Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства.

самоуправлением, а местным управлением. В связи с этим в этот смысл необходимо включить научный подход. Это означает, что местная власть работает в тесном контакте с государством, соблюдая функции системного управления, охотно выполняет его функции и пользуется его финансовой поддержкой.

Самостоятельность местных органов власти не стало с момента появления государства, поскольку государства в государстве быть не может. Принцип самостоятельности декларируется во всех нормативно-правовых актах, но фактически не действует в полной мере.

В связи с этим предлагается во всех документах, касающихся местной власти, использовать научный термин «местное управление», исключив полностью из документов и обихода термин «местное самоуправление».

2. Цель муниципальных образований не определена ни в Конституции РФ, ни в Федеральных законах, ни, тем более, в законодательстве субъектов РФ. Таким образом, возникает подозрение, что государство само не знает – зачем оно создает муниципальные образования.

Цель муниципального образования должна быть увязана с целью государства в целом и содержать понятные для каждого положения, предусматривающие прежде всего повышение благосостояния каждого гражданина местного сообщества (ст. 7 Конституции РФ).

При внесении поправок в ФЗ 131 «Об общих принципах…» следует исправить допущенные в нем неточности и, во-первых, ввести понятие «местное управление» и, во-вторых, определить его как деятельность населения.

3. Сегодня существующие недостатки муниципальных образований, которые необходимо устранить. Это не знание правовых актов, отсутствие профессионалов, кумовство, должного бюджета и т.п., которое во многом объясняется отсутствием у местных органов власти научно-обоснованных рекомендаций по организации их деятельности, таких, например, как построение экономических организационных структур, целесообразное разделение труда, обеспечение финансовой самостоятельности, совершенствование работы с кадрами и др.

Реализация предлагаемых мероприятий будет способствовать улучшению организации деятельности местных органов власти, устранит недостатки действующего законодательства о местном управлении, упорядочит понятийный аппарат, повысит уважение местного населения к местным органам власти.

5. Управленческие проблемы правового регулирования полномочий главы муниципального образования

Организационной основой муниципального образования являются система и структура органов местного самоуправления, порядок, формы и принципы их деятельности, порядок организации и осуществления муниципальной службы.

Под организационной структурой понимается состав и соподчиненность взаимосвязанных организационных единиц (отдельных должностей), звеньев (управленческих подразделений) и ступеней (уровней), наделенных определенными правами и ответственностью для выполнения соответствующих целевых функций управления.

В систему органов местного самоуправления входят (далее – ОМС):

- избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным ОМС, органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;
- глава муниципального образования (далее – МО);
- местная администрация;
- органы контроля МО;
- избирательная комиссия МО;
- органы общественного территориального самоуправления;
- органы управления, наделенные отдельными полномочиями ОМС.

Глава МО – это высшее должностное лицо МО, наделенное уставом МО и законодательством собственными полномочиями по решению вопросов местного значения[44].

Полномочия главы МО подразделяются на две группы: общего и специального характера. Под полномочиями общего характера предлагается понимать полномочия, которыми в равной степени обладает любой глава МО вне зависимости от того, с какой иной должностью в МО совмещается его должность. Под полномочиями специального характера – полномочия, предопределенные должностью, которую он одновременно занимает. Полномочия главы МО общего характера изложены в ч. 4 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ. К ним относятся:

- представление МО в отношениях с ОМС других МО, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени МО;
- подписание и обнародование нормативных правовых актов, принятых представительным ОМС;
- издание в пределах своих полномочий правовых актов;

[44] ст. 36 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»

• требование созыва внеочередного заседания представительного органа.

Полномочием специального характера, которым наделен глава МО, возглавляющий местную администрацию, можно считать право отлагательного вето в отношении нормативных правовых актов, принятых представительным органом. Этим правом в силу ч. 13 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ может обладать только глава МО, являющийся главой местной администрации.

Глава МО, возглавляющий представительный орган, такого права не имеет. В качестве полномочий специального характера главы МО, возглавляющего представительный орган, следует в первую очередь рассматривать полномочия по организации деятельности представительного органа. Однако эти полномочия в силу нормы, изложенной в ч. 14 ст. 35 Федерального закона № 131, не являются исключительными. Если глава МО является главой местной администрации, полномочия по организации деятельности представительного органа исполняет его председатель.

Полномочие специального характера, которым обладает глава МО, возглавляющий представительный орган, зафиксировано в ч. 6 ст. 37 Федерального закона № 131-ФЗ. Это полномочие по заключению контракта с главой местной администрации. Никакое другое должностное лицо не вправе подписывать контракт с победителем конкурса на замещение должности главы местной администрации.

Изложенное, мы полагаем, может служить основанием того, что глава МО именно в силу этой своей должности наделен некоторыми полномочиями, обладание которыми дает ему приоритет по отношению к другим должностным лицам местного самоуправления. При этом необходимо учитывать, что эффективность работы главы МО зависит от следующих факторов:

- профессионализма главы МО, его умения организовывать труд муниципальных служащих, степенью владения методами управления, владения методами развития территорий, развития демократии;
- достаточного финансирования для выполнения своих функций;
- ответственности служащих перед населением;
- качества федерального законодательства и законодательства субъектов РФ о местном самоуправлении;
- качества муниципальных правовых актов – решений по вопросам местного значения или по вопросам местного значения отдельных государственных полномочий (Федеральный закон 131-ФЗ, гл. 4 ст. 19-21), переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, принятых населением МО непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления;
- правовой культурой населения и служащих;

- развитости форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления: местного референдума, муниципальных выборов, отзыва депутатов, схода граждан, публичных слушаний, собрания, конференций, опроса граждан (включая прямую и обратную связь);

- активности населения, осуществляющего местное самоуправление непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, в том числе правотворческой инициативы, и т.п.[45]

О первичности статуса главы МО по отношению к статусу председателя представительного органа (главы местной администрации) говорит и формулировка п. 2, 3, 5 ч. 2 ст. 36 названного Федерального закона, из которого становится ясно, что именно глава МО исполняет полномочия председателя представительного органа (возглавляет местную администрацию), а не наоборот. Вывод о приоритетности позиции и комплексном характере статуса главы МО следует принимать во внимание при решении вопросов о временном исполнении полномочий главы МО и досрочном прекращении этих полномочий. В Федеральном законе от 21 июля 2005 г. ФЗ-93 «О внесении изменений в законодательные акты РФ о выборах и референдумах и иные законодательные акты РФ» ст. 36 была дополнена ч. 7, в которой зафиксировано, что в случае досрочного прекращения полномочий главы МО его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом МО. Законодатель ограничил возможность временного исполнения полномочий главы МО только одним основанием – досрочным прекращением им полномочий.

Ситуации отсутствия главы МО, на наш взгляд, следует подразделять по принципу их длительности. В первую очередь следует понимать принципиальное отличие случаев досрочного прекращения этих полномочий от случаев временного его отсутствия (болезнь, отпуск, командировка, временное отстранение от должности в рамках уголовного процесса). В случае досрочного прекращения полномочий в структуре ОМС перестает существовать ключевой элемент управления, наличие которого является обязательным. В этой ситуации речь должна идти об исполнении полномочий впредь до подведения итогов выборов нового главы МО и вступления его в должность, либо об избрании нового представительного органа.

Мы считаем, что случаи временного отсутствия главы МО целесообразно подразделить на краткосрочные и длительного отсутствия. К последней группе должны быть отнесены случаи его отсутствия, превышающие по длительности некоторый временной критерий, который должен

---

[45] Войтович В.Ю., Иванова А.А. Муниципальные образования Удмуртии: на примере Глазовского муниципального района / Удмуртская республиканская общественная организация «союз научных и инженерных общественных отделений», Удмуртский филиал института философии и права Уральского отделения РАН, Ижевский филиал (институт) Академия права и управления. Ижевск, 2011. С. 138-139.

быть установлен законом (длительное заболевание или временное отстранение от должности, длительность которого превышает соответствующий срок). Действующее ограничение возможностей временного исполнения полномочий главы МО ситуациями именно досрочного прекращения его полномочий является важным положением его статуса, обусловленным комплексным и приоритетным характером по отношению к другим должностным лицам и ОМС.

Существование порядка временного исполнения полномочий главы МО только в случае досрочного прекращения полномочий, может привести к тому, что интересы территории окажутся в зависимости от неспособности одного лица выполнять свои обязанности, пусть даже и в силу уважительных причин. Комплексный характер статуса главы МО может привести к тому, что в рассматриваемом случае такой зависимости окажутся интересы одновременно муниципальных районов и сельских поселений. С учетом этого целесообразно расширить в Федеральном законе № 131-ФЗ перечень оснований временного исполнения полномочий главы МО путем включения в него факта возможности временного длительного его отсутствия при одновременном законодательном установлении срока длительного отсутствия, по истечении которого вступает в действие норма устава МО, определяющая должностное лицо, на которое возлагается временное исполнение обязанностей главы. При временном краткосрочном отсутствии главы МО речь может идти только об исполнении полномочий председателя представительного органа или главы местной администрации (в зависимости от того, одновременное замещение какой должности предусмотрено уставом МО). В перспективе краткосрочное отсутствие главы МО может быть изменено на его длительное отсутствие, при условии истечения упомянутого предельного срока.

Перечень оснований досрочного прекращения полномочий главы МО является закрытым, не предусматривает иных случаев. При этом процедуру отзыва главы МО избирателями можно применить только к лицу, который избран на муниципальных выборах. Если глава МО избран представительным органом из своего состава, можно говорить только об отзыве его как депутата представительного органа. Прекращение полномочий депутата представительного органа в этом случае влечет прекращение полномочий главы МО. Федеральным законом № 131-ФЗ не предусматривается возможность возникновения ситуации, при которой глава МО, избранный представительным органом из своего состава, может помимо собственного желания утратить полномочия главы, сохранив при этом полномочия депутата. Это означает, что нарушается сформулированный в ч. 5 ст. 36 указанного закона принцип подконтрольности главы МО представительному органу.

Требуют уточнения и некоторые иные вопросы. Так, в ч. 7 ст. 40 указанного закона определено, что осуществляющие на постоянной основе свои полномочия депутаты, члены выборного ОМС, выборные должностные лица местного самоуправления не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Распространяется ли данное ограничение на главу МО, который избран представительным органом из своего состава? Понятия «должностное лицо местного самоуправления» и «выборное должностное лицо местного самоуправления» определены ч. 1 ст. 2 Федерального закона. Должностное лицо местного самоуправления – это выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления. При этом выборным должностным лицом признается только должностное лицо местного самоуправления, избираемой на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах. Глава МО в рассматриваемой правовой конструкции избирается не на муниципальных выборах, а представительным органом из своего состава.

По контракту он, естественно, на должность также не принимается.

Таким образом, глава МО, избранный из состава представительного органа, не подпадает под определение понятия «должностное лицо местного самоуправления». Глава МО, избранный на муниципальных выборах, является согласно соответствующим определениям должностным лицом местного самоуправления. При этом как один, так и другой глава МО в силу ч. 1 ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ являются высшими должностными лицами МО. Если глава МО, избранный из состава представительного органа, оформлен для работы на постоянной основе именно как глава, а не как депутат представительного органа, имеет ли он право заниматься предпринимательской деятельностью? Подобные вопросы требуют уточнений.

Полномочия Главы МО могут прекращаться по истечении срока работы представительного органа и досрочно (ст. 35, 36 Федерального закона).

Полномочия прекращаются досрочно в случае:

- смерти;
- отставки по собственному желанию;
- отрешения от должности;
- признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;
- выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;

- прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в ОМС;
- отзыва избирателями;
- установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы МО;
- досрочного прекращения полномочий представительного органа, если глава МО избран из состава данного органа;
- преобразования МО[46].

Если глава МО временно (в связи с болезнью или отпуском) не может исполнять свои обязанности, их исполняет должностное лицо, предусмотренное уставом МО субъекта РФ. В случае досрочного прекращения полномочий главы МО его временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом МО. Чаще всего - это заместитель (первый заместитель) главы МО.

Таким образом, статус главы МО является комплексным. Его положение в значительной степени определяется принятой в муниципальном образовании и зафиксированной в его уставе структурой органов местного самоуправления. В соответствии с законодательством РФ он исполняет полномочия высшего должностного лица, одновременно наделяясь общими и специальными полномочиями, поэтому правовой статус главы МО требует точной правовой регламентации.

[46] Войтович В.Ю., Иванова А.А. Муниципальные образования Удмуртии: на примере Глазовского муниципального района / Удмуртская республиканская общественная организация «союз научных и инженерных общественных отделений», Удмуртский филиал института философии и права Уральского отделения РАН, Ижевский филиал (институт) Академия права и управления. Ижевск, 2011. С. 140-141.

6. Научно-управленческий подход реализации кадровых технологий в условиях демократического государства

6.1. Научно-управленческий подход реализации кадровых технологий в условиях демократического государства

Рассматривая реализацию кадровых технологий в условиях становления демократического государства, необходимо отметить, что исключительное большинство авторов ведущих исследование государственного и муниципального управления упускают из поля зрения главное. Это, во-первых, научный подход к подбору кадров; во-вторых, формирование резерва и работы с ним; в-третьих, к сожалению, практически не анализируется работа кадровой службы в этом направлении. Например, см.: Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учеб. М.: ТК Велби, изд-во Пропект, 2004. 560 с; Демин А.А. Государственная служба: Учебное пособие. М.: 000; Книгодел», 2004. 128 с; Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации: Учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2005. 301 с; Служебное право /государственная гражданская служба: Учебное пособие /общ. ред. Барциц И.Н., рук. автор, колл. Игнатов В.Г. Москва: ИКЦ «МарТ», 2007. 480 с; Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. М: Юрист 2004. 320 с; и многие другие авторы.

Острой проблемой государственной кадровой службы является нестабильность организационных структур, что не позволяет в полной мере реализовать целый ряд кадровых технологий кадровой работы. Остается практика работы кадрового состава государственной и муниципальной службы пока не вполне решенной. Эта проблема статуса кадровых служб, отсутствие научной подготовленности к выполнению своих функциональных обязанностей, что сказывается на управляемости кадровых процессов и кадровых решений. В целом на формировании способных профессионально подготовленных государственных и муниципальных служащих.

В числе важнейших причин низкой эффективности управления кадровой службы является:

1) отсутствие разработанной концепции государственной и муниципальной службы на научной основе;

2) отсутствие действенного, наделенного не только рекомендательными, но и распорядительно-исполнительными полномочиями органа кадровой службы;

3) низкая эффективность системы работы с персоналом кадровой службы в аппаратах государственной и муниципальной власти всех уровней;

4) правовой нигилизм руководителей и их структур по решению вопросов кадровой работы и абсолютная слабость научно-методического обеспечения практики работы кадровых служб;

5) низкая подготовленность и статус кадровых служб и их руководителей;

6) отсутствие системы ответственности кадровых подразделений за рациональное использование профессиональных возможностей государственных и муниципальных служащих;

7) слабая профессиональная подготовленность работников кадровых служб и не подготовленность их работать по реализации современных научно-кадровых технологий.

Решение этих проблем может носить только системно-научный характер в рамках разработанной концепции государственной кадровой политики и системных мер, которые позволят планомерно претворять их в реальную практику. (Например, см.: Войтович В.Ю. Государственное управление в условиях модернизации: проблемы, решения (с. 10-20); Совершенствование управления муниципальными образованиями в современных условиях (с. 78-87). Государственное и муниципальное управление: теория, история, практика: материалы II Международной очно-заочной научно-практической конференции, посвященной 80-летию УШИ – УдГУ, 21 апреля 2011 г. / под ред. В.Ю. Войтовича. Ижевск: Изд-во «Удмуртский университет», 2011. 452 с). Исходным пунктом в придании кадровой деятельности системного характера, координации кадровых процессов, на наш взгляд, должна являться структура (на научной основе) определяющая в первую очередь целеполагание. Затем учет организации, взаимосвязи и взаимодействия структурных подразделений, особенно в осуществлении контроля и учета за решением поставленных задач. Изучив предлагаемый процесс кадровой службы можно безошибочно определять расстановку кадров на профессиональной основе. Предложенная модель, к сожалению, отсутствует в практике деятельности кадровой службы, что приводит часто к негативной расстановке кадров, является причиной неэффективного решения поставленных задач без учета ресурсных возможностей.

Разработка целей и задач в формировании деятельности кадровой службы с учетом выше изложенных технологий неизбежно повлияет на деятельность столь важного института. Рассматриваемая технология требует выработки комплекса методов, приемов и организационных процессов работы по обеспечению государственной и муниципальной службы высококвалифицированными, профессионально компетентными, нравственными кадрами.

Именно применение кадровых технологий определяет соответствие работников кадровых служб характеру исполнения служебных обязанностей, эффективности их труда. Повышает уровень деловых, профессио-

нальных и личностных качеств государственных и муниципальных служащих потребностям организации. Осуществлению планирования и управления карьерным их ростом, своевременному повышению квалификации, переподготовки, подбора профессионально пригодного персонала[47].

