Д. Ю. Знаменский

Государственная и муниципальная служба

Рекомендовано Советом Учебно-методического объединения по образованию в области менеджмента в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» (квалификация (степень) «бакалавр»)



ИЦ "Интермедия"
Санкт-Петербург
2016

ББК 67.401.02.я73
З72

Рецензенты:

Рохмистров С. Н.— д. соц. н., проф., действительный член Российской академии социальных наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления и социальной инженерии Российского государственного социального университета;

Масленникова Е. В.— к. соц. н., доц., заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Поволжского института государственной службы АНХиГС.

З72 Знаменский Д. Ю.
Государственная и муниципальная служба: учебное пособие / Д.Ю. Знаменский— СПб: ИЦ «Интермедия», 2016. —180 с.: илл.

ISBN978-5-4383-0022-9

Предлагаемое пособие подготовлено для бакалавров и студентов специальности «Государственное и муниципальное управление», слушателей соответствующих программ дополнительного образования и повышения квалификации, а также представляет интерес для государственных гражданских служащих категории «руководители». Особенностью данной книги является изучение технологии «кейс-стади», необходимой для решения задач кадровой службы.

Рекомендовано Советом Учебно-методического объединения по образованию в области менеджмента в качестве учебного пособия для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки 081100 «государственное и муниципальное управление» (квалификация (степень) «бакалавр»).

ББК 67.401.02.я73

ISBN978-5-4383-0022-9

©ООО «Издательский центр "Интермедия"», 2016
© Д. Ю. Знаменский, 2016

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 5
Модуль 1. Государственная служба как публично-правовой институт 7
Лекция 1.1.Теоретико-методологические основы государственной службы как института и как вида профессиональной деятельности 7
Лекция 1.2. Развитие института государственной службы в России 14
Лекция 1.3. Зарубежный опыт организации государственной службы 23
Модуль 2. Система государственной службы в Российской Федерации 33
Лекция 2.1.Принципы организации государственной службы в Российской Федерации 33
Лекция 2.2. Система должностей государственной гражданской службы 41
Лекция 2.3. Основные направления реформы государственной службы в современной России 48
Модуль 3. Механизмы работы с кадрами на государственной службе 61
Лекция 3.1.Основы кадровой политики на государственной службе 61
Лекция 3.2. Подбор и расстановка кадров на государственной гражданской службе 65
Лекция 3.3. Внутриведомственный (текущий) контроль на государственной гражданской службе 71
Модуль 4. Прохождение государственной гражданской службы в Российской Федерации 93
Лекция 4.1. Основы правового статуса государственного гражданского служащего 93
Лекция 4.2. Служебный контракт как основа профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего 102
Лекция 4.3. Требования к служебному поведению государственного гражданского служащего Профессиональная этика и конфликт интересов 106
Модуль 5.Управление эффективностью на государственной гражданской службе 113
Лекция 5.1. Методологические подходы к оценке эффективности государственной службы 113
Лекция 5.2. Нормативно-правовые механизмы управления эффективностью на государственной службе. Административный регламент 121
Лекция 5.3. Социально-психологические и экономические механизмы управления эффективностью на государственной службе 126

ПРИЛОЖЕНИЕ А *142*
ПРИЛОЖЕНИЕ Б *156*
ПРИЛОЖЕНИЕ В *157*

Светлой памяти
Виктора Владимировича ЛОБАНОВА
посвящается

ВВЕДЕНИЕ

Современный этап развития российской государственности характерен повышенным вниманием к проблеме эффективности государственной власти и управления. По существу, материалы всех Посланий Президента Российской Федерации Федеральному собранию начиная с 2001 г. содержат постановку задач в этой области. В этой связи основными задачами определены повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение государственными служащими законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению, обеспечение права граждан на объективную информацию.

В данных суждениях содержится важная проблема *стратегического характера* — построение стабильной и эффективной системы государственного управления в современной России. Между тем очевидна и сложность данной задачи, связанная преждевсего с определением сущности эффективности управления и переходом от ситуативного к системному его пониманию. Следует также подчеркнуть недостаточную проработанность данной проблемы в теории государственно-административного управления.

В настоящее время все большую актуальность в государственном секторе экономики приобретают различные технологии управления по результатам, все большую востребованность имеют практические навыки администрирования и организации деятельности государственных служащих. Планирование и регламентация служебной деятельности, оптимизация процессов исполнения функций, контроль и оценка результативности, стимулирование государственных служащих, методы управления персоналом в государственном секторе представляют собой основу, без которой сегодня очень сложно себе представить современного и высококвалифицированного специалиста.

Предлагаемое пособие подготовлено для студентов старших курсов, обучающихся по специальности «государственное и муниципальное управление», слушателей соответствующих программ дополнительного образования и повышения квалификации, а также представляет интерес для государственных гражданских служащих категории «руководители».

Курс «Кадровая политика на государственной гражданской службе» направлен на формирование у слушателей теоретических и практических основ управления на государственной службе, применение современных технологий и методов при организации деятельности государственных служащих.

Цель курса — дать студентам и слушателям знание основных принципов организации государственной службы и кадровой политики в Российской Федерации.

Основными задачами курса являются:

- изучить современные требования к формированию кадровой политики на государственной службе;
- сформировать у студентов и слушателей знания нормативно-правовых основ государственной гражданской службы и практические навыки управления персоналом в государственных органах и организациях;
- развить у обучающихся творческое отношение к освоению отечественного и мирового опыта организации государственной службы и умения использовать его в практической деятельности;
- сформировать у обучающихся нравственные качества современного государственного служащего.

Содержание дисциплины предусматривает приобретение практических навыков по решению задач кадровой работы. Поэтому одной из наиболее важных и эффективных образовательных технологий, применяемых в процессе усвоения знаний по данной дисциплине, является технология «кейс-стади». Разбор кейсов предполагается на практических занятиях, причем изучение наиболее сложных из них может быть дано магистрантам в качестве домашнего задания.

Применение аналитических материалов органов государственной власти, консалтинговых компаний, практического опыта органов государственной власти и местного самоуправления, а также организаций по использованию современных кадровых технологий в государственном и муниципальном управлении и on-line доступа к ведущим мировым практикам позволяет сформировать у студента адекватное представление о современном состоянии, развитии и решении проблем в данной области.

МОДУЛЬ 1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КАК ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ

ЛЕКЦИЯ 1.1.ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КАК ИНСТИТУТА И КАК ВИДА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Определение места и роли государственной службы в системе публичной власти и управления было и остается актуальнейшей теоретической и практической проблемой науки государственного управления. Это специфический социально-правовой институт, реализующийся в аппаратной деятельности работников государственных органов, без которого невозможно не только нормальное функционирование, но и само существование государства[1].

Государственная служба представляется как один из ключевых институтов системы государственного управления наряду с такими институтами, как институты правительства, парламента, судебной системы и др. Но в отличие от них государственная служба не является институтом государственно-политического управления, хотя, безусловно, в рамках единой системы государственного управления она тесно взаимодействует как с властно-политическими, так и с общественными институтами.

По своей сути государственная служба — это механизм осуществления государственной власти, т.е. проводник решений и действий субъектов государственно-политического управления. Практически же это — система публичных служб (организаций), ответственная за реализацию государственной политики, за обеспечение текущего функционирования всех ветвей государственной власти.

«Технологичное» восприятие государственной службы легло в основу **деятельностного** подхода в административно-управленческой науке. В рамках обозначенного подхода государственная служба определяется как *процесс обеспечения исполнения полномочий органов государственной власти и управления*.

Деятельностный подход к осмыслению государственной службы приобрел особенную популярность в конце XX века. Период относительной политической стабильности западных демократий позволил высшему руководству этих государств вплотную заняться проблематикой совершенствования административно-

[1] *Граждан В. Д.* Государственная гражданская служба : учебник / В. Д. Граждан. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2007.

го аппарата, вследствие чего прорыв в управлении делами государства был сделан прежде на «технологическом» уровне государственной службы.

Весьма распространенный в наши дни в России **политический** подход также рассматривает государственную службу прежде всего как политический инструмент, используемый политической властью для исполнения полномочий государственных органов[2].

Однако отношение к государственной службе как к процессу обеспечения политики на практике нередко низводит ее до уровня «служанки» носителей государственной власти, что не отражает объективной реальности и потому особенно опасно в странах с нестабильным политическим режимом и/или сильными авторитарными традициями, к числу которых относится Россия.

Совершенно иначе государственная служба рассматривается в рамках **институционального подхода**, в соответствии с которым она трактуется как *институтведения публичных дел, реализации законов и функций государства.* Государственная служба представляет собой систему административных органов, гарантирующих реализацию политического курса развития страны и активно взаимодействующая как с государственно-политическими институтами, так и с обществом.

Безусловно, исторически первичное предназначение государственной службы быть *механизмом реализации государственной политики,* т.е. воздействовать на общество «сверху вниз», в интересах носителя государственной власти. Действительно, во всех государствах создание института государственной службы диктуется необходимостью субъектов политической власти реализовывать свои решения.