Работа кадровой службы должна также сосредоточить свое внимание на своевременное обновление кадров, для этого использовать ротации, кооптации, перепрофилирование, отставку, введение конкретной системы найма на службу и другие формы.

Как уже отмечалось выше, для успешного выполнения поставленных задач, организации необходимо научиться научно подходить к работе кадровой службы. Это означает, что по отношению к способностям человека необходимо проводить определенные управленческие действия, которые бы позволяли не только своевременно оценивать уровень квалификации, предлагать перемещать на должность или соответствующее рабочее место, на которых возможности государственного муниципального служащего наиболее полно могли быть востребованы. В связи с этим необходимо отметить, что именно содержание рассматриваемой кадровой работы напрямую связано с применением кадровых технологий.

Рассматривая подходы исследования данной проблемы, необходимо отметить, что кадровые технологии, применяемые в управлений государственной и муниципальной службы, отдельные ученые делят на три группы. Так, например, в сборнике «Государственная служба» / Учебник. Под ред. проф. В.Г. Игнатова. М.: ИКЦ «МарТ», Ростов н/Д: Изд-во центр «МарТ», 2004. с. 220-223. К первой группе относят кадровые технологии, обеспечивающие получение всесторонней достоверной персональной информации о человеке. В практике работы кадровой службы с государственными и муниципальными служащими такими являются аттестация и квалификационный экзамен. Регулярное пополнение персональной информации о государственном и муниципальным служащим (периодическим наблюдением и оценкой) состояния профессиональной пригодности персонала. Это позволит получать информации, на основе которых составлять представление о человеке, который на протяжении определенного времени пребывания в должности проявил свои способности.

Во вторую группу кадровых технологий относят отбор, формирование резерва, кадрового планирования, профессионального развития. Доказывая, что совокупность этих кадровых технологий образует основу кадровой культуры специалистов кадровой службы.

---

[47] Войтович В.Ю., Иванова А.А. Муниципальные образования Удмуртии (на примере Глазовского муниципального района) / Удмуртская республиканская общественная организация «Союз научных и инженерных общественных отделений», Удмуртский филиал института философии и права Уральского отделения РАН, Ижевский филиал (институт) Академия права и управления. Ижевск, 2011. С. 334, 349.

К третьей группе относят кадровые технологии, позволяющие получить высокие результаты деятельности каждого государственного и муниципального служащего и совокупный эффект от согласованных действий всего персонала. К указанной группе они относят такие технологии (т.е. идет повторение – В.В.), как подбор персонала, ротация, управление карьерой персонала и ряд других.

Однако если это рассматривать практически, то это те же выражения и попытки предложений, которые имеются во всех учебниках по государственной и муниципальной службе (управлению).

Применение кадровых технологий, на наш взгляд, в целях подбора, ротации и т.п. кадров должно осуществляться на нормативно-правовой основе. Это означает:

- что действия руководителя при помощи кадровой службы должно строго регламентироваться с учетом научного подхода к управлению;
- рассматривать и всесторонне анализировать состояние дел внутренней организации, какова роль в этом отношении персонала;
- каким образом идет расчет и использование ресурсными возможностями организации, чтобы не допустить основной ошибки в постановке поставленных задач;
- что необходимо первично планировать в целях создания мотивации и настроя коллектива на решение поставленных задач;
- какое взаимодействие и взаимопомощь оказывают службы о каждом служащем в отдельности в выполнении основной поставленной задачи, при этом выявлять инициативных работников;
- при осуществлении учета, контроля деятельности государственных и муниципальных служащих четко определять его способности, дисциплину и ответственное, на профессиональной основе, решение поставленных задач;
- только с учетом анализа внутренней среды организации можно смело заниматься ротацией кадров. Это выдвижение в резерв, повышение квалификации, переподготовка, назначение на вышестоящую должность. К недобросовестным государственным муниципальным служащим решать вопрос о выборе другого места работы, в которой они достойно могли бы себя реализовать.

Таким образом, кадровые технологии в управленческой деятельности кадровых служб имеют своим основным объектом действия – определение профессионального качества работника. Именно кадровые службы должны становиться важнейшим средством управления качественными характеристиками персонала, достижения целей поставленных перед организацией, ее эффективного функционирования.

6.2. Государственная кадровая политика в системе государственного управления

В управлении кадровая политика имеет важнейшее место. В числе первоочередных мер по усилению государства высшее руководство России видит «перестройку государственной кадровой политики на основе принципа отбора лучших специалистов» (Россия на рубеже тысячелетий // Российская газета. 31 декабря 1999 г.). Это проходит «красной» чертой в ФЗ № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г.

Понятие «кадровая политика» используется в теории организации и управления, именно в тех разделах, которые изучают управления персоналом, человеческие ресурсы. В литературе кадровую политику трактуют различно. Одни учёные полагают, что «формирование кадровой политики можно понимать как процесс принятия решения…»[48]. Другие – как «систему правил и норм (которые должны быть осознаны и определённым образом сформулированы), приводящих человеческий ресурс в соответствии со стратегией фирмы (отсюда следует, что все мероприятия по работе с кадрами:

- отбор, составление штабного расписания, аттестация, обучение, продвижение заранее планируются и согласовываются с общим пониманием целей и задач организаций) [49].

На основе этих определений кадровая политика может трактоваться:

- как кадровая стратегия определённой организации;
- как идеология человеческих ресурсов, работы с персоналом.

Однако понятие государственная кадровая политика понимается гораздо шире, т.е. не только как общественная стратегия развития кадрового потенциала, но и как одно из направлений реализации государственной политики. Кадровая политика занимает равное место среди элементов общественного устройства: политической, экономической, социальной, культурной, образовательной и др. Поэтому любые меры, связанные с разработкой государственной кадровой политики: (подготовка концепции; программы; организация намеченных задач) должны определяться кадровым обеспечением.

Согласно ФЗ № 79 от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе РФ», государственная кадровая политика структурируется в рамках уровней и основных ветвей государственного управления. В этом плане выделяются федеральный, региональный и местный уровни.

Что касается реальной практики, то меры государственной кадровой политики можно поделить **на несколько основных видов:**

---

[48] Хентце И. Теория управления кадрами в рыночной экономике. М., 1997. С. 50

[49] Управление персоналом / Под. ред. Т.Ю. Базарова, Б.Л. Еремина. М., 1998. С. 127.

1. Обеспечение занятости и деловой активности профессионально подготовленных работников и специалистов. К сожалению, по данным ООН, в настоящее время в России по специальности устраивается лишь 18 % выпускников вузов. При этом данный процент за последние 6 лет упал почти вдвое. По техническим специальностям он ныне – менее 10 %, по гуманитарным и педагогическим – около 23 %, по сельскохозяйственным – порядка 59 % (АиФ. 2001. № 44. С. 24). В целом ситуация сложилась по типу: «вузы сами по себе, а производство само по себе». Всё это показывает, что система профессиональной подготовки специалистов выполняет не функции основного механизма государственной кадровой политики, а другую миссию. А именно – миссию социальной амортизации, социального сдерживания. При этом серьёзных вариантов решения проблемы пока нет ещё и потому, что она в системном плане не обсуждается.

2. Государственная кадровая политика ориентирована на специалистов бюджетной сферы. Именно здесь можно планировать ситуации с занятостью на перспективу. Однако основной механизм, её дестабилизирующий, связан с уровнем оплаты труда. Он за постсоветский период в реальном наполнении снизился в несколько раз, что вынудило значительную часть кадровых работников искать совместительство и сокращать возможности для трудоустройства молодых специалистов. Это также способствовало замедлению темпов профессиональной подготовки сотрудников во многих отраслях, росту среднего возраста специалистов.

Третий и четвёртый вид государственной кадровой политики включает в себя работу с государственными и муниципальными служащими и элитным (руководящим) их составом. Здесь осуществляются осмысленные кадровые мероприятия. Они наиболее организованны[50].

Сегодня приоритетное место в государственной кадровой политике занимает кадровое обеспечение системы государственного и муниципального управления: насыщение структур исполнительной, законодательной и судебной власти профессионально подготовленными, ответственными кадрами, обладающими высоконравственными качествами и чувством гражданского долга. Особого внимания требует деятельность по формированию административного и элитного слоя и его резерва. В настоящее время порожден дефицит профессионально подготовленных руководителей государственного уровня. Поэтому по-прежнему актуальна мысль российского историка, академика В.О. Ключевского: «В России нет средних талантов, простых мастеров, а есть одинокие гении и миллионы никуда негодных людей. Гении ничего не могут сделать, потому что не имеют подмастерьев, а с миллионами ничего нельзя сделать, потому что у них нет мастеров. Первые бесполезны, потому что их слишком мало, вторые беспомощны, потому что их слишком

[50] Государственная кадровая политика и механизм её реализации. М., 1998. С. 292-314.

много»[51]. Иными словами, в современной России не только остра проблема незначительности и слабости среднего экономического класса, но и среднего кадрового класса. И решаться данная проблема должна, прежде всего, на региональном и местном уровнях.

Современные представления о государственном управлении, государственной бюрократии во многом проистекают из веберовской методологии. Существо веберовского подхода к пониманию бюрократии, профессионально-политической деятельности состоит, **во-первых,** в признании приоритетной роли духовно-ценностных факторов в управленческой и иной профессиональной деятельности. **Во-вторых,** М. Вебер определил типологию ценностных оснований в системе деятельности – аффективный, ценностно-рациональный, традиционный, целерациональный типы. Основываясь на таком подходе, следует выделить несколько основных типов ценностных оснований, существенно влияющих на построение государственной кадровой политики. Они весьма различаются по механизмам действия и способам реализации. Условно их называют автократическим, идеократическим и демократическим типами.

Автократический тип обуславливает государственную кадровую политику под руководителя (царя, политического лидера, «серого кардинала»). Его авторитет или распорядительные возможности определяют – содержание, стратегию основных направлений государственной политики, включая и кадровую (пример, Петровских и Александровских реформ).

При **идеократическом** типе государства (правления) складывается тип кадровой политики, где приоритетное место занимает и оказывает влияние доминирующая идеология. В соответствии с этим кадры должны быть, прежде всего, «идейно выдержанными», показавшими в процессе своей деятельности приверженность властвующим в государстве и обществе идеям и ценностям (исламские государства – религиозные установки и религиозная идеология; постсоциалистический строй – идейные, деловые и моральные качества).

При демократических ценностях, кадровая политика отличается ориентацией на систему гражданских интересов, конкурентный подход, связанный с подбором наиболее подготовленных профессионалов, способных специалистов, нацеленных на гуманные критерии и нормы деятельности. В условиях демократизации общества государственная кадровая политика выстраивается:

- в соответствии с научно-рациональными подходами;
- методами организации и принципами демократической культуры;
- с целями и ценностями функционирования государства (п. 1 ст. 1, ст. 2, ст. 3, ст. 7, ст. 12, ст. 13, ст. 14, ст. 15 Конституции РФ).

[51] Великие мысли великих людей. Антология афоризма. М., 1998. Т. 3. С. 308.

6.3. Государственная кадровая политика и государственная служба

Демократическое переустройство государства требует в укреплении государственных органов власти и управления внедрения:

- научного подхода;
- технологизации кадровых процессов в системе государственной гражданской службы;
- глубокого анализа качественного состава чиновничества;
- реализации государственной политики и условий её осуществления;
- факторов, влияющих на стабильность кадрового состава, его профессионализм и ответственность.

Необходимо отметить, что уже к 2000 г. кадровый корпус в основном сформировался. Общая численность персонала государственной власти и местного самоуправления выросла по сравнению с 1991 г. в 1,5 раза и составила свыше 1,1 миллиона человек, или 1,7 % занятого населения (в среднем на 1 тыс. населения приходится 8 чиновников всех уровней и звеньев управления). В том числе 559 тыс. человек – работники федеральных органов. Из них 521,1 тыс. человек (93 %) находится в регионах – это работники территориальных структур министерств и ведомств (412,1 тыс.) и работники органов судебной власти и прокуратуры (109 тыс.). Среди общей численности работников исполнительных органов, занятых на региональном уровне, 43 % составляют работники территориальных структур федеральных ведомств. Только за два года (2003-2005 гг.) имел место рост аппарата управления на региональном уровне (более чем 3 %) как в органах субъектов Федерации, так и в территориальных структурах федеральных органов. Эта тенденция сохранилась и в последующие годы, что связано с процессом перераспределения функций между центром и регионами[52].

Под кадровой политикой на государственной гражданской службе понимается общий курс и последовательная деятельность государства по формированию требований к государственным служащим, по их подбору, подготовке и рациональному использованию с учётом состояния и перспектив развития государственного аппарата, прогнозов о количественных и качественных потребностях в кадрах государственных служащих.

«Суть государственной кадровой политики, отмечает профессор А.Ф. Ноздрачев, – состоит в привлечении, закреплений и адекватном использовании на государственной службе высококвалифицированных специалистов, в создании условий по реализации ими своего профессионального потенциала для успешного исполнения должностных обязанностей и

[52] Государственная служба. Учебник / Под ред. проф. В.Г. Игнатова. М., 2004. С. 213.

обеспечения на этой основе эффективного функционирования органов государственной власти»[53].

Реализация государственной кадровой политики требует решения ряда имеющихся проблем, таких как:

- социально-политическая нестабильность в стране, неустойчивое состояние экономики;
- нечеткость стратегической ориентации общества;
- нестабильность в том или ином аспекте структуры власти и управления на федеральном, региональном и местном уровнях;
- слабая законодательная и нормативная база деятельности государственного аппарата;
- недостаточная разработанность теоретической и методологической базы кадровой деятельности в сфере государственной гражданской службы в условиях формирования гражданского общества и становления рыночной экономики.

Всё это затрудняет формирование кадрового корпуса государственной службы, ориентированного на работу в современных условиях и ответственность за обеспечение демократической стабильности, соблюдение принципов правового государства, за обеспечение прав и свобод граждан России.

Современная кадровая деятельность должна быть адекватна реальным условиям и задачами развития российского общества, она должна включать в себя:

- прогрессивные формы и методы подбора;
- использования и оценки кадров;
- формирование резерва и организации профессионального обучения персонала;
- меры по мотивации труда работников;
- условия социально-правовой защиты служащих.

Разработка государственной кадровой политики в условиях правовых демократических преобразований в обществе – это сложный и многогранный процесс. Наиболее активно этот процесс пошёл после принятия Конституции РФ, Федерального закона «Об основах муниципальной службы Российской Федерации». В их развитие были изданы Указы Президента РФ «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы» от 6 июня 1996 г. № 810; «О повышении роли женщин в системе федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 30 июня 1996 г. № 1005; «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» от 8 апреля 1997 г. № 774; «О дополнительных мерах по подготовке

[53] Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник для подготовки государственных служащих. М., 1999. С. 296.

государственных служащих» от 3 сентября 1997 г. № 983. На это направлена и система мер, намеченная в трех Федеральных Программах «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2013 гг.)», которые получили реализацию в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О системе государственной гражданской службе Российской Федерации», Указах Президента РФ «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 1 февраля 2005 г. № 110; «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)» от 1 февраля 2005 г. № 111; «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» от 1 февраля 2005 г. № 112; «О порядке присвоения и сохранения классных чиновников государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим» от 1 февраля 2005 г. № 113.

На основании указанных нормативно-правовых актов можно утверждать, что заложены правовые предпосылки для целенаправленного развития государственной гражданской службы, повышения качества госаппарата. Определённую работу проделала комиссия по государственному устройству, образования по распоряжению Президента РФ, под руководством которой была разработана концепция административной реформы, одним из главных направлений её деятельности стала реформа госслужбы, в которой упор сделан не на структурный, а кадровый аспект преобразований.

В то же время необходимо отметить, что важнейшими причинами низкой эффективности государственного управления в настоящее время являются:

- отсутствие принятой концепции государственной кадровой политики, концепции развития государственной гражданской службы и программ их реализации;
- отсутствие действенного, наделённого не только рекомендательными, но и распорядительными полномочиями органа управления персоналом государственной гражданской службы РФ;
- низкая эффективность системы работы по управлению персоналом в аппаратах органов государственной власти всех уровней;
- правовой нигилизм руководителей и их команд по вопросам кадровой политики и слабость научно-методического обеспечения практики работы кадровых служб;
- низкий статус кадровых служб и их руководителей и кадровых служб за рациональное использование профессиональных возможностей государственных служащих;

- низкая профессиональная подготовленность работников кадровых служб и неспособность их работать по реализации современных кадровых технологий.

Решение этих проблем может носить только системный характер в рамках разработанной и принятой концепции государственной кадровой политики и программы мер, которая позволит планомерно претворить их в жизнь. Именно системность государственной кадровой политики позволит сформировать кадровый потенциал, который в профессиональном и деловом отношении обеспечит эффективное функционирование и развитие государственного аппарата[54].

Следует согласиться с профессором Е.В. Охотским, который считает, что независимо от конъюнктуры и возможных в будущем коррекций к числу главных целей кадровой политики следует также отнести:

- создание благоприятных и равных социальных условий и правовых гарантий для проявления каждым работником своих способностей и знаний, достижения вершины творчества, всемирно стимулируя профессиональный рост и служебное продвижение, повышение качества и эффективности трудовой деятельности;

- обеспечение высокого профессионального управленческого и технологического процесса, укомплектованности всех участников трудовой деятельности квалифицированными, активно действующими, добросовестными работниками;

- установление надёжных преград на пути проникновения на руководящие и управленческие должности в системе государственного и муниципального управления людей, недостойных, склонных к карьеризму[55].

Прочие реализации названных целей детерминируем со стороны управления, её структуры, состояния «завершённости», самодостаточности, способности к обеспечению максимальной эффективности управленческих воздействий.

Важным моментом, связанным с анализом концептуальных основ современной государственной кадровой политики, является изучение основных механизмов её реализации. Механизм (от греч. Mechane) – машина, система. Применительно к предмету кадровой политики это система, предназначенная для преобразования, движения кадровых процессов заданном направлении. Она (система) направлена на кадровое обеспечение реформ в переходный период и опирается на концепцию кадровой политики, законодательной базы, принципы, методы, способы, методики, технологии и формы кадровой работы. Использование этих и других видов

---

[54] Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. М., 1999. С. 296.

[55] см.: Государственная кадровая политика и механизм её реализации: Кадроведение. 2-е изд., доп. и переработано. М., 1998. С. 37.

обеспечения государственной кадровой политики позволит эффективно проводить её на федеральном, региональном и местном уровнях.

6.4. Кадровые технологии как средства реализации кадровой работы и управления персоналом государственной службы

Кадровые технологии представляют собой совокупность определённых действий, приемов, операций по отношению к статусу или характеристик персонала[56]. С их помощью определяются, **во-первых,** соответствие работников характеру исполнения служебных обязанностей, эффективность их труда, уровень деловых, профессиональных и личностных качеств государственных гражданских служащих потребностям организации, осуществляются планирование и управление карьерой государственного гражданского служащего, повышение квалификации, переподготовка, оценка, отбор и подбор персонала; **во-вторых,** в целях обновления сменяемости кадров. В этих целях используются ротация, кооптация, перепрофилирование, отставка, введение контрактной системы найма на работу и т.п.

Кадровые технологии в источниках обычно делятся **на три группы.** К первой группе относятся обеспечивающие получение достоверной информации о человеке. При этом применяются различные методы получения такой информации. Например, аттестация и квалификационный экзамен, мониторинг (периодическое наблюдение и оценка).

Вторую группу кадровых технологий составляют те, которые позволяют обеспечивать требуемые для организации количественные и качественные характеристики состава персонала. Это – отбор, формирование резерва, кадрового планирования, профессионального развития. Совокупность этих кадровых технологий образуют основу кадровой культуры руководителя и специалистов кадровой службы.

К третьей группе относятся позволяющие получить высокие результаты деятельности каждого специалиста и совокупный эффект от согласованных действий всего персонала. Это – подбор персонала, ротация, управление карьерой и др.

Рассматриваемые кадровые технологии взаимосвязаны между собой, т.к. дополняют друг друга. Они в практической деятельности не реализуются одна без другой. Поэтому их определяют как базовые кадровые технологии.

Применение кадровых технологий в государственной гражданской службе должно осуществляться на нормативной основе. Это означает:

- действия руководителя и специалистов кадровых служб по применению использованию результатов кадровых технологий строго регламентируются;

---

[56] Тартыгашева Г.В. Механизмы регулирования кадровых процессов и отклонений в органах государственной власти // Государственная служба России: проблемы становления и развития. М., 2001. С. 217.

- содержание кадровых технологий должно быть доступно и понятно тем, по отношению к кому они применяются;

- кадровые технологии не должны нарушать права человека, ущемлять личное достоинство, приводить к получению и разглашению информации, не имеющей отношения к выполнению его обязанностей, в т.ч. и к состоянию здоровья;

- право на применение кадровых технологий должны иметь лишь те лица, которые наделены соответствующими государственными полномочиями.

В государственной гражданской службе нормативно правовой основой для применения кадровых технологий являются: Конституция РФ, Конституции и уставы субъектов РФ, ФКЗ, ФЗ, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, регулирующие вопросы прохождения государственной гражданской службы (они были, в основе, перечислены при раскрытии второго вопроса рассматриваемой темы).

В то же время необходимо отметить, что в государственной гражданской службе не все кадровые технологии в равной мере нормативно обеспечены. Так, в настоящее время, отсутствуют нормативные документы в организациях и предприятиях, включая государственную гражданскую службу, такие кадровые технологии, как управление карьерой, ротация кадров и др. Именно нормативное закрепление порядка использования кадровых технологий упорядочивает использование полученных результатов. Так, повышается степень доверия персонала к кадровым технологиям; уменьшается возможность субъективизма и волюнтаризма в их применении; повышается эффективность затрат на их проведение; появляется стимулирующая роль для персонала.

Таким образом, кадровые технологии в управленческой деятельности являются важнейшим средством управления количественными и качественными характеристиками персонала, достижения целей организации, эффективного достижения поставленных перед ней задач.

7. Сущность и содержание управления по взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления в современных условиях

Анализируя взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления как правоотношения сторон в государственно-управленческих отношениях и пытаясь выделить сущность и значение этих отношений, на наш взгляд, следует вначале обратиться к основам Конституционного строя Российской Федерации (глава 1, статьи 1-16). Статья 2 Конституции РФ чётко определила, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Таким образом, определена правовая гарантия реализации прав и свобод гражданином России. Статья 3 Конституции РФ, раскрывая принципы народовластия, то есть народного суверенитета, зафиксировала понятие о многонациональном народе, как едином источнике власти. Пункт 2 статьи 3 Конституции РФ, определяя основные формы народовластия (непосредственное – прямое осуществление власти, как через органы государственной власти, так и местного самоуправления), поставил органы государственной власти и местного самоуправления в один ряд в виде равнозначных для народовластия, форм его осуществления. Однако, разбирая такие отношения, необходимо обратить внимание на немаловажную особенность, которая вытекает из понятия государства. «Государство – это суверенная организация политической власти, располагающая аппаратом подавления и управления в целях осуществления управленческо-обеспечительной, охранительной функции и способная делать свои веления обязательными для населения всей страны»[57]. Учитывая это, следует логический вывод, что не может существовать в государственном управлении объект, который необходимо было бы рассматривать в качестве абсолютно равного субъекту управления (государству – В.В.). Даже при горизонтальном взаимодействии между ними.

Государственно-управленческие отношения в обобщённом виде – это правоотношения, урегулированные нормами права. При этом государство как субъект управления наделено соответствующими полномочиями[58]. Именно государство в «лице» своих органов определяет законодательную основу функционирования объекта управления, пределы его полномочий. Кроме того, оно контролирует законность поведения объекта управления через различные правоохранительные структуры.

Рассматривая модели взаимоотношений местного самоуправления с центром, необходимо отметить, что англосаксонская модель ориентирует

---

[57] Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба. Учебное пособие.: Изд-во «Удмуртский государственный университет». Ижевск,2013. С.44.
[58] Там же. С.45

местное самоуправление независимо от государства. Континентальная модель предусматривает надзор органов государственной власти за органами местного самоуправления. Смешанная модель определяет первое и второе.

В то же время необходимо отметить, что в реализации взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления нельзя обойти философскую категорию сохранения веществ. Поэтому при реализации взаимоотношений этих двух структур необходимо использовать различные модели в зависимости от складывающихся общественных отношений. Поэтому, на наш взгляд, не правы те авторы, которые пропагандируют одну взятую модель.

Решение вопросов, связанных с местным самоуправлением, что обусловлено элементами общественного устройства, позволяет местному самоуправлению самостоятельно осуществлять свои полномочия, предусмотренные Федеральным законом № 131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Эта свобода ограничена рамками правил, установленных соответствующими нормативно-правовыми актами. Поэтому правы ученые, отмечая, что при всей демократической значимости местного самоуправления эта самостоятельность не может быть абсолютной, поскольку местное самоуправление существует и действует в рамках единого государства, в системе отношений публичной власти[59].

Во взаимоотношениях с управляемыми объектами, в которые вступает субъект управления, при реализации функций обеспечения законности, преобладает императивность, то есть обязательность и односторонность характера связей. Все эти правоотношения как юридический факт изменяются и прекращаются по правилам, установленным государством. Характеризуя такие отношения вертикального характера, следует отметить, что их структура и содержание «целиком и полностью обуславливается мерой способности объектов общественной жизни к саморегуляции своих связей, то есть к такому саморегулированию, которое на началах сознательности и добровольности гарантировало бы интересы общества в целом. Пока этого нет, государство как субъект управления остаётся необходимым властным посредником в регулировании отношений между коллективными и индивидуальными членами общества».

Из всех элементов политической системы, на которые направлено государственное управление, местное самоуправление по всей природе, характеру формирования, условиям функционирования наиболее близко к такому самоуправлению, которое бы гарантировало соблюдение интересов общества в целом. Поэтому во взаимоотношениях между государственной властью и местным самоуправлением основная задача государственной

[59] Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба. Учебное пособие.: Изд-во «Удмуртский государственный университет». Ижевск,2013. С.93.

власти заключается в установлении правовых основ организации местного самоуправления. Все остальные виды регулирующего воздействия государственной власти на местное самоуправление являются необязательными. При этом государство, как отмечается в юридических источниках, не теряет возможности косвенно, путём влияния на других участников социальных взаимоотношений, оказывать своё управляющее воздействие. Чаще всего оно даже более эффективно, чем прямое администрирование.

Федеральный закон 131-ФЗ от 6 октября 2003 года определил основные полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении местного самоуправления. Так, в отношении федеральных органов в государственной власти закон закрепил четыре вида полномочий:

1) общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации;

2) регулирование статуса и ответственности органов государственной власти Российской Федерации и её субъектов в области местного самоуправления (осуществляется по предметам ведения РФ и в пределах полномочий РФ по предметам совместного ведения);

3) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

4) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий (указанное полномочие заключается в принятии нормативных актов, регулирующих реализацию органами и должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий).

Федеральный закон № 131-ФЗ допускает возможность осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления. Однако это возможно лишь в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. При этом действующим законодательством предусмотрен только один случай осуществления контроля органов государственной власти за органами местного самоуправления – контроль при реализации последними отдельных государственных полномочий.

Полномочия органов, государственной власти субъектов РФ в отношении местного самоуправления в целом аналогичны государственным полномочиям. Однако необходимо отметить, что, во-первых, полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления ограничиваются сферами ведения субъектов, полномочиями субъектов в сферах совместного ведения с Российской Федерацией и пре-

делами, установленными федеральными законами; во-вторых, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации установление общих принципов организации местного самоуправления относится лишь постольку, поскольку это допускается Федеральным законом № 131-ФЗ. На основании указанного закона органы государственной власти субъектов РФ вправе:

- устанавливать ответственность за неисполнение муниципальных правовых актов (пункт 3 статьи 7);
- устанавливать границы территорий муниципальных образований (пункт 2 статьи 10);
- наделять городские поселения статусом городского округа (пункт 2 статьи 11);
- изменять границы муниципальных образований (пункт 1 статьи 12);
- преобразовывать муниципальные образования (пункт 1 статьи 13);
- передавать органам местного самоуправления отдельные полномочия (пункт 2 статьи 19);
- устанавливать административную ответственность за нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления (пункт 4 статьи 32);
- определять наименование представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) (пункт 3 статьи 34);
- определять в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, условия контракта для главы местной администрации (пункт 3 статьи 37);
- устанавливать дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации муниципального района (городского округа) (пункт 4 статьи 37);
- устанавливать предельные нормативы размера оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в муниципальных образованиях, уровень расчётной бюджетной обеспеченности которых является основанием для предоставления дотаций в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципального образования (пункт 2 статьи 53);
- устанавливать нормативы отчислений от региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации в соответствии с БК РФ и (или) законодательством Российской Феде-

рации о налогах и сборах, в бюджеты муниципальных образований (пункт 2 статьи 58);

- устанавливать нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации в соответствии с БК РФ и (или) законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, в бюджеты муниципальных образований (пункт 4 статьи 59);

- устанавливать порядок образования районных фондов финансовой поддержки поселений (пункт 4 статьи 60);

- устанавливать порядок образования районных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (пункт 1 статьи 61);

- утверждать методику, по которой распределяются дополнительные субсидии для муниципальных образований (пункт 2 статьи 62);

- определять общий размер субвенций, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий (пункт 1 статьи 63).

В реальности взаимодействие между государством и местным самоуправлением осуществляется сразу по многим направлениям. Поэтому структурно-функциональные связи между органами государственной власти и местного самоуправления носят многосторонний характер.

Можно выделить следующие основные формы взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления:

- правовое государственное регулирование местного самоуправления;

- информационное обеспечение местного самоуправления, в том числе ознакомление органов местного самоуправления с проектами нормативных правовых актов органов государственной власти, затрагивающих интересы местного самоуправления;

- обращения органов и должностных лиц местного самоуправления в органы государственной власти и к государственным должностным лицам;

- реализация представительными органами местного самоуправления права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации;

- участие органов государственной власти и государственных должностных лиц в формировании органов местного самоуправления и назначении должностных лиц местного самоуправления в случаях, установленных законом;

- участие государственных должностных лиц в заседаниях представительных органов местного самоуправления;

- создание совместных координационных, консультационных, совещательных и других рабочих органов, как временных, так и постоянно действующих;

- совместная реализация органами государственной власти и местного самоуправления различных программ, в том числе их совместное финансирование;

- реализация органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий;

- временное осуществление полномочий местного самоуправления органами государственной власти;

- контроль и надзор органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления;

- отмена судами незаконных действий и решений органов и должностных лиц местного самоуправления и так далее.

В настоящее время российское общество и государство переживают сложный процесс реформирования, перехода к новому качественному состоянию. Те основы и принципы политической, экономической и духовной организации общества, которые выступают одновременно предпосылками и основами развития местного самоуправления, сами нуждаются в поддержке и укреплении. Это возможно лишь на пути формирования демократического, правового государства, определяющего перспективу общественного развития. Особое значение имеет организация системы федерально-региональных отношений. В России практически вся система политических и экономических связей центральных и территориальных органов государственного управления сводится к федерально-региональным отношениям. Законодательство России фактически не допускает федеральное правительство к установлению прямых связей с местными самоуправляющимися властями, считая деятельность последних сферой исключительно региональной юрисдикции.

Прогрессирующее расширение в последние годы бюджетно-финансовых, административных и политических возможностей субъектов РФ привело к тому, что в настоящее время основная часть общенациональных (федеральных) социально-экономических программ формируется и реализуется при непосредственном участии республиканских, краевых, областных администраций. Фактически во всех сферах внутренней политики федеральное правительство вынуждено устраивать официальные совещания, консультации и дискуссии с регионами. Это привело к необходимости создания сложного и разветвлённого организационного механизма федерально-региональных связей, охватывающего все уровни и звенья федерального и регионального исполнительного аппарата, множество конкретных сфер и направлений государственной социально-экономической политики.

8. Выработка и реализация управленческих решений взаимосвязи государственной гражданской службы с общественностью

8.1. Особенности управления по взаимодействию государственной гражданской службы с общественностью – предпосылка демократического устройства России

Конституция РФ 1993 г. в п. 1 ст. 1 зафиксировала идею демократического правового государства. При этом определила новый тип государственности России – социальное государство (ст. 7). Мировой опыт формирования и развития социального государства свидетельствует, что основными его признаками являются:

- преодоление отчуждения личности от власти;
- превращение государства в социально-общественный инструмент общества (социальная политика в интересах всех категорий населения на основе принципов открытости и демократизма власти, социальной справедливости, согласия и взаимовыгодного партнерства).

Современные органы государственного управления всего мира все больше осознают, что эффективность деятельности их структур напрямую связано с внешней средой и напрямую зависит от потребностей, ожиданий и мнений граждан. Американские специалисты в области «Паблик рилейшнз» Т. Хант и Дж. Грунич[60] выделили четыре основные, исторически сложившиеся модели связей с общественностью (четвертая модель не приемлема в российских условиях).

Первая модель заключается в одностороннем информировании общественности о деятельности организации. В силу односторонности распространения информации (от организации – к общественности) эту модель называют «ассиметричной», она направлена исключительно на создание положительного имиджа организации при помощи прогностических методов и распространения преимущественно благоприятной о себе и своей деятельности. В то же время, она не может удовлетворять в полной мере ожиданий демократического общества. Эта модель нашла распространение в России. Так, сегодня мы наблюдаем, как органы власти и управления повсеместно открывают пресс-службы, отделы по связям с общественностью, которые распространяют относительно объективную информацию через средства массовой информации о деятельности организации.

---

[60] Хант Т., Грунич Дж. Методы «Паблик рилейшнз» в США // Государственная служба. «Паблик рилейшнз» в государственном управлении. Зарубежный опыт. Реферативный бюллетень. 1998. № 1. С. 18-27.