Вместе с тем в процессе управленческой деятельности служащие регулярно и непосредственно взаимодействуют с самыми широкими слоями общественности, таким образом, аккумулируя импульсы со стороны общественности и сообщая их власти «снизу вверх». Тем самым проявляется еще один аспект миссии института государственной службы: доносить до государственной власти потребности и интересы общественности, *выступать «проводником» общественных интересов к власти,* тем самым содействуя демократизации общества.

Однако указанное социально-политическое предназначение институт государственной службы может реализовать эффективно только в государстве с публичной политической властью и высоким уровнем государственно-управленческой культуры. С одной стороны, административно-служебный аппарат должен создаваться и функционировать под руководством *демократически учрежденной, в интересах общества мыслящей и действующей элиты*. С другой стороны, требуется *высокая культура государственного управления*, идеи и ценности которой разделяли и реализовывали бы все государственные служащие.

---

[2] Подробнее см.*: Граждан В. Д.* Указ. соч.

Ретроспектива развития государственности всех стран обнаруживает диалектику административно-управленческого и социально-политического аспектов миссии государственной службы.

Сегодня концепция государственной службы как публично-правового института состоит в следующем:

1. Народ— единственный источник государственной власти и носитель суверенитета —делегирует (путем народного представительства) полномочия по управлению государством институтам государственно-политической власти (президенту, парламенту, правительству) и государственным служащим.
2. Каждый гражданин государства имеет право допуска на общих равных основаниях к государственной службе.
3. Практикуются действенные формы и технологии общественного контроля за деятельностью государственных служащих.
4. Государственная служба имеет строго подзаконный характер.

Это означает, что:

- система государственных органов устанавливается только на основании норм права (законов или нормативно-правовых актов главы государства);
- каждый государственный служащий обязан действовать, руководствуясь только нормами права и должностным регламентом в соответствии с формулой;
- государственная служба представляет собой правоприменительную, а не правотворческую деятельность.

Таким образом, **государственная служба**— это институт ведения публичных дел, институт реализации законов и функций государства. Он устанавливается и формируется как система административных органов, обеспечивающих, гарантирующих реализацию государственно-политических задач.

Если принятие решений прерогатива политики, то реализация, обеспечение их исполнения прерогатива государственной службы. Это означает, что *государственная служба представляет собой процесс осуществления государственной власти, административно-процессуальную форму государственного управления.*

Можно выделить следующие **функции государственной службы**:

1. Управление как процесс обеспечения законности и правопорядка, стабильности и развития общества.
2. Ведение государственных дел, обеспечение работоспособности всех ветвей власти.
3. Исполнение законов и обеспечение исполнения законов.
4. Регулирование в определенной сфере.

Исходя из такого понимания государственной службы можно определить, кто является **государственным служащим**. Это гражданин данного государства, исполняющий в порядке, установленном законодательством, обязанности по государственной должности государственной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств бюджета.

В приведенном определении четко сформулированы три основных признака государственного служащего:

- гражданство как принадлежность к данному государству, юридическая и политическая связь с ним;
- замещение должности государственной службы, исполнение соответствующих должностных обязанностей;
- получение денежного вознаграждения за счет средств государственного бюджета как единственный источник дохода.

Ключевые отличие государственной службы от политической власти определил М. Вебер, который полагал, что политики и чиновники выполняют принципиально разные функции в системе государственного управления и, следовательно, обладают различным социальным и правовым статусом (см. табл. 1.1.).

Таблица 1.1.

Политики и государственные служащие: ключевые различия (по М. Веберу)[3]

Критерии отличия	**Политики**	**Государственные служащие**
Источник власти	Народ	Властно-политическая элита
Природа мандата	Первичный (выборы, народное представительство)	Вторичный (назначение на должность)
Сфера деятельности	Разработка политики, т.е. курса развития общества	Реализация политики
Формы контроля	Общественный	Административный
Критерии оценки	соответствие воле избирателей	соответствие законам и предписаниям
Методы воздействия	Политические	Административные

Таким образом, политика и государственная служба составляют два функционально-деятельностных начала государства и необходимость их разграничения диктуется логикой демократического государственного строительства.

Заслуживает внимания разработанная В. Вильсоном концепция *дихотомии политической и административной власти*[4], которая легла в основу организа-

[3] См.: *Вебер М.* Политика как призвание и профессия // Избранные произведения. — М., 1990. С. 665–666.

ции *профессиональной карьерной государственной службы*. По мнению В. Вильсона, разделение государственной власти на политическую и административную обусловлено функциональной двойственностью государства, которое, с одной стороны, вырабатывает основные направления развития общества и принимает законы (эту функцию реализует политическая власть), а с другой — проводит в жизнь социально значимые решения (эту функцию реализует административная власть). Административная власть отличается, таким образом, от власти политической. Вместе с тем заработная плата и карьера чиновника напрямую зависят от лояльности высших должностных лиц. Такая зависимость нередко делает государственную службу добросовестным исполнителем недобросовестной политической воли. Следовательно, чтобы нивелировать возможность политического манипулирования государственными служащими, нужно обособить бюрократию от политической власти законодательно, функционально, структурно.

Своеобразным эталоном организации государственного административного аппарата можно считать модель рационально-легальной бюрократии М. Вебера, построенную на противопоставлении сущности политической власти и бюрократии в демократически организованном государстве.

Встраивание в ткань государственного управления концепции дихотомии государственной власти и рационально-легальной бюрократической модели должно было, по мнению ученых, минимизировать «необходимое зло» бюрократии, превратить государственную службу в эффективный, бесперебойный механизм обеспечения реализации государственного управления.

Основные результаты такой модернизации государственной службы сводятся к следующему:

1. Происходит институциональное обособление государственной службы от политики.
2. В основу организации кадрового состава государственной службы легли принципы профессионализма, компетентности, конкурсного отбора на должность, стабильности служебной карьеры.
3. Нанимателем служащего стало выступать государство или, точнее сказать, уполномоченное им должностное лицо, а не конкретный политик.
4. Политическая ответственность государственных служащих (перед народом) была заменена административно-служебной ответственностью (перед государством).
5. Начала формироваться новая отрасль публичного права — административно-служебное право, регулирующее отношения в сфере государственной службы.

---

[4] См.: *Вильсон В.* Наука государственного управления // Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Хайфица, А Хайда. – М.: Изд-во МГУ. 2003.

6. Административная наука сосредоточилась на технологическом уровне совершенствования государственной службы: управлении персоналом, эффективности администрирования.

Безусловно, автономизация государственной службы от политики, ее демократизация и рационализация, осуществленные в духе модерна, способствовали повышению экономической эффективности государственного управления, а значит, росту благосостояния государств в первой половине XX в. Однако после Второй мировой войны рационалистская модель организации государственной службы стала все стремительнее терять свой «эффективный» потенциал. Индустриальный мир захлестнула новая волна бюрократизма, коррумпированности; усилились тенденции сращивания административной и политической элит, снизилась продуктивность служебной деятельности. Таким образом, рационалистическая модель государственной службы оказалась реальностью и достижением эпохи модерна. Однако эпоха эта завершилась, поскольку ее мировоззренческие принципы: технократизм, универсализм и экономический детерминизм — во многом исчерпали свой научный и практический потенциал. Все это активизировало поиск новых теоретических подходов к решению проблематики эффективной организации государственной службы[5].

Новая концепция государственной службы вынуждена была развиваться в условиях взаимодействия административно-управленческого и политического начал государственности. Таким образом, политика и государственная служба — два взаимосвязанных и взаимообусловленных аспекта государства, поскольку:

1. Политика определяющим образом влияет на сущность и организацию государственной службы, а политическая культура во многом обусловливает характер культуры служебной.
2. Первостепенным источником и ресурсом политики и административного управления (и вместе с тем высшей ценностью) выступают конституционные права и свободы человека и гражданина.
3. В процессе своей деятельности государственный служащий обеспечивает реализацию как политических, так и административно-управленческих функций.
4. И политики, и чиновники (особенно замещающие высшие должности государственной службы) в рамках своей компетенции реализуют как «политические» (руководство, планирование, контроль), так и «административные» (координация, обеспечение, исполнение) функции. Причем чем выше государственная должность государственной службы, тем больше «политических» функций она содер-

[5] Подробнее см.: *Омельченко Н. А*. История государственного управления в России : учебник. — М.: Проспект, 2006.

жит (например, участие в разработке бюджета и обеспечение его исполнения, подготовка законопроектов и президентских указов и др.).

5. Практически любой чиновник имеет право, пусть ограниченное и строго регламентированное, действовать в конкретной ситуации по собственному усмотрению, таким образом интерпретируя государственную политику.

Взаимодействие политики и государственной службы предопределено целевой сущностью государства — решать задачи общественного развития. Политика недееспособна без государственной службы, а государственная служба без политики бессмысленна. Если политика нуждается в институте реализации своих решений, то государственной службе необходимо политическое целеполагание административной деятельности. Для эффективного функционирования государства необходима гармонизация взаимодействия политики и государственной службы. Поэтому в теоретических дискуссиях о взаимоотношениях политической и административной власти в государственности XXI в. термин «дихотомия», видимо, уступит место категориям «взаиморазвитие», «комплиментарность».

Вторым отличительным признаком новой модели эффективной государственной службы будет **дополнение технократического подхода к бюрократии гуманистическим «измерением»**.