Вторая модель включает в себя не просто использование известных пропагандистских методов и приемов для распространения положительной информации о своей деятельности, но и технологии в области «Паблик рилейшнз», способные убедить общественность в необходимости принятия выгодных для организации решений. Эту модель называют «двусторонней ассиметричной», т.к. во внимание принимается реакция стороны, на которую осуществляется воздействие, но лишь в той мере, насколько это может быть выгодным или невыгодным для структуры, осуществляющей связи с общественностью. Эта модель в России все чаще используется органами власти и управления, особенно в периоды избирательных компаний и в моменты принятия непопулярных решений.

Третья модель, «двусторонняя симметричная», предполагает систематическое информирование со стороны организации о своей деятельности граждан для улучшения взаимопонимания между организацией и общественностью, своевременного предотвращения возможных конфликтных ситуаций. Главным ее достоинством является постоянная координация деятельности органов управления в соответствии с интересами общественности за счет изучения потребностей и ожиданий общества. Данная модель в наибольшей степени отвечает интересам демократического государства, т.к. общественность косвенно принимает участие в управленческом процессе. Эта модель свидетельствует, что власть не опасается обвинений в некомпетентности или неэффективности и что она устойчива и оправдывает доверие общества.

Цель функционирования «двусторонней симметричной» модели служб по связям с общественностью для органов государственного управления состоит во взаимодействии всех сил общества, заинтересованных в его развитии, на основе принятия взаимоприемлемых решений и их современной корректировки[61].

Основными задачами «двусторонней симметричной» модели являются:

1) информирование (перманентное информирование общественности о деятельности организации, при этом осуществляется обратная связь);

2) объяснение действий организации (общественность информируется о принятии социально значимого решения);

3) организация обратной связи (изучение общественного мнения);

4) прогнозирование реакции общественности на конкретное решение организации (или учредить, или отказаться от достижения поставленной цели);

5) социализация процессов (стимулирование развития общественной активности);

[61] Войтович В.Ю. Основы теории права: учебно-методическое пособие / Ижевск, 2005. С. 74.

6) работы с ведущими формированиями: партиями, профсоюзами и др. (цель – привлечение социальных институтов к решению поставленных задач);

7) привлечение коммерческих структур к социально значимым проектам;

8) стимулирование развития корпоративных отношений и корпоративной культуры;

9) создание положительного имиджа организации, ее руководителей (эта задача решается в процессе выполнения выше изложенных задач).

Необходимо учитывать, что для функционирования «двусторонней симметричной» модели необходимым является выработка всех принимаемых решений на основе анализа потребностей и ожиданий граждан. Для этого в составе службы по связям с общественностью необходимы структуры, которые должны заниматься, во-первых, проблемами анализа и прогнозирования социально-политических процессов; во-вторых, структуры, занимающиеся вопросами взаимодействия с общественными формированиями и населением; в-третьих, структуры, реализующие обмен информацией со СМИ (через работу пресс-службы).

Более подробнее об особенностях каждого отдела необходимо отметить следующее.

Отдел анализа и прогнозирования социально-политических процессов предназначен выполнять следующие функции:

1) анализировать потребности и ожидания общественности (через социологический мониторинг общественного мнения; анализ писем и обращений граждан в органы исполнительной власти и СМИ), вырабатывая на их основе управленческие решения;

2) проводить предварительную научную экспертизу документов, программ проектов при помощи независимых от органов управления организаций и специалистов;

3) осуществлять прогнозирование общественно-политических процессов и учреждать нежелательное их развитие;

4) разрабатывать технологии воздействия на общественность с целью совершенствования социализации процессов;

5) формировать имидж организации, ее руководителей, внутреннюю и внешнюю корпоративную культуру.

Все функции желательно выполнять в единстве, т.е. во взаимодействии и взаимосвязи. Это позволит решать наболевшие социальные проблемы и удовлетворять потребности населения.

Отдел взаимодействия со средствами массовой информации в качестве основы своей деятельности должен рассматривать формирование и осуществление информационной политики в регионе. Проводить кон-

кретную работу с журналистами (получать «из первых рук» информацию о событиях, ожиданиях, потребностях и мнениях населения).

Отделу взаимодействия с общественными формированиями и населением необходимо взять на себя координирующую роль по участию политических партий, религиозных концессий, коммерческих структур в социально значимых процессах. Осуществлять связи с районными организациями по сбору информации, жалоб, положений, поступающих с мест относительно потребностей и ожиданий общественности. Изучать общественное мнение при непосредственном контакте с населением и другими[62].

Пресс-служба тесно сотрудничает с отделом взаимодействия со СМИ, готовит материалы для прессы, осуществляет мониторинг материалов, проходящих в СМИ и затрагивающих интересы граждан, проживающих на данной территории, обеспечивает публичную сторону деятельности администрации и ее руководителей (пресс-конференции, брифинги, официальные заявления для прессы, информационные письма и т.д.).

Работа всех отделов, кроме пресс-службы, должна находиться под началом одного руководителя, указанные отделы объединены единой информационной сетью, что позволяет координировать работу по осуществлению первоочередных целей.

В условиях развития в России демократического, социального государства необходимо признать необходимость создания подразделений по связям с общественностью «двусторонней симметричной» модели. В США существует термин «отзывчивая демократия», характеризующий идеальную модель государственного управления. Чтобы структуры по связям с общественностью работали по указанной модели, необходимо партнерство с общественностью, группами интересов, отдельными гражданами.

8.2. Технологии управления взаимодействием государственной гражданской службы с общественностью

Наукой, определяющей направления государственной гражданской службы, четко выработаны основополагающие **правила по связям с общественностью**, наиболее важными из которых являются следующие:

- постоянно и систематически информировать общественность о проводимой политике, причем эту информацию доводить до каждого гражданина;
- мероприятия структур по связям с общественностью должны состоять не из единичных мероприятий, а из системы взаимосогласованных акций;

[62] Там же. С. 76-77.

- всегда необходимо настаивать на правде и полной информации (как говорил Линкольн, «можно дурачить часть народа все время; можно дурачить весь народ некоторое время, но нельзя дурачить все время весь народ»);

- если власть сознательно не включается в процесс создания «закрепления понятного» и принимаемого общественностью имиджа своей деятельности, то имидж будет сформирован стихийно, а значит, будет трудно-управляемым или неуправляемым;

- сообщения, направленные на общественность, должны делаться в простой, доступной форме, в противном случае они будут не приняты;

- необходимо ставить реальные цели и выражать их в количественном отношении;

- связи с общественностью всегда должны осуществляться на высоком этическом уровне (негатив не допускать);

- отрицания не убеждают сомневающихся. Гораздо больше шансов наладить сотрудничество при помощи конкретных убедительных фактов;

- необходимо предоставлять общественности возможность высказать свое мнение о новых проектах и планах до принятия окончательных решений;

- необходимо демонстрировать, что никто не стремится добиться своих целей в ущерб другим сторонам. Для этого рекомендуется проводить «открытые дискуссии»[63];

- управленческие решения, выработанные через потребности населения, дают наивысший результат, поэтому рекомендуется чаще проводить «дни жалоб», «дни идей», «дни предложений» граждан;

- органы власти должны стремиться предоставлять гражданам возможные варианты альтернатив (общественные выгоды в будущем);

- необходимо отказаться от прямого навязывания решений (если необходимо, то выждать время, пока общественное мнение не «созреет» до принятия идеи);

- должно «работать» с обвинениями, а не противостоять им; необходимо предупреждать появление обвинения заблаговременным информированием, демонстрировать опережающее знание сути недоверия;

- в целях формирования доверия к структурам государственной гражданской службы необходимо принимать активное участие в активных обсуждениях проблем;

- внутренняя культура органов государственной власти не завершается на коммуникации «руководитель-служащий», «служащие-служащие», а должно распространяться на клиента, т.е. гражданина;

- в случае кризисной ситуации:

---

[63] Стоун Н. Паблик рилейшнз в деятельности администрации // Государственная служба. «Паблик рилейшнз» в государственном управлении. Зарубежный опыт. Реферативный бюллетень. 1998. № 1. С. 54.

1) личную ответственность должен принимать на себя авторитарный лидер (демонстрация ответственности лидером должна проводиться постоянно);

2) действовать необходимо в соответствии с формулой: «Скажи все, скажи всем, скажи сразу», иначе произойдет утрата доверия, восстановление которого потребует много сил и времени.

Выполнение перечисленных правил взаимодействия власти с общественностью позволит развивать гражданское самосознание (гражданское общество) и воспитывать у людей активный интерес к проблемам местного самоуправления. Повышение интереса общественности к делам местного самоуправления даст возможность избежать сосредоточение власти в руках одной группы людей и поможет избранным на административные посты лицам конструктивно относиться к возложенной на них ответственности.

Таким образом, объективная реальность показывает, что роль информации в процессах социального управления с построением демократического общества возрастает и требует от органов власти большей открытости, постоянного диалога с общественностью в целях выработки необходимых гражданам решений и сбалансированной в отношении всех субъектов и объектов управления информационной политики.

8.3. «Электронное правительство» как инструмент эффективного управления по решению поставленных задач государственной гражданской службы

Демократия – это форма управления законной властью делами народа, при которой власть принадлежит всему народу и непосредственно им осуществляется. Поэтому у государства не может быть интересов, интересы могут быть только у общества, а государство есть механизм их реализации. Период построения информационного общества порождает актуальность формирования «электронного правительства». **Под «электронным правительством» понимается** инфраструктура, которую сегодня создают государственные органы власти, чтобы изменить способы выполнения стоящих перед ними задач. Если ранее государственный сектор информационные технологии применял для внутреннего использования в отдельных учреждениях, то теперь информационные технологии, функционирующие по принципу «быстрее, лучше, дешевле, доступнее», работают на интересы широких масс в форме услуг государства. Таким образом, «электронное правительство» в качестве цели своей деятельности ставит переход от ориентации государства на ведомственные интересы к решению нужд и проблем граждан.

В практическом аспекте это выражается, например, в том, что гражданин не должен доставлять справки и другие документы из одного ведомства в другое, будь то оформление прав собственности или какая-либо ре-

гистрация, но он должен просто обратиться в государственные органы, а весь последующий взаимообмен документами и информацией должен произойти без его участия и в фиксированные сроки. Под такой работой государственной гражданской службы подразумевается функционирование «электронного правительства».

Ценность проектов «электронного правительства» состоит в сокращении издержек, затрат времени простых граждан, времени и средств бизнесменов и в той добавленной стоимости, которую приносят эти системы обществу. Становление информационного общества в ряде стран мира свидетельствует, что именно в данном направлении происходит развитие новейших технологий функционирования государственной службы.

Эта проблема является крайне актуальной и для России: обществу обходится слишком дорого неорганизованность государства. Так, в Российской Федерации, по некоторым проводившимся исследованиям и экспертным оценкам, затраты времени граждан на обращение в государственные службы составляют примерно 3-4 млрд. человеко-часов в год, что соответствует 1,5 млн. человеко-лет в год (кроме этого необходимо помнить, что российские граждане ежегодно тратят на взятки чиновникам около 37 млрд. долларов). Обработкой непосредственных обращений граждан занимается около 400 тыс. государственных гражданских служащих, соответственно, затраты их времени тоже должны вычитаться из совокупного общественно-полезного труда. При этом от ¼ до ⅓ всех транзакций, которые проводятся при взаимодействии граждан с государственными службами, осуществляется с теми или иными ошибками[64].

В связи с этим, в настоящее время на первый план выдвигается роль государства и необходимость повышения ответственности государственной гражданской службы за оказание услуг населению.

Какие основные функции должно взять на себя «электронное правительство»?

1. Укрепление сотрудничества общества и государства через обеспечение информационной прозрачности и открытости государства для гражданского общества, расширение непосредственного участия граждан в социальном управлении и улучшение электронного доступа к органам управления;
2. Расширение спектра и улучшение качества предоставляемых гражданам государственных услуг;
3. Оптимизация деятельности государственных органов;
4. Оптимизация бюджетных расходов на управление и т.д.

При этом перед государственной гражданской службой в целях оптимизации ее деятельности должны быть поставлены следующие задачи:

---

[64] Агамирзян И. Электронное правительство в контексте глобализации // Компьютера. № 23 (448). 2002.

- повышение качества подготовки документов;
- укрепление исполнительной дисциплины;
- наведение порядка в делопроизводстве;
- ускорение обмена информацией между учреждениями;
- упрощение процедуры принятия решений;
- сокращение числа ошибок и злоупотреблений при работе с гражданами и предприятиями;
- усиление авторитета государственных институтов в глазах общества;
- упрочнение позиций государства на международной арене[65].

К созданию «электронного правительства» европейские страны приступили в начале XXI тысячелетия. В марте 2000 г. Европейская комиссия поставила цель – создать в Европе «самую динамичную и конкурентоспособную экономику в мире» путем использования возможностей, предлагаемой «новой экономикой» и сетью Интернет. В связи с этим была разработана Программа по созданию «Электронной Европы[66], составной частью которой является формирование «электронного правительства».

В марте 2001 г. Европейский совет дал оценку текущему состоянию дел на пути к реализации программы, в связи, с чем страны – участники Евросоюза договорились о проведении дважды в год сравнительных тестов для выяснения степени развития основных видов деятельности государственной гражданской службы, составляющей центр «электронного правительства». Были выделены четыре уровня участия: публикация информации в Интернете; однонаправленное взаимодействие; двунаправленное взаимодействие; онлайновые операции от начала до конца, включая оплату и доставку. Было намечено 12 тестовых категорий для граждан и 8 – для частных компаний. Уровень развития «электронного правительства» с точки зрения удовлетворения потребностей граждан рассматривался по следующим категориям: подоходный налог; поиски работы; отчисления на социальное обеспечение; личные документы (паспорта и водительские права), регистрация автомобилей; заявки на строительство; показания для полиции; публичные библиотеки; свидетельства (о рождении и регистрации брака); поступление в высшие учебные заведения; изменение места жительства и услуги в области здравоохранения. К восьми категориям удовлетворения потребностей частных компаний были отнесены: социальные отчисления; налог на доходы корпораций; НДС; регистрация новых компаний; статистическая отчетность; таможенные декларации; разрешения, связанные с охраной окружающей среды, и поставки для государственных организаций.

В связи с формированием «электронного правительства» приступили к его созданию Великобритания, Германия, Франция и др. В январе 2002 г. бы-

---

[65] Государственная служба. Учебник / под ред. проф. В.Г. Игнатова. М., 2004. С. 242.

[66] Войтович В.Ю. Государственное строительство в Удмуртии: история и современность. Ижевск, «Удмуртия», 2006. С. 412.

ла официально утверждена Федеральная целевая программа «Электронная Россия», направленная на ускорение процессов внедрения информационных технологий в правительстве, бизнесе и обществе. Целью этой программы являлось создание компьютерных парков и обеспечение доступа в Интернет для всех вузов к 2005 г., для средних школ – к 2010 г. Однако в 2000 г. в России на 100 жителей приходилось 22 телефонные линии (для сравнения: 61 – в Германии, 70 – в США); уровень роста международного телефонного трафика в 1995 – 1998 гг. в России составлял лишь 5 % при среднемировом показателе в 9,5 %. Парк персональных компьютеров в России в 2000 г., согласно исследованиям центра RAND[67] в России и Евразии, был меньше, чем в Бразилии и Мексике; ¾ всех россиян, опрошенных в январе 2001 г., никогда не пользовались компьютером. Согласно докладу госкомиссии от 2001 г., в российских школах на один компьютер приходилось 550 учащихся, а из 50 школ лишь одна имела доступ в Интернет (для сравнения: почти все начальные и средние школы США к 2001 г. имели доступ в Интернет).

Как видно из вышеизложенного, пока вести речь о создании «электронного правительства» в России пока преждевременно, но первые шаги по пути формирования «Электронной России» делаются.

Подводя итоги изложенному, следует отметить, что с совершенствованием демократических отношений в общественном развитии разрешение проблем осуществляется в форме диалога между государственными службами и гражданами.

[67] Курашвили Б.Н. Очерк теории государственного управления. М., 1987. С. 57.

9. Функции и принципы управления муниципальной службой

9.1. Основные функции управления муниципальной службой

Функции муниципальной службы – это основные направления ее деятельности, которые формируются и определяются в соответствии с ее задачами. Более того, функции – это метод и способ решения задач, достижения целей.

Основными функциями муниципальной службы являются:

1. Планирование. В основе планирования – разработка программ, планов деятельности муниципальной службы по решению стоящих перед местным самоуправлением задач. Планирование заключается в формулировании условий, необходимых для решения того или иного вопроса; установлении последовательности создания или обеспечения этих условий; определении порядка, а также сроков выполнения конкретных действий; указании на то, какими должны быть результаты деятельности.

Деятельность административных структур муниципальной службы осуществляется в соответствии с перспективными и текущими планами. Перспективное планирование работы реализуется путем принятия плана действий определенных структурных подразделений органа местного самоуправления, группы муниципальных служащих, отвечающих за конкретные участки работы, на долгосрочную перспективу (как правило, более двух лет). Текущее планирование представляет собой составление планов работы на месяц, квартал, год.

2. Регулирование (от лат. regulare – устанавливать, упорядочивать). Применительно к муниципальной службе регулирование означает упорядочение общественных отношений, возникающих в сфере местного самоуправления, налаживание связей между субъектами этих отношений, приведение системы управления делами муниципального образования в состояние, которое обеспечит эффективную работу всех элементов местного самоуправления.

3. Распорядительство. Распорядительные функции выражаются в даче конкретных указаний исполнителям работы – совершить некие действия в определенном порядке и в определенный срок. Однако они проявляются и в непосредственных действиях муниципальных служащих. Например, в отношении финансовых средств распорядительные функции будут выражаться в принятии уполномоченным лицом решения о выделении определенных сумм на осуществление той или иной задачи. В отношении муниципального имущества распорядительные функции проявляются в принятии решений о совершении юридических действий, касающихся этого имущества (продать, передать в хозяйственное ведение, возвратить из оперативного управления и т.д.). Поскольку распорядительные функции

обычно совпадают с исполнительными, их часто объединяют и формулируют как исполнительно-распорядительные.

4. Координация (от лат. совместно и ordinatio – упорядочение). Она представляет собой установление взаимосвязей между органами местного самоуправления и различными внешними (граждане, организации, органы местного самоуправления иных муниципальных образований, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральные органы государственной власти) и внутренними (структурные подразделения органа местного самоуправления, муниципальные служащие) субъектами. Взаимосвязи необходимы для слаженной и четкой деятельности различных субъектов правовых отношений по решению конкретных задач.

5. Контроль. Применительно к функциям государственной службы – это установление соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственной службы и ее структуры требуемому (определенному) стандарту и уровню; изучение и оценка результатов общего функционирования государственной службы, а также конкретных действий государственных служащих; установление соотношения намеченного и сделанного в системе государственного управления и государственной службы.

Как функция муниципальной службы контроль представляет собой проверку качества, полноты и своевременности выполнения субъектами правовых отношений поставленных перед ними задач и целей. Он может включать в себя проверку исполнения принятых решений или обязанностей, возложенных на того или иного субъекта.

6. Учет и информационное обеспечение. В муниципальной службе учет представляет собой регулярный сбор сведений, информации о результатах деятельности органов местного самоуправления, о движении финансовых и материальных ресурсов муниципальной службы, об объектах муниципальной собственности и т.д. Основная форма учета – регистрация фактов. Под информационным обеспечением понимается сбор, обработка, накопление, хранение, поиск, анализ и представление требуемых органом местного самоуправления, должностным лицам, муниципальным служащим, населением сведений о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах.

Непосредственные, специальные функции, которые выполняют структурные подразделения органов местного самоуправления, муниципальные служащие, конкретизируются в соответствии с задачами, поставленными перед органом самоуправления или служащим.

9.2. Основные принципы управления муниципальной службой

Принципы муниципальной службы – это отправные и основные начала, идеи и требования, лежащие в основе формирования и функционирования муниципальной службы. Они являются правовыми и закрепляются в законодательстве, нормативных правовых актах, а также, что немаловажно, выводятся из общего смысла законов путем толкования отдельных правовых норм.

В юридической литературе по общей теории права, отдельным отраслям права правовые принципы принято классифицировать на общие (распространяющиеся на все правоотношения) и частные (действующие в пределах конкретных правоотношений). Принято также подразделять принципы на общеправовые, межотраслевые и отраслевые. К общеправовым относятся конституционные принципы, установленные Конституцией Российской Федерации.

Целесообразно выделить конституционные и организационные принципы. Конституционные принципы обусловлены положениями Конституции РФ, которые конкретизируются в соответствующих законодательных актах, а организационные отражают механизм построения и функционирования государственной службы, государственного аппарата и его звеньев, разделения управленческого труда, обеспечения эффективной административной деятельности в государственных органах. Несомненно, общие и частные, конституционные и организационные принципы тесно связаны между собой. Зачастую они практически неразделимы или вытекают друг из друга. Принципы муниципальной службы делятся на принципы организации (формирования), с одной стороны, и функционирования, т.е. деятельности муниципальных служащих, – с другой. Проанализируем принципы, заложенные в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также закрепленные в законодательстве субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актах органов местного самоуправления.

Функционирование муниципальной службы – это деятельность муниципальных служащих, в основе которой лежат принципы функционирования муниципальной службы. Исполняя свои должностные обязанности, реализуя свои служебные права, муниципальные служащие обязаны ими руководствоваться.

К принципам функционирования муниципальной службы, или деятельности муниципальных служащих, относятся:

1. Принцип верховенства Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав.

Данный принцип означает, что при исполнении муниципальным служащим своих обязанностей он, прежде всего, должен действовать в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации.

2. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия. В Конституции РФ (ст. 2) установлено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина означает, что обязанностями муниципальных служащих являются признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Реализация интересов муниципального образования (например, строительство новой дороги) не должна затрагивать, ущемлять или ограничивать права и свободы гражданина (его право собственности, право на жилище, право на благоприятную окружающую среду и т.д.).

3. Принцип самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий. Данный принцип можно отнести и к группе принципов деятельности, и к группе принципов организации муниципальной службы. В сфере деятельности муниципальной службы этот принцип опирается на ст. 12 Конституции РФ, где закреплено, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Муниципальная служба не является частью системы государственной службы. Она независима от федеральных государственных органов и государственных органов субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции.

Пределы компетенции местного самоуправления установлены ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где сказано, что в ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. Никакой орган государственной власти не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных служащих, должностных лиц местного самоуправления и органов местного самоуправления. Даже суд не вправе решать вопросы, относящиеся к ведению муниципальных органов. Он лишь может признать недействительным решение органа местного самоуправления, его должностного лица или муниципального служащего.

4. Принцип профессионализма и компетентности муниципальных служащих**.** Профессионализм муниципального служащего предполагает знание как общей характеристики определенной сферы, в управлении которой он участвует (полученное в результате обучения в образовательном учреждении), так и особенностей этой сферы, ее специальных функций и задач.

Компетентность в отличие от профессионализма – понятие динамическое, связанное с реализацией профессиональных способностей и дело-

вых качеств работника. Компетентность как обладание знаниями о предмете собственной служебной деятельности представляет собой постоянную внутреннюю готовность служащего к осуществлению его служебных полномочий и должна быть внутренне ему присуща.

Совокупно принцип профессионализма и компетентности предполагает в деятельности муниципального служащего:

- наличие необходимого образования;
- практическое знание своего дела;
- наличие необходимого стажа и опыта;
- знание структуры управления муниципальной службой, схем служебных взаимоотношений;
- регулярное и качественное выполнение своих функций, последовательное решение поставленных перед ним задач;
- постоянное совершенствование профессионализма (повышение квалификации, получение дополнительного образования и т.д.).

Следует отметить, что принцип профессионализма и компетентности можно отнести и к принципам организации муниципальной службы, поскольку им руководствуются при подборе, расстановке и перемещении кадров.

5. Принцип ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей. Под ответственностью в праве понимается мера воздействия на нарушителя. Ответственностью называется также мера принуждения, основанная на юридическом и общественном осуждении поведения правонарушителя и выражающаяся в установлении для него определенных отрицательных последствий в форме ограничений психологического (личного) характера (дисциплинарная ответственность) или имущественного (административная ответственность).

Принцип ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей ориентирован на обеспечение не только служебной дисциплины, но и своевременности выполнения служащими своих обязанностей. Данный принцип отражен не только в нормативных правовых актах органов местного самоуправления, но и в должностных инструкциях муниципальных служащих.

6. Принцип правовой и социальной защищенности муниципальных служащих. Этот принцип можно отнести к принципам, как деятельности муниципального служащего, так и организации муниципальной службы. Реализация его имеет первостепенное значение в повседневной деятельности муниципального служащего.

9.3. Правовая защищенность муниципального служащего Принципы организации муниципальной службы

Правовая защищенность муниципального служащего выражается в том, что он не может быть произвольно привлечен к ответственности или уволен с муниципальной службы. Для перевода муниципального служащего на другую муниципальную должность муниципальной службы необходимо получить его согласие (кроме случаев, предусмотренных федеральным законодательством). Правовая защищенность заключается также в том, что никто не вправе заставить муниципального служащего исполнять незаконные приказы, распоряжения и указания, вышестоящих в порядке подчиненности руководителей. Органы местного самоуправления обязаны создать муниципальному служащему условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей, а также гарантировать ему ежегодный оплачиваемый отпуск. За исполнение обязанностей он должен получать денежное содержание. Успешное и добросовестное исполнение муниципальным служащим своих обязанностей, продолжительная и безупречная служба должны поощряться.

Муниципальный служащий и члены его семьи должны быть защищены от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

Муниципальный служащий имеет право на обращение к вышестоящим должностным лицам органов местного самоуправления, в орган управления муниципальной службой или в суд для разрешения споров, связанных с прохождением муниципальной службы. Это могут быть споры по проведению квалификационных экзаменов, аттестации; содержанию выданных характеристик; приему на муниципальную службу, ее прохождению; реализации прав муниципального служащего; переводу на другую муниципальную должность муниципальной службы; дисциплинарной ответственности, увольнению с муниципальной службы.

Социальная защищенность муниципального служащего проявляется в том, что ему обеспечиваются определенные социальные гарантии: медицинское обслуживание его и членов его семьи, в частности после выхода его на пенсию; пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов его семьи в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей; обязательное государственное страхование на случай причинения вреда его здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей; обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей.

В случае ликвидации органа местного самоуправления, сокращения штата его работников муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные законодательством Российской Федерации о труде для работников при их увольнении в связи с ликвидацией предприятий, учреждений, организаций, сокращением штата.

Принципами организации муниципальной службы, т.е. формирования структур и подразделений органов местного самоуправления, подбора и расстановки кадров муниципальных служащих, являются:

1. Принцип самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это установлено Конституцией РФ, повторено в Федеральном законе «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», а также в законах субъектов Российской федерации.

За органами государственной власти закреплено полномочие устанавливать правовые основы муниципальной службы, за органами государственной власти субъектов Российской Федерации – формировать законодательство о муниципальной службе, а за органами местного самоуправления – самостоятельно учреждать муниципальную службу, определять ее систему и структурные образования, устанавливать требования к муниципальным служащим, т.е. формировать муниципальную службу.

С определенной долей условности принцип самостоятельности органов местного самоуправления можно рассматривать как принцип не только функционирования муниципальной службы, т.е. деятельности муниципальных служащих, но и организации муниципальной службы.

2. Принцип равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой. Первоначально принцип равного доступа граждан Российской Федерации к государственной службе был закреплен в п. 4 ст. 32 Конституции РФ. Со временем он нашел свое место и в нормах Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации».

Впоследствии законодатели перенесли этот принцип и в Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации», где установлено (ч. 2 п. 1 ст. 4), что граждане Российской Федерации имеют равный доступ к муниципальной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

У этого принципа есть и вторая составляющая – способности и профессиональная подготовка гражданина. Соответственно, не допускается при поступлении на муниципальную службу устанавливать ограничения либо предоставлять преимущества, основываясь на указанных выше факторах (пол, раса, национальность и др.), гражданам, которые обладают

способностями и имеют профессиональную подготовку, отвечающие требованиям определенной должности. Однако, по сути, некоторые из перечисленных факторов (например, знание языка или место жительства) все же оказывают влияние на доступ к муниципальной службе.

Между тем с 1 февраля 2002 г. следует принимать во внимание нормы ст. 64 Трудового кодекса РФ, которыми не допускается какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от места жительства (например, от наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания), а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством. Однако в Федеральном законе № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» не повторяется пункт Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации» (ст. 21), где перечислены случаи, когда гражданин не может быть принят на государственную службу и находиться на государственной службе.

Ст. 16 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» устанавливает, что поступление на муниципальную службу осуществляется в соответствии с законодательством о труде, с учетом особенностей, предусмотренных данным законом. При этом его нормы определяют случаи, когда гражданину может быть отказано в приеме на муниципальную службу. Так, согласно п. 5 ст. 16 определено, что в случае установления в процессе проверки, предусмотренной п. 4 настоящей статьи, обстоятельств, препятствующих поступлению гражданина на муниципальную службу, указанный гражданин информируется в письменной форме о причинах отказа в поступлении на муниципальную службу.

Анализ федерального законодательства позволяет отметить, что ограничения по приему на государственную службу перенесены также в законы субъектов Российской Федерации о муниципальной службе и далее – в соответствующие положения нормативных правовых актов муниципальных образований. При этом полный перечень случаев, при которых гражданин не может быть принят на муниципальную должность или замещать муниципальную должность муниципальной службы, таков:

1) признание его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;

2) лишение его права занимать муниципальные должности в течение определенного срока по решению суда, вступившему в законную силу;

3) наличие подтвержденного заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего исполнению им должностных обязанностей;

4) отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну,

если исполнение должностных обязанностей по муниципальной должности муниципальной службы, на которую претендует гражданин, связано с использованием таких сведений;

5) наличие близкого родства или свойства (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с другим муниципальным служащим, если их служба не связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

6) наличие гражданства иностранного государства, за исключением случаев, когда доступ к муниципальной службе урегулирован на взаимной основе межгосударственными соглашениями;

7) отказ от предоставления сведений о доходах и имуществе, находящемся в его собственности.

Помимо этого в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации – например, в Кемеровской области – в качестве ограничения для поступления на муниципальную службу и ее прохождения введено наличие двойного гражданства: В Вологодской области при поступлении на муниципальную службу гражданина спросят, не был ли вынесен в его отношении обвинительный приговор, даже и не связанный с лишением свободы, так как, согласно ст. 25 областного закона о муниципальной службе, гражданин не может быть принят на муниципальную службу или занимать должность муниципальной службы в случае вступления в законную силу обвинительного приговора[68].

3. Принцип единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учета исторических и иных местных традиций. Эти требования отражены в Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» и относятся, прежде всего, к организации муниципальной службы, поступлению на муниципальную службу, замещению муниципальных должностей и прохождению муниципальной службы. Помимо требований, предъявляемых к муниципальной службе, закон также устанавливает квалификационные требования, определяет основные обязанности и права муниципальных служащих, условия привлечения их к ответственности и порядок поощрения. В сфере законодательного регулирования рассматриваемый принцип означает, что для всех муниципальных служащих, независимо от муниципального образования и субъекта Российской Федерации, требования, изложенные в законе, являются едиными.

В то же время в формулировке данного принципа содержится и вторая составляющая – учет исторических и иных местных традиций. Как правило, в отношении организации местного самоуправления в целом она реализуется довольно часто. Что же касается непосредственно муниципальной службы, то, как показывает анализ законодательства субъектов Рос-

[68] Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба. Учебное пособие.: Изд-во «Удмуртский государственный университет». Ижевск,2013. С.154-155.

сийской Федерации, в том числе и Удмуртской Республики, воспользоваться «историческими и иными местными традициями» законодатели субъектов РФ и представительные органы муниципальных образований определенно не стремятся.

Принцип единства основных требований можно рассматривать и с другой точки зрения. Так, реализация его выражается в том, что ко всем гражданами, поступающим на муниципальную службу муниципальных образований одного субъекта Российской Федерации, предъявляются единые квалификационные требования относительно знаний, навыков, стажа работы.

4. Принцип внепартийности муниципальной службы.

Очень часто в юридической литературе, публикациях средств массовой информации значение слова «внепартийность» применительно к государственной и муниципальной службе трактуется как исключение для государственных служащих членства в политических партиях или работы в качестве их сторонников. Однако «внепартийность» и «непартийность» – не одно и то же.

В Федеральном законе «О муниципальной службе в Российской Федерации» (ст. 14) принцип внепартийности конкретизируется следующим образом: муниципальные служащие не вправе использовать свое должностное положение в интересах политических партий (ч. 12 п. 1). Это означает, что муниципальный служащий должен принимать решения и совершать действия в пользу общественных интересов – населения муниципального образования, а не в интересах какой-либо политической партии; муниципальные служащие не вправе образовывать в органах местного самоуправления структуры политических партий (ч. 13 п. 1).

Любопытным является тот факт, что при принятии на муниципальную службу запрещается требовать от гражданина указания на членство в политической партии, но как тогда определить, не принимает ли он решения в интересах партии, членом которой является? В настоящее время действительно нет такого социального института, который бы контролировал деятельность служащего в этом отношении.

Перечень принципов муниципальной службы не исчерпывается нормами Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации». Дополняет его законодательство субъектов Российской Федерации, многие из которых перенесли в свое законодательство о муниципальной службе правовые принципы, установленные Федеральным законом «О государственной службе в Российской Федерации».

Так, в законах о муниципальной службе субъектов Российской Федерации закреплены:

• принцип обязательности для муниципального служащего правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, приня-

тых в пределах их полномочий (Московская и Вологодская области, Краснодарский край);

• принцип гласности в осуществлении муниципальной службы (Москва, Архангельская область). В законе о муниципальной службе Челябинской области данный принцип дополняется гарантированностью гражданам Российской Федерации права на обращение к муниципальным служащим, а также на получение полной и достоверной информации о деятельности муниципальной службы в пределах, установленных законом;

• принцип ответственности муниципальных служащих за неисполнение либо ненадлежащее исполнение ими должностных обязанностей, за действия, нарушающие права и свободы человека и гражданина (Московская и Саратовская области, Санкт-Петербург). В законодательстве Краснодарского края и Тамбовской области он дополняется ответственностью муниципальных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения;

• принцип стабильности кадров муниципальной службы (Оренбургская и Новгородская области). В Псковской и Челябинской областях он обозначается как принцип преемственности и стабильности кадров муниципальных служащих в органах местного самоуправления.