Рационалистическая концепция государственной службы игнорирует «человеческий фактор» бюрократии, измеряя «человеческий капитал», т.е. качество трудовых ресурсов государственной службы, уровнем специализированных знаний (в первую очередь технических) и профессиональной подготовки. Такой функционалистский, этически нейтральный подход к бюрократии является проигрышным, так как ведет к снижению профессионального и, что не менее важно, личностного потенциала административно-управленческих кадров. Основанное на рационализме мировоззрение «разумного эгоиста» делает практически неразрешимой и без того трудную задачу культурной, социальной, трудовой самоидентификации человека в современном постмодернистском пространстве[6]. Как утверждал еще в начале прошлого столетия О. Шпенглер,европейский рационализм эсхатологичен, поскольку убивает в человеке человеческое[7]. Тем более это касается государственных служащих, «олицетворяющих» философию рационализма.

В государствах с незападным ментальным кодом попытка привить технократическую идеологию на несоответствующей социокультурной «почве» оборачивается настоящей гуманитарной катастрофой для общества, и в первую очередь его «служилой» части — бюрократии.

---

6 *Бауман З.* Индивидуализированное сообщество. — М., 1999.

7 *Шпенглер О.* Закат Европы. — М.: Мысль. 1998.

Сказанное выше актуализирует необходимость встраивания культурно-ценностного компонента, а значит, **учета особенностей исторического развития бюрократии** при разработке современной концепции государственной службы.

В этой связи обращение к отечественному опыту генезиса государственной службы позволит осмыслить причины недостаточной эффективности российских административных реформ, сформировать адекватную требованиям и задачам государственного развития модель государственной службы и, возможно, продвинуться в разрешении «проклятых» для России проблем бюрократизма.

Вопросы для самостоятельного изучения

1. Что такое государственная служба как социально-правовой институт?
2. В чем отличие институционального и деятельностного подходов к государственной службе?
3. Кто такой государственный служащий и каковы его основные признаки?
4. Чем государственный служащий отличается от политика?
5. Каковы «контуры» современной модели государственной службы и ее отличительные черты?

Задания на семинар

1. Проанализируйте основные подходы к государственной службе.
2. Выявите и сформулируйте ключевые проблемы развития института государственной службы в современной обществе.
3. Составьте краткое (1–2 страницы) резюме по проблеме.

ЛЕКЦИЯ 1.2. РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ

Объективно можно считать, что сколько существует государство, столько же существуют и люди, служащие ему. Так, на Руси великий князь в делах государственного управления опирался на дружину (в первую очередь на так называемую старшую дружину, т.е. бояр). Боярам могли поручаться различные функции управления: сбор налогов, управление войском, осуществление правосудия от имени князя. Дружинникам князь доверял самые ответственные поручения, они занимали ключевые должности воевод, наместников и др.

Князь советовался с дружиной, заботился о ее содержании. Примерно с XIIв. отдельным чинам (дружинникам) давались волости в управление и «корм-

ление». Вообще, чины государевой службы оплату труда в виде денег получали очень редко. Обычно их ставили на «корм», и местное население обеспечивало их всем необходимым, что нередко приводило к поборам. Порядок «кормления» бытовал вплоть до реформ Ивана Грозного и частично до Петровских реформ[8].

Другой формой оплаты труда было пожалование земель в вотчину. Вотчина передавалась по наследству от отца к сыну лишь в том случае, если сын, так же как и отец, состоял на государевой службе. После оставления службы эти земли забирались обратно.

С усложнением системы государственного управления, расширением пределов государства, возникновением у него новых функций возникла потребность в формировании *государственного аппарата*.

Именно с момента возникновения государственного аппарата в централизованном Московском государстве можно говорить о выделении самостоятельного института государственной службы.

На смену дружинной организации управления пришла другая система, в основе которой было дворянство. Возникает «княжий двор», представляющий аппарат управления, в который входили дворяне (люди князя, дворовые люди), выполняющие административные, судебные, военные, хозяйственные и иные функции.

Дворяне — высшее правящее сословие в России, возникшее в XII в. на почве государевой службы. Первоначально это были люди, жившие при княжеском дворе, вольные слуги и холопы, и выполняющие определенные поручения князя — административные, военные, хозяйственные. Их называли *дворовыми людьми,* или *дворянами*. С расширением княжеских дворов им предоставлялись поместья на время службы (поместная система). Оплата службы осуществлялась посредством кормления и предоставления земли в вотчину.

Служилым людям присваивались чины. В XIV–XV вв. в процессе становления Московского государства образуется государев двор — подобие единого государственного аппарата, совокупность высших государственных служащих. Институт государева двора функционировал вплоть до преобразований Петра I и представлял собой своеобразную систему чинов. Служилые люди (чины), представлявшие государев двор, возглавляли центральные и местные органы власти, занимали командные военные должности.

Таким образом, в допетровской России была реализована модель *служилого государства.* Чиновники, как и другие сословия, отличались своими обязанностями, а не правами, и сформировались как особое корпоративно-профессиональное сообщество[9].

---

[8] *Омельченко Н. А.* Указ. соч.

[9] См.: *Омельченко Н. А*. Указ. соч.

Важное значение в формировании государственной службы России имеет деятельность Петра I, его система административных реформ, сыгравшая большую роль в укреплении российской государственности.

Именно при Петре I государственная служба претерпела коренные изменения по западноевропейскому образцу, окончательно оформилась как правовой институт в соответствии с принципами рационализации государственного правления**.**

В новейшей литературе чаще обосновывается тезис, что Петр I имел свою модель, которую принято именовать моделью регулярного государства, рационально управляемого с помощью законов.

Основной принцип, которым руководствовался Петр I, был принцип полезности. Все вопросы решались с позиции государственного прагматизма. **Модернизация государственного аппарата** выразилась в новых принципах его построения:

- институционализация власти и управления, что выразилось в переходе к камерализму;
- повышение эффективности управления, что в условиях абсолютной монархии означало унификацию (единообразие), централизацию и дифференциацию аппарата управления и милитаризацию

В ходе петровских административных реформ в России был осуществлен переход от *традиционной* модели к *рациональной,* которая основывается на авторитете писаных законодательно-правовых норм и должностных инструкций.

Среди признаков такой рациональной модели можно выделить следующие:

1) разработанная по единому плану система норм и административных правил, регламентирующих деятельность чиновников;
2) формальная иерархия уровней управления, учреждений и государственных служащих;
3) высокая степень функциональной дифференциации административного аппарата;
4) наличие определенных принципов, регулирующих правовой статус, материальное положение и продвижение по службе;
5) формирование определенной корпоративной психологии бюрократии (особый класс лиц, специализирующихся на управлении).

Такая организация предсказуема и прогнозируема. Она меняет и положение самого чиновника.

Во-первых, чиновник формально лично свободен, т.к. подчиняется только служебному долгу (главный признак — безличность). Во-вторых, чиновники имеют строгую устойчивую служебную иерархию и в то же время власть каждого из них не безгранична, т.к. она зафиксирована в служебных инструкциях. В-третьих, чиновники работают на основе контракта, на основе свободного выбора занятий в соответствии с квалификацией. Разделение требований обусловлива-

ется высокой специализацией и квалификацией. В-четвертых, вознаграждение чиновников измеряется постоянным денежным окладом. Для чиновника служба — это главное.

Серию административных преобразований завершила «*Табель о рангах»,* отменявшая приоритет родовитости над заслугами в делах. Иными словами, принцип родовитости заменялся принципами выслуги и служебной пригодности.

«Табель о рангах» устанавливала четкую систему чинов и должностей. Вся государственная служба разделялась на военную, гражданскую (статскую) и придворную. Все государственные служащие разделялись на 14 классов, каждому из которых соответствовали различные должности. В общей сложности в четырнадцать классов «Табели о рангах» было включено 262 должности. Они подразделялись на три параллельных ряда чинов. Из них военных было 126 (48 %), гражданских — 94 (36 % придворных — 42 (16 %). Причем «Табелью о рангах» вводилась иерархия не чинов, а должностей — именно последняя служила основанием для производства в чин[10].

Согласно «Табели о рангах», служащий гражданского ведомства, обладавший чином, стал именоваться *чиновником.* Закон определял порядок приема на службу и ее прохождение от низших чинов к высшим.

Огромный вклад в развитие государственной службы внес Николай I. Именно он реализовал принцип объективности при поступлении и прохождении государственной службы, сделал государственную службу действительно доступной для «недворян», усовершенствовал законодательную основу регулирования государственной службы, установил действенный механизм ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение служащими своих обязанностей.

При Николае I в органах власти возникла система *карьерной службы.*

Был разработан механизм прогнозирования потребности государства в служащих определенного профессионального профиля, кадровые службы разрабатывали своего рода перспективные планы подготовки специалистов, замещения вакантных должностей, укрепления слабых звеньев управленческой вертикали более подготовленными чиновниками.

Элемент карьерной стратегии — разработка законодательных основ, которые формировали механизм реализации карьеры служащих, обладавших наиболее высоким профессиональным уровнем, непрерывно наращивавших знания и умения в избранной отрасли государственного управления. При этом одним из постоянных компонентов карьерной стратегии правительства было обеспечение преимущественного служебного роста представителей дворянства как правящего сословия.