Помимо принципов, повторяющих нормы Федерального закона «О государственной службе в Российской Федерации», законодательство субъектов Российской Федерации содержит и другие принципы муниципальной службы:

• принцип запрета на участие в забастовках Калининградская и Томская области);

• принцип демократизма (Ханты-Мансийский автономный округ);

• принцип подконтрольности и подотчетности населению муниципального образования (Санкт-Петербург, Вологодская и Новгородская области). В законодательстве Краснодарского края этот принцип обозначен как принцип ответственности перед населением муниципального образования и государством;

• принцип несменяемости муниципальной службы (Красноярский край);

• принцип недопустимости подчиненности муниципальных служащих одного муниципального образования органам местного самоуправления и его должностным лицам другого муниципального образования, а также органам государственной власти и государственным должностным лицам в решении вопросов, не отнесенных к ведению органов государственной власти, если иное не предусмотрено уставом муниципального образования (Краснодарский край, Тамбовская область). В законодательстве Республики Карелия, Калининградской области этот принцип обозначен как принцип организационной самостоятельности муниципальной службы при ее взаимодействии с государственной;

• принцип недопустимости использования муниципальной службы для извлечения личных либо групповых выгод (Ханты-Мансийский автономный округ);

• принцип соотнесенности и последовательности прохождения муниципальной службы на должностях в органах местного самоуправления и на государственных должностях в краевых и федеральных государственных органах (Краснодарский Край);

• принцип верности муниципального служащего Конституции РФ, уставу субъекта Российской Федерации и уставу муниципального образования (Калининградская и Томская области);

• принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления (Калининградская область);

• принцип принятия муниципальными служащими самостоятельных решений в соответствии с компетенцией органов местного самоуправления, установленной законодательством Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, уставами муниципальных образований (Челябинская область);

• принцип отделения религиозных объединений от органов местного самоуправления (Красноярский край). В законодательстве Республики Башкортостан он обозначен как принцип светского характера муниципальной службы[69].

Законодательством некоторых субъектов Российской Федерации, установленные Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» принципы дополняются отдельными положениями. Так, в принцип социальной и правовой защищенности муниципальных служащих законодатели Кемеровской области, Краснодарского и Приморского краев дополнительно ввели экономическую их защищенность.

Таким образом, практически все субъекты Российской Федерации, которые установили в своем законодательстве дополнительные принципы муниципальной службы, предусмотрели и действенные механизмы их реализации.

---

[69] Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба. Учебное пособие.: Изд-во «Удмуртский государственный университет». Ижевск,2013. С.183-185.

10. Квалификационные требования по муниципальным должностям

10.1. Квалификационные требования по муниципальным должностям

Федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ, статьей 8 «Классификация должностей муниципальной службы» определено:

Пункт 1. Должности муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

1) высшие должности муниципальной службы;
2) главные должности муниципальной службы;
3) ведущие должности муниципальной службы;
4) старшие должности муниципальной службы;
5) младшие должности муниципальной службы.

Пункт 2. Соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Квалификационные требования по муниципальным должностям муниципальной службы устанавливают показатели, определяющие соответствие профессионального уровня муниципального служащего либо кандидата на замещение определенной муниципальной должности муниципальной службы функциям и полномочиям, установленным по этой должности.

Законами субъекта Российской Федерации устанавливается соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы Российской Федерации с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной и государственной службы (см.: ст. 9).

В квалификационные требования к муниципальным служащим, замещающим муниципальные должности муниципальной службы, включается требования к:

1) уровню профессионального образования с учетом группы и специализации муниципальных должностей муниципальной службы;
2) стажу и опыту работы по специальности;
3) уровню знании Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава), законов субъектов Российской Федерации, устава муниципального образования и других нормативных право-

вых актов муниципального образования применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

Гражданам, претендующим на муниципальную должность муниципальной службы, рекомендуется иметь:

1) для высших и главных муниципальных должностей муниципальной службы – высшее профессиональное образование по специализации муниципальных должностей муниципальной службы или образование, считающееся равноценным с дополнительным высшим профессиональным образованием по специальности «государственное и муниципальное управление»;

2) для ведущих и старших муниципальных должностей муниципальной службы – высшее профессиональное образование по специальности «государственное и муниципальное управление» или образование, считающееся равноценным;

3) для младших муниципальных должностей муниципальной службы – среднее профессиональное образование по специализации муниципальных должностей муниципальной службы или образование, считающееся равноценным.

Решение о признании образования равноценным принимается соответствующим органом местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

В целях обеспечения высокого профессионального уровня муниципальных служащих, единства квалификационных требований по муниципальным должностям муниципальной службы рекомендуется:

1. Установить по муниципальным должностям муниципальной службы, следующие квалификационные требования к стажу и опыту работы по специальности:

- высшие муниципальные должности – стаж муниципальной службы на главных муниципальных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет;
- главные муниципальные должности – стаж муниципальной службы на ведущих муниципальных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет;
- ведущие муниципальные должности – стаж муниципальной службы на старших муниципальных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет;
- старшие муниципальные должности – стаж работы по специальности не менее трех лет;
- младшие муниципальные должности – без предъявления требований к стажу.

Другие квалификационные требования по соответствующим муниципальным должностям устанавливаются нормативными правовыми акта-

ми муниципальных образований с учетом компетенции органов и должностных лиц местного самоуправления.

2. Должностные инструкции (должностные обязанности) должны содержать перечень конкретных обязанностей по муниципальной должности в зависимости от функциональных особенностей данной должности и компетенции органа (должностного лица) местного самоуправления.

10.2. Должностная инструкция муниципального служащего

Должностные инструкции муниципальных служащих являются нормативными документами, призванными содействовать правильному подбору, расстановке и квалификации, совершенствованию функционального и технологического разделения труда между руководителями и специалистами. Также использоваться при оценке служебной деятельности муниципального служащего соответствующего органа местного самоуправления при проведении аттестации, при приеме граждан на муниципальную службу в порядке назначения или по конкурсу.

При разработке должностных инструкций муниципальных служащих необходимо исходить из положений Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 6 октября 2003 г № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», конституций (уставов), законов о муниципальной службе соответствующих субъектов Российской Федерации, уставов соответствующих муниципальных образований. С учетом задач и функций соответствующего органа местного самоуправления, предусмотренных нормативным правовым документом об этом органе и содержания федеральных и региональных государственных программ развития местного самоуправления, а также из задач развития соответствующего муниципального образования.

Должностная инструкция муниципального служащего определяет должностные обязанности и должностные права по предмету (предметам) ведения органа (должностного лица) местного самоуправления и квалификационные требования.

В должностных обязанностях муниципальных служащих должны содержаться основные задачи, которые решает конкретный муниципальный служащий на закрепленном за ним участке работы; основные функции, по которым он принимает, готовит проекты или обеспечивает выполнение соответствующих управленческих решений в области местного самоуправления; мера ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него обязанностей.

При этом при определении должностных обязанностей необходимо полностью руководствоваться соответствующими статьями Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», закона о муниципальной службе соответствующего субъекта Российской Федерации, устава соответствующего муниципального образования.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации[70].

Раздел о должностных правах включает основные права, которыми в пределах своей компетенции муниципальный служащий может пользоваться при выполнении возложенных на него должностных обязанностей.

При разработке раздела о должностных правах, в него включаются отдельные положения ст. 26 «Поощрение муниципального служащего», ст. 23 «Гарантии, предоставляемые муниципальному служащему», ст. 22 «Общие принципы оплаты труда муниципального служащего», ст. 21 «Отпуск муниципального служащего», ст. 24 «Пенсионное обеспечение муниципального служащего и членов его семьи» и ст. 25 «Стаж муниципальной службы» Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службы в Российской Федерации», статьи 40 КЗоТ Российской Федерации.

В разделе о необходимых требованиях к уровню знаний и умению выполнять должностные обязанности, использовать в служебной деятельности должностные полномочия, необходимые для замещения конкретной муниципальной должности определенного органа местного самоуправления, должны содержаться основные требования, предъявляемые к муниципальному служащему в отношении знаний Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации и иных нормативно-правовых актов. Устава, иных нормативных актов соответствующего муниципального образования; необходимые и специальные знания в специальных и смежных областях; знание положений, инструкций и других нормативных документов применительно к исполнению должностных обязанностей и полномочий, а также степень умения применять технические средства, другие прогрессивные методы работы, повышающие качество и оперативность выполнения должностных обязанностей.

---

[70] ст. 27 федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ.

Разработка должностных инструкций конкретным муниципальным служащим может осуществляться с привлечением научных организаций. Руководитель соответствующего органа местного самоуправления утверждает должностные инструкции для своих заместителей и для руководителей структурных подразделений, а также типовые должностные инструкции по остальным муниципальным должностям и подразделениям. На основании типовых должностных инструкций руководитель структурного подразделения утверждает должностные инструкции по конкретным муниципальным должностям.

При разработке должностных обязанностей муниципальному служащему рекомендуется учитывать методические правила функционального и технологического разделения труда по выработке и принятию соответствующих управленческих решений в области местного самоуправления (региональные программы развития местного самоуправления, проекты прогнозов развития муниципального образования, нормативные акты органов и должностных лиц местного самоуправления и другие).

При формулировке функций для руководителей и специалистов указываются управленческие решения в области местного самоуправления по общим функциям управления, таким как: планирование, организация, координирование, регулирование, контроль и анализ. При этом каждая функция имеет следующие определения:

планирование рассматривается как постановка целей, определяющих перспективы развития и будущее состояние управляемых объектов и процессов, а также способы достижения намеченных целей;

организация направлена на установление конкретных параметров организационной структуры объекта и субъекта управления и взаимосвязей между ними, в том числе: степени централизации и децентрализации управления; разделения и кооперации труда; уровней организации рабочих мест и условий труда; квалификации работающих; регламентации и стимулирования работы подразделений и каждого работающего;

координация обеспечивает согласованность работ всех звеньев системы управления; благодаря координации устанавливается единство отношений управляемой и управляющей систем, структур объекта и субъекта управления, связывающая и объединяющая все усилия персонала;

регулирование создает отношения упорядоченности и устойчивости социально-экономической системы, и в случае ее отклонения от заданных параметров приводит в эффективное действие ее персонал;

контроль призван выполнять роль обратной связи в системе управления; эта функция выполняется, чтобы постоянно наблюдать, оценивать и давать информацию о реализации объектом управления решений, относящихся к его компетенции;

анализ – разложение управляемых процессов и процессов управления на составляющие их элементы таким образом, чтобы получить возможность выявить позитивные и негативные проявления в объекте и субъекте управления; условия и тенденции их возникновения, исключить негативные и закрепить и развить прогрессивные проявления, дающие социально-экономический эффект и направленные на достижение целей муниципального образования.

Согласно технологическому разделению труда руководители принимают решения и оценивают результаты их выполнения; для специалистов определяется круг обязанностей по подготовке проектов решений в соответствии с перечисленными функциями. При этом главный специалист готовит решения по сложным перспективным, стратегическим, проблемам, требующим высокого уровня профессионализма, их согласовывает с руководителем. Ведущий специалист готовит решения по сложным текущим задачам, требующим решения в той или иной сфере деятельности. Специалист 1-й категории готовит решения по текущим вопросам и участвует в подготовке решений компетенции главного и ведущего специалистов; специалист 2-й категории и специалист участвуют в подготовке всех видов решений и выполняют оперативную текущую работу по обеспечению их выполнения.

В определенных специфических условиях служебной деятельности соответствующего органа местного самоуправления возможны совмещения должностей муниципальных служащих и функций руководителей и специалистов.

10.3. Примерная должностная инструкция ведущего специалиста отдела по защите прав потребителей

Общие положения

Ведущий специалист является старшей муниципальной должностью.

В своей деятельности ведущий специалист руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, в том числе Законом «О защите прав потребителей». Указами Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Уставом соответствующего муниципального образования, нормативными актами данного муниципального образования, положением об Отделе по защите прав потребителей, настоящей должностной инструкцией.

Ведущий специалист Отдела по защите прав потребителей подчиняется заведующему этим отделом.

Ведущий специалист Отдела по защите прав потребителей утверждается и освобождается от должности приказом главы администрации муниципального образования по представлению курирующего заместителя главы администрации и заведующего отделом.

Цель деятельности

Обеспечение удовлетворения потребностей населения муниципального образования по защите прав и законных интересов потребителей во всех отраслях и сферах экономики.

Функциональные обязанности

Участие в формировании муниципальной программы по удовлетворению потребностей населения муниципального образования в услугах торговли и бытовом обслуживании населения.

Организация, регулирование и контроль выполнения муниципальной программы по удовлетворению потребностей населения муниципального образования в услугах торговли и бытовом обслуживании населения.

Организация работы по лицензированию торговли товарами, подлежащими обложению акцизами на территории муниципального образования.

Организация работы по защите прав потребителей.

Рассмотрение и разрешение жалоб потребителей по вопросам торговли, связи, культуры, туристических и других услуг.

Подготовка материалов в суды и на заседания Административной комиссии по рассмотрению фактов нарушения Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей».

Выявление условий, ущемляющих права потребителей, и подготовка проектов решений по этим вопросам.

Примечание:

При обнаружении или выявлении опасных товаров (работ, услуг) – незамедлительное извещение о них заведующего отделом по защите прав потребителей, первого заместителя главы администрации муниципального образования и государственных органов для принятия мер.

Выявление продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг), не сопровождающихся достоверной и достаточной информацией, или несоответствующего качества.

Участие в разработке требований по безопасности товаров (работ, услуг).

Подготовка предложений в органы управления, предприятия, организации о мерах по повышению качества товаров, работ, услуг и снятию с производства, изъятию из оборота товаров, опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды.

Организация работы координационного совета (если такой создан) по качеству продукции, работ, услуг и защите прав потребителей.

Организация подготовки проектов решений и участие в заседаниях коллегиальных органов по вопросам качества продукции, работ, услуг и защите прав потребителей.

Контроль, организация, регулирование деятельности внештатных инспекторов (если такие имеются) Отдела торговли, бытового обслуживания населения и зашиты прав потребителей.

Анализ договоров, заключаемых продавцами (исполнителями, изготовителями) с потребителями, с целью выявления условий, ущемляющих права потребителей.

Должностные права

Ведущий специалист Отдела по защите прав потребителей имеет право:

- беспрепятственного доступа на все предприятия, учреждения и организации муниципального образования независимо от форм собственности для ознакомления со всеми необходимыми документами и получения устных и письменных объяснений по вопросам защиты прав потребителей, отнесенных к компетенции органов местного самоуправления;
- затребовать в соответствии с законодательством любую информацию от хозяйствующих субъектов при осуществлении своих полномочий;
- осуществлять проверки предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения независимо от форм собственности и ведомственной подчиненности по вопросам защиты прав потребителей;
- вносить предложения в административные комиссии соответствующего органа по вопросам наложения административных взысканий;
- использовать свои права, предусмотренные законодательством и настоящей инструкцией для пресечения нарушений Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей».

Ответственность

Ведущий специалист Отдела по защите прав потребителей несет дисциплинарную и иную предусмотренную законом ответственность за некачественное, ненадлежащее и несвоевременное исполнение обязанностей, предусмотренных настоящей должностной инструкцией.

Служебные взаимодействия (связи по должности).

Ведущий специалист Отдела по защите прав потребителей:

- взаимодействует с органами, осуществляющими государственный контроль за безопасностью товаров, работ, услуг для потребителей;

- взаимодействует со специалистами Антимонопольного управления, Комитета по торговле и бытовому обслуживанию населения Правительства (администрации) субъекта Российской Федерации, отделами и комитетами администрации муниципального образования, представительствами федеральных органов исполнительной власти;

- взаимодействует внутри отдела с начальником отдела и специалистами отдела согласно распределению должностных обязанностей, полномочий внутри отдела.

Необходимые знания и умения

Ведущий специалист Отдела по защите прав потребителей должен знать Конституцию Российской Федерации, Конституцию (Устав) соответствующего субъекта Российской Федерации, Устав данного муниципального образования, Федеральный закон «О защите прав потребителей», нормативные акты, регулирующие торговлю, бытовое обслуживание населения и защиту прав потребителей. Нормативные правовые акты, регулирующие делопроизводство, основы экономики и организации производства, бытового обслуживания и торговли; нормы охраны труда, техники безопасности и противопожарной защиты, правила делового этикета.

Должен уметь работать с людьми, пользоваться компьютерной и другой организационной техникой.

Квалификационные требования

Ведущий специалист должен иметь высшее профессиональное образование по специальности «Государственное и муниципальное управление» или образование, считающееся равноценным, и стаж работы по специальности не менее трех лет.