Правовой механизм осуществления карьеры включал:

---

10 *Омельченко Н. А*. Указ.соч.

- условия начала и прекращения службы;
- порядок ее прохождения;
- основания и процедуры повышения в чине и должности;
- технологию стимулирования служебного продвижения;
- контроль за повышением статуса в официальной иерархии при строгом соблюдении установленных правил и др.

Правительство активно создавало законодательную базу**,** посредством которой оно могло оказывать постоянное влияние на прохождение государственной службы.

Помимо уже упоминавшейся «Табели о рангах всех чинов воинских, статских и придворных» в нее входили:

- Основные законы Российской империи**;**
- петровский Генеральный регламент, или Устав (1720 г.);
- Устав о службе гражданской (1832 г.);
- Положение о порядке производства в чины по гражданской службе (1834 г.);
- Положение об Инспекторском департаменте гражданского ведомства (1846 г.);
- другие многочисленные нормативные акты императора, Государственного совета, Комитета министров, Сената[11].

Значительную роль сыграла и «*Общая роспись начальствующих и всех должностных лиц Российской империи».* Она была составлена на основе именных указов Николая I от 31 мая и 20 ноября 1835 г. и вошла как приложение в Свод российских законов, изданный в 1857 г. Это расписание классных должностей усовершенствовало «Табель о рангах», в которой имелось смешение распределенных по классам должностей и чинов.

Элемент организации карьеры в системе государственной службы России — порядок производства в чины и назначения на должности. Уже в указах Петра Великого были определены *квалификационные требования*, соответствуя которым чиновники могли рассчитывать на служебное продвижение. К ним относились:

- образовательный уровень;
- прохождение службы от низших ступеней к более высоким;
- накопленные управленческие знания и умения;
- стаж работы на административных должностях;
- успешное исполнение обязанностей на предшествующих участках управления;

[11] См.: *Омельченко Н. А*. Указ. соч; *Киселев С. Г*. Государственная гражданская служба : учебное пособие. — М.: ТК Велби, Проспект. 2007.

- заслуги перед государством при выполнении правительственных поручений и др.

В послепетровское время правила производства в чины и назначения на должности продолжали совершенствоваться, получив оформление в Положении о порядке производства в чины по гражданской службе (1834 г.), а затем в Уставе о гражданской службе.

В этих документах устанавливались два вида оснований для повышения:

- «усердное и похвальное» отправление службы в порядке *выслуги лет*;
- *особые отличия* в делах для «пользы» государства, свидетельствовавшие «об особенных трудах и достоинствах» чиновника.

При успешной службе и «доброй нравственности» служащие приобретали право на присвоение очередного, более высокого чина — за выслугу лет:

- производство в чины с 14-го по 10-й класс — через 3 года;
- с 10-го по 5-й класс — через 4-6 лет;
- с 4-го по 1-й класс (выше статского советника) какого-либо служебного срока не устанавливалось, а пожалование передавалось полностью на усмотрение государя.

Производство в чины за «отличия» — сокращение сроков службы в рамках соответствующих классов:

- с 14-го по 9-й класс — до двух лет;
- с 8-го по 5-й класс сокращение на один год.

Канцелярским служащим, входившим в сетку четырнадцати классов, также предоставлялась возможность посредством длительной службы (12 и более лет) и с помощью «отличий» приобрести право на получение первого классного чина коллежского регистратора[12].

Данные принципы нашли свое отражение и в ныне действующем законодательстве о государственной службе.

В правление Николая I впервые начинает использоваться процедура *конкурса на замещение должностей государственной службы*. Так, Сенат разрешал кадровым подразделениям министерств и губернских правлений выдвигать «отличившихся» на замещение вакантных должностей 14-го класса *на* конкурсной основе. Подобное назначение открывало перед бывшими канцелярскими служащими возможность для карьеры уже в составе классного чиновничества, а также для получения дворянства.

В частности, права личного дворянства получали чиновники 14–9-го классов, а права потомственного дворянства — начиная с 8-го класса. На военной службе потомственное дворянство получали все служащие начиная с 14-го класса.

---

12 *Киселев С. Г.* Указ.соч.

Кроме того, «Табелью о рангах» была предусмотрена особая форма обращения (по чинам):

- *ваше благородие*— 14–9-й классы;
- *ваше высокоблагородие*— 8–6-й классы;
- *ваше высокородие* — 5-й класс;
- *ваше превосходительство*— 4–3-й классы;
- *ваше высокопревосходительство*— 1–2-й классы[13].

Непременным требованием, определявшим право поступления на государственную службу и «скорость» продвижения по службе, являлся уровень образования. Еще в Указе «Об устройстве училищ» (1803 г.) обязательным условием назначения на гражданскую должность, требующую юридических и других знаний, определялось окончание государственного или частного училища.

Через семь лет, в 1809 г., появился еще более жесткий указ — «О правилах производства в чины по гражданской службе и об испытании в науках для производства в коллежские асессоры и статские советники». В соответствии с ним для получения чина коллежского асессора (8-й класс) все претенденты должны были представить свидетельство об учебе в одном из российских университетов или успешном прохождении экзаменов по университетской программе.

Наличие высшего образования, согласно указу, стало одним из условий производства и в чин статского советника (5-й класс). Одной лишь выслуги лет для этого было недостаточно. В число обязательных документов, дающих основания для представления к этому чину, включался аттестат, выдаваемый университетом и свидетельствующий «об успешном учении или испытании его в науках, гражданской службе свойственных».

Указ вызвал недовольство увидевших в нем серьезное препятствие для гарантированного получения очередных чинов за выслугу лет. Кроме того, отсутствие университетов в большинстве регионов объективно тормозило его практическую реализацию. Все это обусловило непоследовательность в выполнении указа, частые отступления от его требований. В итоге в 1834 г. указ был отменен.

Не менее важным элементом в организации прохождения службы стало совершенствование правового механизма освобождения чиновников от занимаемых должностей. В соответствии с действовавшей нормативно-правовой базой каждый служащий имел право в любое время просить об отставке. В увольнении отказать было нельзя. Исключение составляли лишь случаи, когда чиновники обязаны были прослужить в государственных учреждениях определенный срок.

В 1849 г. Комитет министров принял специальное Положение «О порядке увольнения гражданских чиновников за неспособностью». Руководство министерств, ведомств и учреждений получало право увольнять служащих «не за

[13] *Киселев С. Г.* Указ. соч.

проступки или предосудительное поведение, а единственно по неспособности занимаемому месту».

Правда, в документе разъяснялось, что признанные «неспособными» чиновники не исключались полностью из системы государственной службы. В их аттестатах указывалось, что они уволены именно с последней занимаемой должности «для определения к другим делам». Такого рода запись позволяла получить назначение на другие должности в этом или другом министерстве.

Позднее Государственный совет постановил указывать в аттестатах чиновников при их увольнении всякого рода замечания, выговоры и денежные взыскания, определенные решением суда. Причем факт привлечения к суду отмечался в аттестатах даже в том случае, если в результате разбирательства служащие были оправданы.

Логическим итогом усиления борьбы за «чистоту рядов» стал УказНиколая I (июнь 1843 г.), запрещавший ведомствам и учреждениям обращаться с ходатайствами о повторном приеме на работу лиц, исключенных со службы за преступления.

Таким образом, важнейшими нововведениями в системе организации государственной службы при Николае I были:

- принесение *присяги* при поступлении на гражданскую службу;
- практика *испытательного срока*, а в ряде ведомств — введение *специальных экзаменов* перед утверждением в должности;
- учреждение института кандидатов на выдвижение (то, что в настоящее время получило название *кадрового резерва*) и изучение ими предстоящей сферы управления;
- обязательное прохождение всех служебных ступеней в чиновной иерархии;
- порядок увольнения со службы.

Модель управления, созданная Николаем I, просуществовала в своих основных конструкциях вплоть до Революции 1917 г.

В феврале 1917 г. Временное правительство отменило Положение о прохождении государственной службы, фактически разрушив систему государственной службы.

Советская власть нивелировала государственную службу как социально-правовой институт, сделав ее полностью зависимой от политической воли партии. Государственные служащие лишились, в частности, права на сохранение своей квалификации — залога стабильного карьерного роста.

В СССР применялся служебно-номенклатурный принцип подбора кадров для всех уровней власти и управления.

В целом советский период истории института государственной службы характеризуется следующим:

- как такового понятия государственной службы не существовало, вместо него использовалось понятие «советские и партийные служащие» либо «советские и партийные кадры»;
- невозможно было перейти на более высокий уровень, не пройдя все предыдущие, что гарантировало качественный отбор по критериям очевидным и убедительным для всех;
- случайные факторы (приятельские отношения и др.) полностью не исключались, но они играли роль только при прочих равных условиях;
- обеспечивалось достаточное денежное содержание и социальные льготы;
- отношения между государством и госслужащими регулировались не специальными нормативно-правовыми актами, а трудовым законодательством.

Государственная служба как самостоятельный публично-правовой институт была восстановлена после 1991 г. принятием Положения о федеральной государственной службе Российской Федерации (утверждено Указом Президента РФ 22 декабря 1993 г.).