11. Оценка персонала и эффективности органов муниципального управления

11.1. Оценка персонала муниципальной службы

Показатели оценки персонала, осуществляемой при проведении аттестации, тесно связаны с оценками муниципальной службы в целом. С одной стороны, муниципальная служба должна иметь в глазах местного населения достаточный вес, полноправный статус, общественное признание, а с другой – местному сообществу небезынтересно иметь представление об эффективности функционирования органов муниципального управления.

Эффективность муниципальной службы можно охарактеризовать тремя группами критериев оценки:

- с позиций муниципального служащего (работника);
- с позиций муниципальной администрации;
- с позиций местного сообщества.

Перечисленные реальные элементы уровня организации муниципальной службы составляют определенную систему и отражают основные условия эффективного использования трудового потенциала муниципальной сферы. Каждый из предлагаемых показателей может быть выражен количественно на основе социально-логических анализов, а также использования экономико-математического аппарата. Структурно-функциональный анализ отдельных организационных и социальных элементов дает возможность выявить и оценить существенное содержание муниципальной службы, а также степень влияния органов местного самоуправления на развитие социально-экономических процессов в муниципальном образовании.

Критерии оценки эффективности муниципальной службы с позиции муниципального служащего:

- соответствующий интерес к выполняемой работе;
- возможность творческой самореализации;
- степень влияния на общие результаты;
- степень самостоятельности в принятии решения;
- удовлетворенность оплатой труда;
- наличие специальных льгот и гарантий;
- уровень регламентации функций;
- правовая защищенность;
- возможность собственного самосовершенствования;
- условия обучения, переподготовки и продвижения по службе;
- надежность и долгосрочность должностного положения;
- получение всевозможных потенциальных преимуществ;

- степень самоудовлетворенности трудом (службой).

С позиции муниципальной администрации:

- эффективность выполнения персоналом возложенных функций;
- экономичность организационной структуры;
- степень централизации и децентрализации функций и полномочий;
- оптимальность координации (легкость и быстрота управления);
- объемы и скорость обработки информации (документооборота);
- состояние исполнительской дисциплины, ответственность;
- социально-психологический климат в коллективе;
- характер текучести кадров;
- состояние инновационности;
- формирование новых инструментов управления;
- состояние местного бюджета;
- состояние трудовой дисциплины;
- наличие условий для профессионального роста персонала;
- соблюдение правовых норм;
- уменьшение жалоб населения.

С позиции местного сообщества:

- функционирование жизнеобеспечивающих структур и служб;
- экологическая защита населения;
- уровень занятости населения;
- обеспеченность товарами и услугами;
- создание условий роста деловой активности;
- рост покупательной способности населения;
- развитие социальной инфраструктуры;
- реализация (отклики) на запросы населения; наличие бюрократичности в работе муниципальных чиновников;
- сотрудничество с предпринимательскими кругами и общественными организациями;
- правовая защищенность граждан, создание условий общественной безопасности;
- разностороннее развитие территорий;
- уровень предоставления общественных услуг;
- сочетание интересов различных групп и категорий местного сообщества, жителей и хозяйствующих субъектов на территории.

11.2. Аттестация муниципальных служащих

Аттестация муниципальных служащих, замещающих муниципальную должность муниципальной службы (далее – муниципальная должность) в органе местного самоуправления, проводится в целях стимулирования роста профессионализма, повышения ответственности, исполнительской дисциплины муниципальных служащих, предупреждения коррупции в системе органов местного самоуправления.

Основные задачи аттестации:

- совершенствование деятельности органа местного самоуправления по подбору, закреплению, повышению квалификации и воспитанию муниципальных служащих;
- определение уровня их профессиональной подготовки и соответствия замещаемой муниципальной должности;
- определение направлений повышения их квалификации или переподготовки (переквалификации);
- выявление перспективы использования их потенциальных способностей, стимулирование роста их профессионализма;
- совершенствование расстановки муниципальных служащих в соответствии с уровнем их квалификации.

Аттестации подлежат муниципальные служащие, замещающие в органах местного самоуправления младшие, старшие, ведущие, главные и высшие муниципальные должности.

Аттестация может проводиться не чаще одного года, но не реже одного раза в три года.

Законодательство по аттестации муниципальных служащих состоит из Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и законов субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством.

Организация проведения аттестации.

Для проведения аттестации необходимо:

1) сформировать аттестационную комиссию;
2) утвердить график проведения аттестации;
3) составить списки муниципальных служащих, подлежащих аттестации;
4) подготовить необходимые документы для аттестационной комиссии;
5) ознакомить муниципального служащего с условиями и порядком проведения аттестации.

Предложения о количественном и персональном составе аттестационной комиссии разрабатываются кадровой службой органа местного самоуправления с учетом численности муниципальных служащих, подлежа-

щих аттестации, и мнений руководителей соответствующих подразделений органа местного самоуправления.

Аттестационная комиссия состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии. Руководитель органа местного самоуправления может привлекать к работе комиссии независимых экспертов. Оценка экспертами качеств муниципального служащего является одним из аргументов, характеризующих аттестуемого.

В состав аттестационной комиссии включаются представители кадровой и юридической служб органа местного самоуправления, а также может включаться представитель соответствующего профсоюзного органа.

Количественный и персональный состав аттестационной комиссии, сроки и порядок ее работы утверждаются руководителем органа местного самоуправления, принимающим решения о назначении на должность или об освобождении от должности соответствующих муниципальных служащих.

В зависимости от специфики должностных обязанностей муниципальных служащих в органе местного самоуправления может быть создано несколько аттестационных комиссий.

График проведения аттестации утверждается руководителем органа местного самоуправления и доводится до сведения каждого аттестуемого муниципального служащего не менее чем за месяц до начала аттестации.

В графике указываются:

- наименование органа местного самоуправления, подразделения, в котором работает муниципальный служащий, подлежащий аттестации;
- дата и время проведения аттестации;
- дата представления в аттестационную комиссию необходимых документов с указанием ответственных за такое представление руководителей соответствующих подразделений органа местного самоуправления.

Подготовка к проведению аттестации.

Рекомендуется не позднее, чем за две недели до начала проведения аттестации в аттестационную комиссию представлять отзыв на подлежащего аттестации муниципального служащего, подписанный его непосредственным руководителем.

Отзыв должен содержать полную и объективную оценку профессиональных и личностных качеств муниципального служащего, показатели результатов его деятельности за предшествующий период.

Кадровая служба органа местного самоуправления не менее чем за неделю до начала аттестации должна ознакомить каждого муниципального служащего с представленным отзывом о его служебной деятельности. При этом аттестуемый муниципальный служащий вправе представить в аттестационную комиссию дополнительные сведения о служебной деятельности за предшествующий период, а также заявление о своем несогласии с представленным отзывом.

Сведения о муниципальном служащем при проведении аттестации

1. Фамилия, имя, отчество, год рождения.

2. Замещаемая муниципальная должность на момент проведения аттестации и дата назначения на эту должность.

3. Образование (когда и какое учебное заведение окончил, специальность).

4. Общий трудовой стаж, в том числе: стаж работы по специальности, стаж работы на муниципальной службе.

5. Наличие ученой степени, ученого звания, печатных и научных работ, знание иностранных языков.

6. Сведения о повышении квалификации и переподготовке (переквалификации). (Форма обучения, что и когда окончил).

7. Перечень основных вопросов, в решении которых принимал участие муниципальный служащий, и как отразились его организаторские способности на результатах работы.

8. Умение владеть компьютерной и другой оргтехникой.

9. Мотивированная оценка профессиональных, личностных качеств и результатов служебной деятельности.

10. Итоговый отзыв руководителя о муниципальном служащем, основанный на оценке его квалификации, качества выполнения работы и предъявляемых квалификационных требований.

11. Вывод о соответствии или несоответствии.

Аттестация проводится в присутствии аттестуемого муниципального служащего и руководителя соответствующего подразделения, в котором работает муниципальный служащий органа местного самоуправления.

В случае неявки муниципального служащего на заседание аттестационной комиссии без уважительных причин комиссия может провести аттестацию в его отсутствие.

Аттестационная комиссия рассматривает представленные документы, заслушивает сообщения муниципального служащего и, в случае необходимости, его непосредственного руководителя о служебной деятельности муниципального служащего.

В целях объективного проведения аттестации после предоставления аттестуемым дополнительных сведений о его служебной деятельности за предшествующий период и его заявления о несогласии с представленным отзывом аттестационная комиссия вправе перенести аттестацию на очередное заседание комиссии.

Обсуждение профессиональных и личностных качеств муниципального служащего применительно к его должностным обязанностям и полномочиям должно быть объективным и доброжелательным.

Оценка служебной деятельности муниципального служащего основывается на его соответствии квалификационным требованиям по замеща-

емой муниципальной должности, определении его участия в решении поставленных перед соответствующим подразделением (органом местного самоуправления) задач, сложности выполняемой им работы, ее результативности. При этом должны учитываться образование, профессиональные знания муниципального служащего, стаж муниципальной службы, стаж и опыт работы по специальности, повышение квалификации и переподготовка (переквалификация), а также в отношении соответствующей группы должностей организаторские способности, влияющие на эффективность служебной деятельности.

11.3. Перечень показателей оценки профессиональных и личностных качеств аттестуемого муниципального служащего

Примерный перечень показателей для оценки профессиональных и личностных качеств аттестуемого муниципального служащего:

- образование;
- стаж работы, в том числе: по специальности и муниципальной службе;
- ученая степень, ученое звание;
- объем специальных знаний;
- наличие научных трудов, рационализаторских предложений;
- самостоятельность в выполнении работ и заданий;
- способность анализировать проблемы и делать правильные выводы;
- оперативность и инициатива в работе;
- своевременность выполнения должностных обязанностей;
- интенсивность труда, т.е. способность в короткие сроки выполнять большие объемы работ;
- умение владеть компьютерной или другой оргтехникой;
- способность к быстрой оценке и принятию решений, реализации их;
- способность адаптироваться к новой ситуации и применять новые подходы при решении задач;
- готовность к выполнению задач, не входящих в его компетенцию;
- информированность: знания необходимых законодательных и иных нормативно-правовых актов, отечественного и зарубежного опыта, умение оценивать и прогнозировать ситуацию;
- ответственность за результаты работы;
- способность выражать свои мысли: письменно, устно;
- руководящие способности: руководство и помощь подчиненным, подготовка заместителей; делегирование ответственности;
- стиль общения в работе: с руководством, с коллегами, с подчиненными;
- способность к самооценке;

- дополнительные характерные черты.

Оценка профессиональных и личностных качеств, результатов служебной деятельности муниципального служащего определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления по вопросам муниципальной службы.

Результаты аттестации (оценка и рекомендации).

Заседание аттестационной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей ее членов.

Решение об оценке профессиональных и личностных качеств муниципального служащего, а также рекомендации аттестационной комиссии принимаются в отсутствие аттестуемого и его непосредственного руководителя открытым или тайным голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов аттестационной комиссии. При равенстве голосов, поданных «за» и «против» соответствия муниципального служащего занимаемой должности, он признается соответствующим замещаемой муниципальной должности.

Проходящий аттестацию муниципальный служащий, являющийся членом аттестационной комиссии, в голосовании не участвует и на нем не присутствует.

Аттестационная комиссия по результатам аттестации вправе внести на рассмотрение руководителя органа местного самоуправления мотивированные рекомендации о повышении или понижении муниципального служащего в должности. Присвоении очередного квалификационного разряда, об изменении надбавки к должностному окладу за особые условия службы (сложность, напряженность, специальный режим работы), о включении в резерв на выдвижение на вышестоящую муниципальную должность, о совершенствовании работы с кадрами.

В результате аттестации муниципальному служащему дается одна из следующих оценок:

- соответствует замещаемой муниципальной должности;
- соответствует замещаемой муниципальной должности при условии выполнения рекомендаций аттестационной комиссии по его служебной деятельности;
- не соответствует замещаемой муниципальной должности.

Результаты аттестации заносятся в аттестационный лист муниципального служащего. Аттестационный лист подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и членами аттестационной комиссии, присутствовавшими на заседании и принимавшими участие в голосовании. Ознакомление муниципального служащего с аттестационным листом производится под расписку.

Другие документы по результатам аттестации не оформляются. Аттестационный лист муниципального служащего, прошедшего аттестацию, и отзыв на него хранятся в личном деле муниципального служащего.

Результаты аттестации муниципального служащего представляются руководителю органа местного самоуправления не позднее чем через семь дней после ее проведения.

Соответствующий руководитель органа местного самоуправления с учетом результатов аттестации принимает решение:

- о повышении муниципального служащего в должности;
- о присвоении муниципальному служащему в установленном порядке очередного квалификационного разряда;
- об изменении муниципальному служащему надбавки к должностному окладу за особые условия службы (сложность, напряженность, специальный режим работы);
- о включении муниципального служащего в резерв на выдвижение на вышестоящую муниципальную должность.

Муниципальный служащий в случае признания его не соответствующим замещаемой муниципальной должности направляется на повышение квалификации или переподготовку (переквалификацию), либо с его согласия переводится на другую муниципальную должность.

При отказе муниципального служащего от повышения квалификации, переподготовки или перевода на другую муниципальную должность руководитель органа местного самоуправления вправе принять решение об увольнении муниципального служащего в соответствии с действующим законодательством и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления и условиями трудового договора (контракта).

Указанные выше решения принимаются руководителем органа местного самоуправления не позднее чем через два месяца со дня аттестации муниципального служащего. По истечении указанного срока уменьшение муниципальному служащему надбавки к должностному окладу за особые условия службы (сложность, напряженность, специальный режим работы), перевод его на более низкую муниципальную должность или увольнение по результатам данной аттестации не допускается. Время болезни и отпуска муниципального служащего в 2-х месячный срок не засчитывается.

Аттестационная комиссия проводит не реже одного раза в шесть месяцев квалификационный экзамен для присвоения квалификационного разряда, в том числе очередного, в следующих случаях:

- по инициативе муниципального служащего без последующего перевода его на другую муниципальную должность;
- при переводе муниципального служащего на муниципальную должность иной группы и иной специальности;
- при назначении впервые на муниципальную должность.

Рекомендации аттестационной комиссии по результатам квалификационного экзамена служат основанием для принятия соответствующим руководителем органа местного самоуправления решения о присвоении в установленном порядке муниципальному служащему квалификационного разряда.

После проведения аттестации муниципальных служащих издается приказ органа местного самоуправления или его руководителя, в котором анализируются результаты проведения аттестации, утверждаются мероприятия по проведению очередной аттестации и улучшению работы с кадрами.

Трудовые споры, связанные с проведением аттестации, рассматриваются в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации о порядке разрешения трудовых споров.

12. Проблемы реализации местного самоуправления в условиях Удмуртской Республики

Переход к качественно новому этапу национально-государственного строительства создал более благоприятные условия для дальнейшего развития государственности, экономики и культуры Удмуртии, укрепления интернациональных связей.

Начался новый этап – строительство обновлённой России. На основе новых принципов конституционного законодательства Российской Федерации Удмуртская Республика провела реформу своей государственной и правовой системы, провозгласила принципы приоритета прав и свобод человека, разделила государственную власть на законодательную, исполнительную и судебную.

Общедемократические преобразования в стране позволили законодательно закрепить самобытный путь развития Удмуртии в составе России, определить перспективы её отношений с федеральным центром, последовательно обеспечивать конституционное, гибкое сочетание суверенитета Российской Федерации и самостоятельности Республики в качестве субъекта России, интересов Удмуртской Республики с общественными интересами.

Однако сегодня нельзя обойти конституционно-правовую проблему, которая проявляется в значительности коллизий между федеральной конституцией и федеральным законодательством с одной стороны, и конституциями (уставами), а также текущим законодательством субъектов Российской Федерации, в частности, Удмуртской Республики – с другой. Поэтому не может не настораживать достаточная распространённость нарушений в конституционном и текущем законодательстве Удмуртской Республики конституционных основ российского федерализма.

Соглашаясь с федеральной моделью, имеются отдельные факты игнорирования положений российской Конституции, норм федеральных нормативных актов, порой закрепляется собственное видение правового регулирования конституционных основ федерализма. Рассматривая российскую государственность в современных условиях, необходимо подчеркнуть, что Россия, согласно пункту 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации, является демократическим, федеративным, правовым государством. Эти признаки в полной мере определяют конституционно-правовую природу субъектов Российской Федерации, в том числе Удмуртской Республики. Конституция Удмуртской Республики, фиксируя Удмуртскую Республику социальным и правовым государством (пункт 1 статьи 6, пункт 1 статьи 7), не узаконила республику демократическим государством, что в первую очередь определяет народовластие; Удмуртскую Республику как организацию всего многонационального народа, проживающего на данной территории; признание человека, его прав и свобод высшей ценностью; демократию как

основу образа жизни Удмуртской Республики и её политического режима; идеологическое многообразие и политический плюрализм[71].

Исходя из пункта 1 статьи 3 Конституции Российской Федерации, носителем суверенитета и единственным источником власти в субъектах Российской Федерации является их многонациональный народ. Однако, анализируя Конституцию Удмуртской Республики (с учётом последних изменений), необходимо отметить нарушения, противоречащие Основам конституционного строя Российской Федерации. Так, пунктом 1 статьи 3 Конституции Удмуртской Республики закреплено положение о том, что носителем государственности и источником власти в Удмуртской Республике является народ[72]. По теории немецкого философа Фридриха Ницше (1844-1900), народ – бесформенный материал, из которого «герои творят свою историю». Российский юрист Л.И. Петражицкий также отмечал, что народ – это толпа, которая не может созидать, а может только разрушать.

В Удмуртии, в основном в г. Ижевске, в настоящее время проживает свыше 70 различных народностей, с которыми необходимо считаться, уважать их права. В пункте 1 статьи 4 Конституции Российской Федерации зафиксировано, что суверенитет Российской Федерации, верховенство конституции страны и федеральных законов распространяется на всю её территорию, исходя из волеизъявления и суверенности многонационального народа, обеспечивая тем самым целостность и неприкосновенность её территорий. Поэтому субъекты Российской Федерации находятся в правовом пространстве России, а оно едино и неделимо[73]. Каждая попытка субъекта конституционно определить себя государством (в Конституции Удмуртской Республики это отражено в пяти статьях: пункт 1 статьи 1; пункт 2 статьи 2; пункт 1 статьи 4; пункт 1 статьи 6; пункт 1 статьи 7; глава 3) определяют Удмуртскую Республику как государство в составе Российской Федерации. Всё это, так или иначе, порывает федеративные основы, что не должно иметь место. До настоящего времени в Конституции Удмуртской Республики не закреплено положение о том, что суверенитет Российской Федерации распространяется на территорию Удмуртской Республики. Это подтверждено и определением Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2001 года № 249 «О положениях Федеративного договора», предусматривавшего суверенитет республик (понятие «государство» это подразумевает – В.В.) и позволявшего, тем самым, обоснование ограниченного суверенитета Российской Федерации, её конституционно-правового статуса и полномочий. В связи с этим указанные

---

[71] Войтович В.Ю. Конституция Удмуртии – природа, эволюция и современность. Конституционное строительство в Удмуртии: этапы развития: материалы Всероссийской научно-практической конференции 23 апреля 2009 года / Под ред. В.Ю. Войтовича. Ижевск: Книго-Град, 2009. С. 17.

[72] в редакции Закона Удмуртской Республики от 26 февраля 2002 года № 14-РЗ.

[73] пункт 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации.

положения не могут действовать и не подлежат применению как противоречащие Конституции Российской Федерации[74].

Всё это сказывается на проблемах реализации местного самоуправления в Удмуртской Республике, которое должно обеспечивать самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Именно местное самоуправление является основой фундамента гражданского общества, развития самостоятельности решения политических, экономических, социальных и правовых вопросов.

Однако о какой самостоятельности можно вести речь, когда с каждым годом конституционно ущемляются права и свободы человека и гражданина? Это наглядно продемонстрировано в главе 2 Конституции Удмуртской Республики «Защита прав и свобод человека и гражданина». Если правам и свободам в ней было посвящено[75] 46 статей (39,3 процента), в том числе конституционных норм – 111 (48,26 процента), то с учётом редакции последующих законов Удмуртской Республики законодателем оставлено всего 4 статьи (5,6 процента), в том числе конституционных норм – 6 (2,5 процента)[76]. Исходя из указанных цифр, правомерным является вопрос: «Какова же сущность Конституции Удмуртской Республики – закона, обладающего высшей юридической силой, принятой от имени многонационального народа, проживающего на территории Удмуртской Республики, формирования и развития конституционных прав и свобод, которые должны выражаться в совершенствовании местного самоуправления на местах?» При этом в Конституции Российской Федерации оговаривается, что перечисление в ней основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление общепризнанных прав и свобод (пункт 1 статьи 55). Закреплён обращенный к законодателю запрет издавать законы, отменяющие или умаляющие права человека (пункт 2 статьи 55). Таким образом, Конституция Российской Федерации воспроизводит в основном формулу статьи 29 Всеобщей декларации прав человека, но уточняет её применительно к российской действительности.

Права человека и гражданина могут быть ограничены лишь при двух условиях:

1) только федеральным законом (а не законами субъектов федерации);

2) для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства (пункт 3 статьи 55).

---

[74] Там же. С. 18.

[75] первичный вариант Конституции, принятый 7 декабря 1994 года – В.В.

[76] Там же.

Местное самоуправление в Удмуртской Республике осуществляется на территории муниципальных образований, которых насчитывается 341. Функции местного самоуправления должны осуществляться на основе и во исполнение наказов избирателей, как со стороны депутатов, так и муниципальных служащих. Именно на них ложится ответственность за проведение в жизнь политики, экономики, социальной сферы жизнедеятельности. В связи с этим законодатель определил муниципальную службу как профессиональную деятельность по обеспечению реализации полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществляемую на постоянной основе на муниципальных должностях, не являющихся выборными, в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставами муниципальных образований, финансируемых из средств местного бюджета и наделённых полномочиями по решению вопросов местного значения.

Анализ законодательной основы муниципальной службы показал, что, во-первых, на федеральном уровне[77] закреплены следующие положения:

- условия и порядок реализации муниципальной службы должны быть указаны в уставе муниципального образования;

- правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и федеральным законом. Указанные базовые федеральные законы как раз и являются теми законами, которые устанавливают перечень нормативных актов, призванных регулировать муниципальную службу, устанавливать основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации.

Во-вторых, законодательное регулирование вопросов муниципальной службы осуществляется субъектами Российской Федерации на основе положений Конституции Российской Федерации и соответствующих федеральных законов. Что касается конституций республик, в том числе Конституции Удмуртской Республики, то они, в большинстве своём, не регулируют вопросы организации и осуществления муниципальной службы, а только устанавливают принципы организации и осуществления на своей территории местного самоуправления. Регламентировать основы организации и деятельности муниципальной службы призваны законы субъектов Российской Федерации. Так, в Удмуртской Республике действует Закон «О муниципальной службе в Удмуртской Республике» от 20 марта 2008 года № 10, в котором на основе Федерального закона № 25-ФЗ «О муниципаль-

[77] Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ, Федеральный закон от 6 октября 2006 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

ной службе в Российской Федерации» определены понятия муниципальной должности и муниципальной службы, законодательные основы муниципальной службы и основные её принципы, статус муниципального служащего, порядок прохождения муниципальной службы.

В-третьих, важнейшим нормативно-правовым актом местного самоуправления является устав муниципального образования, где в сжатой форме должны рассматриваться следующие вопросы:

- правовая регламентация муниципальной службы;
- прохождение службы;
- виды и категории муниципальных служащих;
- вопросы, связанные с порядком замещения руководителей и иных категорий муниципальных служащих;
- трудовой договор с муниципальным служащим;
- прекращение трудовых отношений;
- аттестация муниципальных служащих и другие.

При этом, согласно уставу муниципального образования, должно разрабатываться Положение о муниципальной службе, где подробно освещаются вопросы организации и осуществления муниципальной службы. Оно (Положение) принимается органами местного самоуправления и регулирует вопросы:

- о сущности муниципальной службы и муниципальной должности;
- о полномочиях органов местного самоуправления в области муниципальной службы;
- об основах правового статуса муниципального служащего (порядок ведения личного дела, основные права и обязанности муниципального служащего, ограничения, связанные с муниципальной службой);
- о прохождении муниципальной службы (поступление на службу, квалификационные требования к муниципальным должностям муниципальной службы, приём на службу, должностные полномочия муниципальных служащих, квалификационные разряды, аттестация, поощрения муниципальных служащих, ответственность муниципальных служащих, основания прекращения муниципальной службы);
- об экономическом и социально-правовом обеспечении муниципальных служащих (гарантии для муниципальных служащих, денежное содержание муниципальных служащих и стаж муниципальной службы, отпуска муниципальных служащих и их пенсионное обеспечение);
- об управлении муниципальной службы и так далее.

Исходя из вышеизложенного необходимо рассмотреть правовое регулирование муниципальной службы уставами муниципальных образований Удмуртской Республики. В ходе исследования было проанализировано 14 уставов муниципальных образований: городов Ижевска, Воткинска, Глазова, Сарапула и Можги; муниципальных образований «Кезский рай-

он», «Юкаменский район», «Ярский район», «Сарапульский район», «Шарканский район», «Увинский район», «Завьяловский район», «Камбарский район» и Устав муниципального образования «Бабинское» – сельского поселения. Все перечисленные уставы так или иначе дублируют содержание статьи 47 Устава г. Ижевска, указывая на то, что требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы осуществляется в соответствии с федеральным законом, законами Удмуртской Республики, Уставом и принимаемым Советом депутатов в соответствии с ними Положением о муниципальной службе и муниципальном районе. При этом ни в одном муниципальном образовании не отмечается Положение о муниципальной службе. В связи с этим возникает вопрос: как можно успешно реализовывать решение задач, стоящих перед муниципальными образованиями, когда на местах не разработана правовая основа регулирования муниципальной службы?

Основа, которая заложена федеральными законами и Законом Удмуртской Республики от 20 марта 2008 года № 10 «О муниципальной службе в Удмуртской Республике», направлена на формирование гражданского общества в Российской Федерации, а её претворение в жизнь во многом зависит от разработки и содержания нормативно-правовых актов, регулирующих муниципальную службу.

Важнейшая задача субъектов Российской Федерации, в том числе и Удмуртской Республики, состоит в том, чтобы найти собственные аспекты правового регулирования муниципальной службы, исходя из интересов населения с учётом исторических и иных местных традиций; создать систему управления своей муниципальной службой в целях координации деятельности муниципальных органов при решении соответствующих кадровых вопросов, а также в целях осуществления вневедомственного контроля за соблюдением в муниципальных органах функционирования Положения о муниципальной службе.

Исходя из содержания статьи 14 ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», необходимо выяснить следующие сферы, в которых муниципальная служба обязана на правовой основе обеспечивать решение вопросов местного значения:

- формирование и утверждение, исполнение бюджета и осуществление контроля за исполнением данного бюджета;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организации транспортного обслуживания населения;
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности;

- создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания;

- создание условий для организации досуга и обеспечение жителей услугами организаций культуры;

- планирование застройки территорий, установление правил землепользования и застройки территорий;

- охрана окружающей среды на территории муниципального образования;

- создание условия для деятельности средств массовой информации муниципального образования и другие[78].

Перед каждым органом местного самоуправления и его структурным подразделением, муниципальным служащим должны ставиться конкретные задачи. Задачи органов местного самоуправления и их структурных подразделений должны определяться в Положениях о них. Задачи муниципального служащего на основании Положения о муниципальной службе формируются в должностных инструкциях и иных организационно-распорядительных документах. Только на этих принципах можно успешно реализовать деятельность муниципального служащего, направленную на эффективное решение социально-экономических вопросов, совершенствование в целом, реализацию местного самоуправления в Удмуртской Республике.

[78] Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие. Ижевск: Изд-во «Удмуртский университет», Института экономики и управления ФГБОУ ВПО «УдГУ», 2013. С. 101.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы. Государство и право, 1996. С. 11.
2. Вильямский В.С. Основы организации муниципального управления / В.С. Вильямский. Ростов н/Д: Феникс, 2007. С. 24-26, 27, 36-37, 220-221.
3. Войтович В.Ю. Государственная и муниципальная служба. ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет», Институт экономики и управления, Кафедра государственного и муниципального управления. Ижевск, 2013. С. 93, 44, 45, 101, 154,155, 183, 185.
4. Войтович В.Ю. Современный этап реформирования и развития системы государственной службы РФ: проблемы, решения. Государственное и муниципальное управление: теория, история, практика: материалы III Международной очно-заочной научно-практической конференции, 20 апреля 2012 г. / под ред. д.ю.н., проф. В.Ю. Войтовича. Ижевск: Изд-во «Удмуртский университет», 2012. С. 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19.
5. Войтович В.Ю. Основы теории права. Учебно-методическое пособие / Ижевск: Изд-во «Удмуртия», 2005. С. 56, 74, 76, 77.
6. Войтович В.Ю., Иванова А.А. Местное самоуправление в Удмуртии. Ижевск: КнигоГрад, 2010. С. 292.
7. Войтович В.Ю., Иванова А.А. Муниципальные образования Удмуртии: на примере Глазовского муниципального района. Ижевск: Изд-во «Удмуртия», 2011. С. 138, 139, 140, 141, 334, 349, 416.
8. Войтович В.Ю. Государственное строительство в Удмуртии: история и современность. Ижевск: изд-во «Удмуртия», 2006. С. 412.
9. Войтович В.Ю. конституция Удмуртии – природа, эволюция и современность. Конституционное строительство в Удмуртии: этапы развития: материалы Всероссийской научно-практической конференции 23 апреля 2009 года / под ред. В.Ю. Войтовича. Ижевск: КнигоГрад, 2009. С. 17, 18.
10. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учебник. М.: ТК Велби: Изд-во Проспект, 2004. С. 116, 117.
11. Государственная и муниципальная служба: учебник для бакалавров / под ред. В.И. Петрова. М.: Изд-во Юрайт, 2013. С. 42-49, 68-79.
12. Курашвили Б.Н. Очерк теории государственного управления. М., 1987. С. 57.
13. Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика: Учебное пособие. СПБ.: Питер, 2004. С. 17, 21, 44, 106, 340, 341.
14. Маркс К., Энгельс Ф. Соч., Т. 20. М.: Политическая литература, 1961. С. 37.
15. Можаева Н.Г., Богинская Е.В. Муниципальное управление: учебник для студентов системы СПО / под ред. А.А. Скамницкого. М.: Гардарики, 2006. С. 117, 119-127.

16. Мокрый В.С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ: учебное пособие / В.С. Мокрый, А.А. Сапожников, О.С. Семкина / под ред. А.А. Сапожникова. М.: КНОРУС, 2008. С. 45-65.

17. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. Ростов н/Д: Ростиздат, 2001. С. 27.

18. Советский энциклопедический словарь: Изд-во «Советская энциклопедия». М., 1980. С. 1396.

19. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. М.: Юристъ, 2004. С. 11, 13, 102, 104-109, 291-293.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 3

1. Проблемы государственного и муниципального управления в условиях построения демократического правового государства . . 5

2. Государственное управление в условиях модернизации: проблемы, решения 14

3. Современный этап реформирования и развития системы управления государственной службой Российской Федерации: проблемы, решения 21

3.1. Реформирование и развитие системы управления государственной службой российской Федерации 21

3.2. Функции управления государственной службой и ее правовое регулирование 30

4. Совершенствование управления муниципальными образованиями в современных условиях 33

5. Управленческие проблемы правового регулирования полномочий главы муниципального образования 39

6. Научно-управленческий подход реализации кадровых технологий в условиях демократического государства 45

6.1. Научно-управленческий подход реализации кадровых технологий в условиях демократического государства 45

6.2. Государственная кадровая политика в системе государственного управления 49

6.3. Государственная кадровая политика и государственная служба 52

6.4. Кадровые технологии как средства реализации кадровой работы и управления персоналом государственной службы 56

7. Сущность и содержание управления по взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления в современных условиях 58

8. Выработка и реализация управленческих решений взаимосвязи государственной гражданской службы с общественностью 64

8.1. Особенности управления по взаимодействию государственной гражданской службы

с общественностью – предпосылка демократического устройства России 64

8.2. Технологии управления взаимодействием государственной гражданской службы с общественностью 67

8.3. «Электронное правительство» как инструмент эффективного управления по решению поставленных задач государственной гражданской службы 69

9. Функции и принципы управления муниципальной службой 73

9.1. Основные функции управления муниципальной службой . . . 73

9.2. Основные принципы управления муниципальной службой . . 75

9.3. Правовая защищенность муниципального служащего. Принципы организации муниципальной службы 78

10. Квалификационные требования по муниципальным должностям . . 85

10.1. Квалификационные требования по муниципальным должностям 85

10.2. Должностная инструкция муниципального служащего 87

10.3. Примерная должностная инструкция ведущего специалиста отдела по защите прав потребителей 90

11. Оценка персонала и эффективность органов муниципального управления 94

11.1. Оценка персонала муниципальной службы 94

11.2. Аттестация муниципального служащего 96

11.3. Перечень показателей оценки профессиональных и личностных качеств аттестуемого муниципального служащего 99

12. Проблемы реализации местного самоуправления в условиях Удмуртской республики 103

Список использованной литературы 110

Войтович Валерий Юрьевич

Учебное издание

ОСНОВЫ НАУЧНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Курс лекций
2-е издание, стереотипное

Авторская редакция

Подписано в печать 00.00.00. Формат 60x841/16
Усл. печ. л. 0,00. Уч.-изд. л. 0,00.
Тираж 00 экз. Заказ № 0000.

Издательский центр «Удмуртский университет»
426034, Ижевск, Университетская, д. 1, корп. 4, каб. 207.
Тел./факс.: +7 (3412) 500-295 E-mail: editorial@udsu.ru