Вопросы для самостоятельного изучения

1. Каковы особенности организации государственной службы в Московском государстве?
2. В чем смысл административных преобразований Петра Великого? Что нового было привнесено в систему государственной службы?
3. Как развивалась государственная служба в XIXв.?
4. Каковы особенности развития государственной службы в советский период?

Задание на семинар

1. Сформулируйте и обоснуйте в форме краткого эссе (на 5–6 страниц) свои соображения по поводу исторической специфики государственной службы в России и о факторах, влияющих на ее развитие.

ЛЕКЦИЯ 1.3. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

В ряде зарубежных стран разработаны оригинальные модели и концепции реформирования госаппарата, на основе которых проводится работа по повышению эффективности функционирования государственных органов власти с учетом характера решаемых проблем и стратегических целей правительства и наличия соответствующих ресурсов[14]. Поэтому изучение зарубежного опыта имеется важное значение при построении собственной системы управления эффективностью на государственной службе.

По мнению ряда аналитиков, практически во всех государствах реформы государственной службы направлены на решение следующих задач[15]:

1. Поиск баланса между ролью политических назначений в системе гражданской службы и профессиональной внепартийной бюрократией.

2. Достижение баланса между динамизмом государственной службы и ее стабильностью.

3. Усиление открытости, демократичности гражданской службы, ее «отзывчивости» на потребности и интересы граждан и общества.

4. «Менеджеризация» государственной службы, внедрение рыночных принципов в систему государственной гражданской службы; создание неправительственных структур, заключающих с правительством на конкурсной основе контракт на исполнение той или иной государственной функции или оказание услуги.

5. Расширение сферы проведения конкурсных экзаменов — как при занятии должности, так и при продвижении по службе.

6. Сокращение численности гражданских служащих, их льгот и привилегий при одновременном повышении их заработной платы и введении прогрессивной шкалы ее роста в зависимости от результатов их работы[16].

В настоящее время в научных кругах и среди юристов-практиков преобладают две точки зрения на приемлемую для России модель организации государственной гражданской службы. Одни считают необходимым следовать «открытой» англосаксонской модели государственной службы (новый государственный менеджмент[17]). Другие являются приверженцами «закрытой» модели государственной службы, характерной для стран континентальной Европы. «Закрытая»

---

[14] Проблемы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2006. № 26 (314).

[15] *Старовойтов А. В.* Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран. Фонд «Развитие парламентаризма в России». – М., 2003. http://w.w.w.legislature.

[16] *Там же.*

[17] *Старовойтов А. В.* Указ.соч.

и «открытая» модели государственной гражданской службы подразделяются каждая еще на две модели в зависимости от формы государственного устройства: модель государственной службы в федеративных и унитарных государствах.

Таким образом, выделяются четыре модели государственной гражданской службы: **централизованная закрытая модель**, реализуемая в унитарном государстве; **относительно децентрализованная закрытая модель**, реализуемая в федеративном государстве; **относительно децентрализованная открытая модель,** реализуемая в унитарном государстве; **децентрализованная открытая модель**, реализуемая в федеративном государстве[18].

В соответствии с «**закрытой»** моделью сформирована государственная гражданская служба в большинстве стран континентальной Европы. Она характеризуется наличием следующих признаков:

1) Субординационная организация системы государственной службы, подробная нормативная регламентация компетенции каждого уровня государственной службы.

2) «Закрытая» система подбора кадров на государственную гражданскую службу.

3) Высокий правовой и социальный статус государственного служащего, при котором должностной рост, заработная плата и льготы в основном зависят от стажа государственной службы и занимаемой должности.

4) Сложная процедура увольнения государственного гражданского служащего.

«Открытая» модель государственной гражданской службы характерна для англосаксонских стран. Основные ее черты:

1) Отсутствие четко организованной системы нормативного правового регулирования служебных отношений.

2) Открытая конкурсная система набора кадров на государственную гражданскую службу.

3) Зависимость оплаты труда и должностного роста от результатов работы государственного гражданского служащего.

4) Упрощенная процедура увольнения[19].

Приведем характеристики относительно децентрализованной открытой модели государственной службы, действующей в Великобритании.

Институт современной гражданской службы сложился в Великобритании сравнительно недавно — в 70-е гг. прошлого столетия. В этот период в стране были проведены крупные административные реформы. Суть реформ заключалась в том, чтобы перенять методы руководства в бизнесе. В основу планов реорганизации гражданской службы была положена американская модель политико-административного управления.

---

18 Там же.

19 *Старовойтов А. В*. Указ. соч.

Власти откровенно признали, что некоторые звенья госаппарата работают неэффективно, им не хватает динамизма и современных подходов к решению многих проблем, что отличает их от деятельности частных структур, постоянно стремящихся к совершенствованию в условиях жесткой конкурентной борьбы.

Главная цель реформы состояла в том, чтобы улучшить управление государственной службой, а также повысить результативность и качество услуг, оказываемых населению.

Несмотря на то, что реформа М. Тэтчер была признана в целом удачной и «скопирована» в Нидерландах и Новой Зеландии, подводить окончательные итоги внедрения рыночных механизмов в нерыночную по своей природе публично-служебную деятельность пока преждевременно[20].

Показателен также опыт ряда стран континентальной Европы по реформированию государственной службы и внедрению механизмов управления эффективностью.

Основная цель правительства **Норвегии** при проведении административных преобразований состояла в том, чтобы улучшить работу государственной службы и повысить результативность государственного управления путем решения следующих задач:

1. Усиление политического руководства и совершенствования механизма разработки политики.

2. Повышение самостоятельности государственных органов власти в процессе решения оперативных вопросов.

3. Совершенствование управления государственным сектором, а также улучшение условий для качественной работы и использование творческих возможностей государственных служащих.

4. Оценка деятельности на основе достижения установленных целей и конечных результатов.

В рабочем плане административной реформы были определены 75 конкретных показателей, позволяющих более точно разработать мероприятия, установить задания и приоритеты, а также контролировать сам процесс преобразований в государственном аппарате. Правительство Норвегии выбрало следующие области, в которых оно собиралось провести изменения и для которых оно разработало специальные целевые программы*:*

— реформа государственного бюджета и оргструктуры правительства;

—реформа местного самоуправления;

—реформа системы государственного регулирования;

—внедрение передовых информационных технологий;

—модернизация государственной службы, кадровой политики и развитие персонала.

---

[20] *Старовойтов А. В*. Указ.соч.

Каждая из этих государственных программ имела свои отдельные цели и конкретные задачи. Так, например, программа реформирования местного самоуправления включала три основные задачи:

- повышение результативности работы местных органов власти;
- совершенствование услуг, оказываемых органами местного управления населению;
- обеспечение демократичности, прозрачности и открытости системы местного управления.

В области кадровой политики и развития государственной службы перечень установленных задач был значительно шире. Здесь правительство Норвегии выделило следующие основные направления совершенствования:

— обучение и профессиональное развития служащих государственных учреждений;

—совершенствование системы должностных окладов;

—совершенствование управления карьерной службой;

—внедрение системы планирования карьеры государственных служащих;

—повышение компетентности ведомств в управлении персоналом.

В последующие годы эти административные преобразования были продолжены с учетом полученных результатов и накопленного опыта.

Эффективная система государственного управления существует в **Финляндии**, что подтверждается международными рейтингами и мнениями экспертов. Это связывают с активной работой правительства по совершенствованию работы госаппарата и высоким уровнем административной культуры и трудовой этики в стране. В 1990-х гг. реформы были проведены в следующих сферах:

- развитие системы управления и разработки бюджета, ориентированных на результат;
- передача функций и кадровых вопросов по управлению персоналом в правительственные агентства;
- реформирование системы государственного субсидирования муниципалитетов;
- реформирование большинства государственных предприятий и их частичная приватизация;
- структурная реформа, связанная с объединением и реструктурированием правительственных агентств и реорганизацией систем управления на провинциальном уровне.

Оценка итогов реформирования проводилась по двум группам критериев — результат и процесс. В первой группе были следующие показатели: (1) оценка гражданами уровня и качества государственных услуг; (2) эффективность и результативность работы государственных органов власти и всего госсектора в целом; (3) рабочая атмосфера, качество руководства и мотивированность персонала правительственных органов; (4) уровень управления государственным сек-

тором с точки зрения политических руководителей и его степень адаптации к изменяющимся условиям. Во второй группе показателей оценивался непосредственно процесс реформирования, включая: качество процесса реализации реформ, последовательность и системность политики реформирования с точки зрения поставленных целей. Всего было проведено 12 глубоких оценочных исследований, которые относились к различным аспектам и областям реформирования[21].

Особое внимание в ходе реформирования государственной службы уделяется повышению профессионализма государственных служащих, обеспечению их конкурентоспособности на рынке трудовых ресурсов на основе анализа и принятия решений в следующих сферах: (1) полномочия, задачи и функции государственных служащих; (2) организационная и функциональная структура органов власти в соответствии с выполняемыми целями; (3) обеспечение их ресурсами, информационная и кадровая поддержка; (4) использование механизма стратегического планирования.

Большое значение в повышении эффективности госаппарата отводится системе оценки служащих по результатам их работы. Оценка выполнения представляет собой методологию и набор методов (процедур) сравнения индивидуального выполнения в соответствии с объективными стандартами и критериями, которые используются в организации. Это позволяет не только оценить уровень работы служащих, но также их потенциал и личный вклад в достижение общих организационных целей. Одновременно такая система является средством мотивации персонала для качественного выполнения своих служебных обязанностей.

Таким образом, решаются две задачи, во-первых, определяются размер материального поощрения и возможности профессионального роста и, во-вторых, создаются предпосылки для повышения эффективности труда и совершенствования выполнения задач сотрудниками организации. Все это позволяет собрать необходимую информацию о достижении организационных целей, определить потребность в повышении квалификации служащих, планировании их карьеры и надежность обратной связи. Главное заключается в том, чтобы такая система пользовалась доверием у персонала и соответствовала существующему законодательству. А также опиралась на объективные критерии и четкие процедуры, которые бы использовались на всех уровнях: от высших руководителей до младшего персонала организации. В большинстве стран вводится система ежегодной оценки выполнения на основе индивидуального собеседования, когда акцент делается на поощрении отличившихся сотрудников, их профессиональном развитии, практических результатах работы. В то же время стремятся расширить применение моделей материального поощрения на коллективной основе за достижение общих организационных целей. Необходимо отметить, что в

[21] *Лобанов В. В*. Модернизация государственного управления (административные реформы) : учебное пособие. Кн. 3. — М.: ГУУ, 2011.

большинстве развитых стран размер материального поощрения для служащих, как правило, не превышает 10–15 % от основного оклада, а для руководителей — 20–30 %[22].

Например, в **Нидерландах** для оценки особой группы высших руководителей (350 чел.) разработали семь кластеров компетенции, определив по каждому кластеру четыре критерия. Так, кластер компетенции «решение проблем» включает четыре критерия: анализ информации, разработка альтернатив, концептуальная гибкость, решительность. Следующий кластер, «управление», включает: видение будущего, управление по целям, формирование рабочих сетей, лидерство.

В **Австралии** разработали новую систему оценки персонала, ориентированную на достижение результатов и потребителей, в отличие от старой, где главное заключалась в использовании ресурсов. Процедура оценки основывается на личном собеседовании (интервью) и состоит из двух частей. Первая часть включает определение или уточнение целей выполнения и уровень их достижения сотрудником. Вторая часть собеседования проводится для выявления путей совершенствования работы и профессионального развития сотрудника (участие в проектах, изменение задач, участие в тренингах, ротация, посещение семинаров, помощь экспертов и т.д.). После этих процедур проводится коллективное обсуждение организационных целей и процессов со всеми членами структурного подразделения (департамент, отдел) для согласования индивидуальных и организационных показателей выполнения, а также будущих мероприятий совершенствования работы (улучшение информационных связей, участие в проектах, изменение рабочих процессов, техническое обновление и т.д.). По результатам оценки принимается решение о финансовых бонусах и программе профессионального развития сотрудников.

Перспективным направлением является отход от традиционной модели постепенного должностного роста и использование новых моделей карьеры, которая позволяет молодым служащим, имеющим творческий потенциал, занимать руководящие должности без обязательного прохождения всех ступеней профессионального роста. Например, в **Великобритании** разработали специальную схему «быстрое продвижение» для тех служащих, кто имеет значительный творческий потенциал. Существует особый механизм *FastStream* (быстрая карьера), позволяющий обеспечить ускоренное продвижение на высшие государственные должности молодых и перспективных руководителей. Каждый год набирается группа из 100 человек, участвующая в данном проекте. Отбор кандидатов проходит в три этапа:

- письменный квалификационный тест;
- двухдневная проверка в оценочном центре (письменные и групповые упражнения, интервью);

[22] *Лобанов В. В.* Указ.соч.

- итоговое интервью (40 минут) в конкурсной комиссии.

В **Нидерландах** министерства начали брать на работу выпускников вузов, обладающих значительным лидерским потенциалом в качестве руководителей. Эти сотрудники назначаются на внутриминистерские должности сроком на три года, в течение которых они проходят службу в различных подразделениях министерства и участвуют в специальной учебной программе.

Учитывая исторические корни русской государственной службы, а также традиционную близость правовых систем России, Германии, Франции, есть основания полагать, что для нашей страны наиболее оптимален вариант системы государственной службы континентального образца (стабильность государственной службы, высокий социальный статус государственного служащего, сложная процедура увольнения) и отдельные элементы англосаксонской модели (открытость государственной службы, внедрение конкурсного механизма подбора кадров). Такой вариант позволил бы сохранить элементы преемственности и стабильности российской государственной службы[23].

Вопросы для самостоятельного изучения

1. Чем обусловлено появление концепции «Нового государственного менеджмента» и ее неуспех? В чем принципиальные отличия этой модели от модели «рациональной бюрократии» М. Вебера?
2. Каковы основные тенденции развития государственной службы в Западной Европе и в США?
3. Какие базовые модели организации государственной службы и управления эффективностью можно выделить в странах Запада?
4. Какие позитивные/негативные моменты в опыте стран Запада необходимо учесть при реформировании отечественной государственной службы?

Задание на семинар

Самостоятельно или в группах по 3–7 человек подготовить презентации (не менее 10–12 слайдов) со сравнительным анализом опыта одной из зарубежных стран и Российской Федерации и рекомендациями по адаптации и использованию данного опыта в современных российских условиях.

Рекомендуемая литература

1. Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте Российской Фе-

[23] Проблемы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2006. № 26 (314).

дерации. 2009. № 3 (6). Эффективность государственного управления: критерии и показатели (зарубежный опыт).

2. Государственная служба современной России: проблемы реформирования и эффективного функционирования. —Ростов н/Д.: СКАГС, 2003.

3. *Граждан В. Д.* Государственная гражданская служба :учебник / В.Д. Граждан. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: КНОРУС, 2007.

4. *Игнатов В. Г., Акопов Л. В*. Государственная служба Российской Федерации как система, ее правовое регулирование и проблемы реформирования. — Ростов н/Д.: СКАГС, 2004.

5. *Лобанов В. В.* Модернизация государственного управления (административные реформы) : учеб. пособ. Кн. 3. — М.: ГУУ, 2011.

6. *Омельченко Н. А*. История государственного управления России : учебник. — М.: ТК Велби, Проспект, 2010.

7. Основы государственной службы и кадровой политики : учеб. пособ. для студентов вузов / В. В. Черепанов, В. П. Иванов. — М.: ЮНИТИ, 2007.

8. Проблемы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2006. № 26 (314).

9. Сергеева С. Л. Политика и государственная служба (национальные модели взаимоотношений в США, Великобритании и Франции) : лекция. — М.: РАГС, 2008.

10. *Старовойтов А. В*. Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран. Фонд «Развитие парламентаризма в России». — М., 2003.

11. *Журнал «Государственная служба»*. —Режим доступа: http://gossluzhba.ucoz.ru

12. *«Власть»: Общенациональный научно политический журнал.* – Режим доступа: http://www.isras.ru/authority.html

13. *Журнал «Государство и право»:* —Режим доступа:http://www.igpran.ru/rus/magazine/index.htm

Дидактические материалы

Таблица 1.2.

Институциональный и деятельностный подходы к государственной службе

Критерий различия	Деятельностный подход	Институциональный подход
Подход к определению государственной службы	Государственная служба — вид профессиональной деятельности	Государственная служба — система административных органов, гарантирующих реализацию государственно-политических задач и активно взаимодействующих с общественностью по вопросам компетенции государственных органов
Выделяемые характеристики государственной службы	Профессиональная служебная деятельность, регулируемая специальными законами, связанная с определенными ограничениями и запретами	Институт, имеющий строго подзаконный характер. Как любой социально-политический институт, обладает рядом функций, целей и задач
Понимание сущности государственной службы	Процесс исполнения полномочий органов государственной власти и управления	Институтведения публичных дел, реализации законов и функций государства

Таблица 1.3.

Основные модели бюрократии

Критерий различия	Патримониальная	Рациональная	Номенклатурная	New-Public-Management
Приоритеты	Интересы и потребности верховной власти	Интересы и потребности государства, общества и самой бюрократии	Интересы и потребности правящей партии	Интересы и потребности клиента
Организационная структура	Иерархическая	Иерархическая	Дублирование государственной и партийной иерархии	Гибкие, в т.ч. матричные оргструктуры
Роль государственного служащего	Подданный	Исполнитель	Функционер	Член команды
Ответственность	Персональная	Персональная	Персональная	Коллективная (команд-

Критерий различия	**Патримониальная**	**Рациональная**	**Номенклатурная**	**New-Public-Management**
				ная)
Право на инициативу	Только с санкции руководства	Отсутствует	Отсутствует	Приветствуется при условии принятия на себя полной ответственности
Тип карьеры	Служение «длиною в жизнь»	Долгая, но гарантированная	В зависимости от политической лояльности	Стремительная, но сопряженная со значительными рисками
Степень регламентации	Достаточно высокая	Максимальная	Средняя	Обозначаются рамки компетенции, предусматривается определенная «степень свободы» для самого служащего
Тип финансирования	Сметное	Сметное	Сметное	Бюджетирование, ориентированное на результат

МОДУЛЬ 2. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЛЕКЦИЯ 2.1.ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Развитие нормативно-правового регулирования — одно из основных направлений становления и совершенствования государственной службы в современной России.

В настоящее время нормативно-правовая база государственной службы Российской Федерации закреплена в следующих нормативно-правовых актах:

- Конституция Российской Федерации;
- Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- Указы Президента РФ по вопросам государственной службы (всего в настоящее время действует более 20).

Конституция Российской Федерации закрепляет исходные для государственной службы основы: верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ; единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения между федеральным центром и субъектами Федерации; приоритет прав и свобод человека и гражданина; обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина[1].

Конституция (пункт «т» статьи 71) относит федеральную государственную службу к исключительному ведению федерального центра. Это значит, что общие принципы организации и функционирования государственной службы в России, система государственной службы, порядок ее прохождения, общие требования, предъявляемые к государственным служащим, определяются на федеральном уровне. В ведении регионов остаются вопросы организации государственной службы субъектов Федерации. На федеральном и региональном уровнях также принимаются законы, регламентирующие вопросы муниципальной службы.

Пункт 4 статьи 32 Конституции РФ устанавливает право граждан на равный доступ к государственной службе.

Конституция также предусматривает ответственность государственных служащих за некоторые деяния, связанные с исполнением их служебных обязанностей. Этому, в частности, посвящены п. 4 ст. 41 («сокрытие должностными

лицами фактов или обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей»), ст. 52 и 53 (устанавливающие право граждан на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, злоупотреблением властью).

Федеральный закон «О системе государственной службы в Российской Федерации» определяет правовые и организационные основы системы государственной службы Российской Федерации, уровни и виды государственной службы, основные принципы ее построения и функционирования.

В частности, он подразделяет государственную службу на три вида (см. также рис. 1):

- гражданскую;
- правоохранительную;
- военную.

Государственная гражданская служба — это профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы, обеспечивающих исполнение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, а также лиц, замещающих государственные должности РФ и субъектов Федерации.

Военная служба представляет собой вид федеральной государственной службы, профессиональную служебную деятельность граждан на воинских должностях в Вооруженных силах РФ, других войсках, воинских (специальных) формированиях и органах, осуществляющих функции по обеспечению обороны и безопасности государства.

Правоохранительная служба представляет собой вид федеральной государственной службы, профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина[24].

По уровням государственная служба разделяется на федеральную государственную службу и государственную службу субъектов Российской Федерации. Причем в субъектах Федерации предусмотрен только один вид государственной службы — государственная гражданская служба субъекта Федерации.

Кроме того, указанный Федеральный закон устанавливает принципы организации и осуществления государственной службы, которые будут подробно рассмотрены ниже.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» полностью посвящен вопросам организации этого вида госу-

[24] *Киселев С. Г.* Указ.соч.

дарственной службы, ее прохождения, отношений между государством и гражданским служащим.

В нем четко и подробно определены порядок поступления на государственную гражданскую службу, требования к различным категориям должностей гражданской службы, порядок прохождения гражданской службы, аттестации служащих, их права, обязанности, социальные гарантии, а также запреты и ограничения, связанные с прохождением гражданской службы.

Этот закон можно считать своеобразным «трудовым кодексом» для государственных служащих (напомним, что по общему правилу нормы Трудового кодекса Российской Федерации на государственных служащих не распространяются).

Принятие аналогичных законов предусмотрено и для других видов государственной службы. В настоящее время ФЗ «О правоохранительной службе» существует только в виде проекта. ФЗ «О военной службе» также пока не существует.

Текущее правовое регулирование государственной службы осуществляется указами Президента РФ. В настоящее время действуют свыше 20 Указов, регламентирующих, в частности, порядок проведения конкурса на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, порядок проведения аттестации государственных служащих, порядок сдачи квалификационного экзамена, соответствие должностей государственной службы и классных чинов и другие вопросы.

Некоторые вопросы, связанные с организацией государственной службы, регулируются постановлениями Правительства. Например, Постановлением Правительства РФ от 28 июля 2005 г. № 452 утвержден «Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».

Новое законодательство о гражданской службе (с 1 февраля 2005 г.— дня вступления в действие Закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации») устанавливает приоритет законодательства о гражданской службе, относящейся по правовой природе к публичному (административному) праву, над законодательством о труде, регулирующим частное право. Трудовой кодекс и другие акты законодательства о труде применяются к государственно-служебным отношениям лишь в случаях, не урегулированных законодательством о государственной службе. Отныне гражданские служащие заключают не трудовой договор, а служебный контракт. Надо сказать, проблема определения пределов регулирования служебно-государственных отношений законодательством о государственной службе и законодательством о труде является принципиально важной и пока еще окончательно не решенной[25].

Некоторые основополагающие принципы государственной службы зафиксированы в Конституции РФ (уже упоминавшиеся нами статьи 32, 52, 53 и ряд

[25] *Киселев С. Г.* Указ.соч.

других), однако наиболее полно и системно они изложены в Федеральных законах «О системе государственной службы в Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе в Российской Федерации».

Федеральный закон «О системе государственной службы в Российской Федерации» выделяет следующие принципы государственной службы:

1) федерализм;

2) законность;

3) приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;

4) равный доступ граждан к государственной службе;

5) единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы;

6) взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы;

7) открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих;

8) профессионализм и компетентность государственных служащих;

9) защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в свою очередь, содержит следующий перечень принципов гражданской службы:

1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;

2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации;

3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;

4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;

5) стабильность гражданской службы;

6) доступность информации о гражданской службе;

7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Рассмотрим каждый из этих принципов подробнее.

Принцип федерализма вытекает из формы национально-территориального устройства Российской Федерации. Сам факт наличия в составе Российской Федерации субъектов, наделенных суверенитетом, имеющих определенный круг пред-

метов ведения, собственную структуру органов государственной власти и собственное законодательство, подразумевает наличие в этих субъектах Федерации собственной государственной службы. В то же время необходимо помнить, что государство у нас единое — Российская Федерация. И принцип федерализма призван обеспечить единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому правомерно говорить о двух уровнях государственной службы в России: федеральной государственной службе и государственной службе субъектов Федерации.

Ключевым принципом государственной службы в Российской Федерации является **принцип законности**. Государственные служащие обязаны действовать строго в рамках закона, причем для них эти рамки установлены значительно жестче, чем для всех остальных граждан. Если все граждане руководствуются принципом «разрешено все то, что прямо не запрещено законом», то государственные служащие, напротив, должны придерживаться правила «запрещено все то, что прямо не разрешено законом».

Не менее важен **принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина**. Этот принцип вытекает из статей 2 и 18 Конституции, в которых человек, его права и свободы определены как высшая ценность. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства и всех государственных служащих.

Принцип равного доступа граждан к государственной службе также содержится в Конституции. Он означает, что любой дееспособный гражданин, достигший совершеннолетия, не отбывающий наказание по приговору суда, имеет право претендовать на замещение вакантной государственной должности государственной службы вне зависимости от пола, расы, национальности, вероисповедания, социального происхождения, имущественного положения, партийной принадлежности, политических убеждений и др. Дискриминация по какому-либо из этих признаков не только не допускается, но и карается в уголовном порядке. Главным условием при замещении вакантной должности (и об этом еще будет сказано ниже) выступает *соответствие квалификационным требованиям*.

С этими требованиями связан **принцип профессионализма и компетентности** государственных служащих. Под профессионализмом в данном случае понимается *наличие у государственного служащего знаний, умений и навыков, необходимых ему для исполнения обязанностей по конкретной должности*. Термин «компетентность» означает *способность государственного служащего выполнять возложенные на него должностные обязанности, эффективно решать вопросы, находящиеся в его компетенции*. Требования к профессионализму и компетентности государственных служащих выражаются в уровне профес-

сионального образования и стаже работы по специальности, необходимых для замещения каждой конкретной должности государственной службы.

Принцип единства организационных и правовых основ государственной службы обусловлен как разнообразием ее видов (гражданская, военная, правоохранительная), так и федеративным устройством Российского государства. Своеобразной «объединяющей скрепой» для всех видов и уровней государственной службы выступает Федеральный закон «О системе государственной службы в Российской Федерации», устанавливающий общие принципы организации как федеральной, так и региональной государственной службы.

Той же цели служит и **принцип взаимосвязи государственной и муниципальной службы**. Напомним, что в соответствии со статьей 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, муниципальная служба автономна по отношению к государственной службе. Однако и государственная, и муниципальная служба относится к институтам публичной власти, к институтам публичного права. Их создание и основные функции определены актами органов государственной власти (федеральных и субъектов Российской Федерации). Наконец, как государственная, так и муниципальная служба предназначена действовать в рамках общегосударственной политики и ее основных направлений (социальной политики, экономической, культурной и т.д.).

Взаимосвязь государственной гражданской службы и муниципальной службы обеспечивается посредством:

- единства основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы;
- единства ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы;
- единства требований к профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации гражданских служащих и муниципальных служащих;
- учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы;
- соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских служащих и муниципальных служащих;
- соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу, и их семей в случае потери кормильца[26].

В условиях демократического государства весьма важен такой принцип, как **открытость** государственной службы и ее **доступность для общественного**

[26] *Киселев С. Г.* Указ.соч.

контроля. Данный принцип вытекает из конституционного положения, согласно которому органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими их права и свободы (ч. 2 ст. 24 Конституции РФ).

Вместе с тем государственный служащий обязан хранить государственную тайну и не разглашать служебную информацию. В этом — сочетание гласности и служебной конфиденциальности.

Наконец, **принцип защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность** призван гарантировать государственным служащим возможность работать, не опасаясь какого-либо давления как со стороны физических или юридических лиц, так и со стороны государственных органов и должностных лиц.

К примеру, статья 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», посвященная основным правам гражданского служащего, закрепляет:

1) защиту сведений о гражданском служащем;

2) государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества.

Ряд статей Уголовного кодекса РФ также содержат санкции за посягательство на жизнь и здоровье, а также оказание неправомерного давления на должностных лиц в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей (речь идет, в частности, о п. «б» ч. 2 ст. 105, п. «а» ч. 2 ст. 111, п. «б» ч. 2 ст. 112, п. «б» ч. 2 ст. 117 УКРФ).

Федеральный закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» к указанному перечню добавляет еще несколько принципов. В частности, в данном законе конкретизированы принципы федерализма и единства организационных и правовых основ государственной службы и сформулирован **принцип единства правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации**. Это оправдано тем, что именно государственная гражданская служба существует и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Федерации. Кроме того, в каждой из трех ветвей государственной власти существует определенная специфика прохождения государственной власти. Но, несмотря на это, базовые принципы ее организации и прохождения должны быть едины для всех.

Закон устанавливает также **принцип стабильности гражданской службы**. Стабильность и устойчивость необходимы как госаппарату, так и государственным служащим, положение которых не должно ухудшаться в условиях изменений. Государственный аппарат должен функционировать вне зависимости от изменения политической ситуации в стране, от результатов выборов или уровня популярности того или иного политика.

Принцип взаимодействия с общественными объединениями связан с тем, что сама по себе государственная служба политически нейтральна. Ни одна политическая партия или иное общественное объединение не должно получать от государственных служащих каких-либо привилегий или «особого отношения». С другой стороны, цель этого принципа — оградить гражданских служащих от контроля со стороны политических партий, чтобы те могли эффективно работать независимо от того, кто приходит к власти в результате выборов, а также от потери государственных должностей по политическим мотивам.

Муниципальная служба, в свою очередь, основана на принципах:

1) верховенства Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;
2) приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;
3) самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий;
4) профессионализма и компетентности муниципальных служащих;
5) ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
6) равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;
7) единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учета исторических и иных местных традиций;
8) правовой и социальной защищенности муниципальных служащих;
9) внепартийности муниципальной службы.

Большинство указанных принципов так или иначе «перекликаются» с принципами организации государственной гражданской службы, что обусловлено общей схожестью функций данных институтов. Однако необходимо помнить, что муниципальная служба — самостоятельный публично-правовой институт, регулируемый специальным законодательством (Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации», законы субъектов Российской федерации о муниципальной службе), а также законодательством о труде.

Вопросы для самостоятельного изучения

1. Какие виды государственной службы выделяются в Российской Федерации?
2. На каких уровнях осуществляется государственная служба?
3. На каких принципах осуществляется государственная служба?

4. Какова взаимосвязь между государственной и муниципальной службой?

5. Охарактеризуйте систему нормативно-правовых актов, регулирующих отношения по государственной службе и по муниципальной службе.

Задания на семинар

1. Самостоятельно или в группах по 3–7 человек подготовить презентации (не менее 10–12 слайдов) со сравнительным анализом системы государственной и муниципальной службы в Российской Федерации, указанием их общих и отличительных черт, а также ключевых проблем развития данных публично-правовых институтов в современной России.

2. Сформулируйте и обоснуйте в форме краткого эссе (на 5–6 страниц) свои соображения по поводу проблем правового регулирования государственной службы в современной России.

ЛЕКЦИЯ 2.2. СИСТЕМА ДОЛЖНОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

В соответствии со статьей 13 Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» **гражданским служащим** является *гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы*. Гражданский служащий осуществляет профессиональную служебную деятельность на должности гражданской службы в соответствии с актом о назначении на должность и со служебным контрактом и получает денежное содержание за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации.

Перед тем как приступить к изучению системы должностей государственной гражданской службы, нам следует определить для себя разницу в понятиях «государственная должность», «государственная должность государственной службы», а также «должностное лицо».

Вообще должность следует понимать как юридически установленную социальную роль, выполняемую человеком в организации, совокупность соответствующих ей полномочий, обязанностей и ответственности, требований к знаниям, опыту и квалификации[27].

Должность как исходная структурная единица включает четыре формальных элемента: точное обозначенное в штатном расписании *служебное место*, которое может занимать только одно лицо; *обязанности* по данной должности;

[27] *Глазунова Н. И.* Государственное (административное) управление : учебник. — М.: ТК Велби, Проспект, 2004. С. 175.

права и *полномочия*; *ответственность* как совокупность поощрений и санкций, назначаемых служащему за его работу.

Иногда должность государственного служащего определяют как первичное структурное образование органа государственного управления, наделенное обязанностью, правами и ответственностью, необходимыми для реализации его общественного (социального) статуса как должностного лица[28]. Иными словами, это первичная организационно-структурная единица государственного аппарата, заключающая в себе часть его компетенции.

Государственная должность — это должность, предусмотренная Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Государственная должность государственной службы — это должность, учреждаемая Федеральным законом или Указом Президента Российской Федерации (на уровне субъекта Российской Федерации соответственно — законами или иными нормативно-правовыми актами субъекта Российской Федерации) для обеспечения исполнения полномочий лица, замещающего государственную должность Российской Федерации (либо субъекта Российской Федерации), или для обеспечения работы органов государственной власти Российской Федерации либо субъекта Российской Федерации.

Должностное лицо — это лицо, осуществляющее постоянно или временно функции представителя власти, а также занимающее постоянно или временно в учреждениях, организациях или на предприятиях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительских или административно-хозяйственных обязанностей либо выполняющее такие обязанности в указанных учреждениях, организациях или предприятиях по специальному полномочию[29].

Должностное лицо в государственном аппарате— это государственный служащий, осуществляющий организационно-распорядительские и административно-хозяйственные функции, государственно-властные полномочия и юридически значимые действия.

Должности государственной службы распределяются *на 4 категории и 5 групп.*

Выделяются следующие категории должностей государственной службы:

1) **руководители**— должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государ-

---

28 Там же.

29 *Глазунова Н. И.* Указ.соч.

ственных органов и их структурных подразделений. Должности руководителей замещаются на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;

2) **помощники (советники)**— должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок. Должности помощников замещаются на срок, ограниченный сроком полномочий политических лиц и руководителей;

3) **специалисты** — должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций. Замещаются без ограничения срока полномочий;

4**) обеспечивающие специалисты** — должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов. Замещаются без ограничения срока полномочий.

По группам государственные должности государственной службы подразделяются (табл. 2.1.):

1) на **высшие** должности гражданской службы. К этой группе относятся определенные Реестром должностей государственной гражданской службы РФ должности категорий «руководители», «помощники (советники)» и «специалисты»;

2) на **главные** должности гражданской службы. К ним относятся определенные Реестром должности категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» и «обеспечивающие специалисты»;

3)на **ведущие** должности гражданской службы. К ним также относятся определенные Реестром должности всех четырех категорий;

4) на **старшие** должности гражданской службы. К ним относятся определенные Реестром должности категорий «специалисты» и «обеспечивающие специалисты»;

5) на **младшие** должности гражданской службы. К ним относятся определенные Реестром должности категории «обеспечивающие специалисты».

Соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы, воинских должностей и должностей правоохранительной службы определяется Указом Президента Российской Федерации.

Соотношение должностей федеральной государственной гражданской службы и типовых должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации определяется Федеральным законом или Указом Президента Российской Федерации.

В федеральном государственном органе и государственном органе субъекта Российской Федерации *могут быть предусмотрены должности, не являю-*

щиеся должностями государственной службы. Трудовая деятельность работников, замещающих такие должности, регулируется законодательством Российской Федерации о труде.

Все должности государственной гражданской службы включены в соответствующие перечни (реестры).

Таблица 2.1.

Группы и категории должностей на государственной гражданской службе

Группа	**Категории**	*СООТВЕТСТВИЕ КАТЕГОРИЙ ГРУППАМ*	
Высшая	руководители	руководители, Помощники (советники)	высшая, главная, ведущая
Главная	руководители, Помощники (советники)		
Ведущая	руководители, помощники (советники), специалисты	специалисты	высшая, главная, ведущая, старшая
Старшая	специалисты, обеспечивающие специалисты	обеспечивающие специалисты	главная, ведущая, старшая, младшая
Младшая	специалисты, обеспечивающие специалисты		

Реестр должностей государственной гражданской службы— это перечень должностей государственной гражданской службы, классифицированных по государственным органам, категориям, группам, а также по иным признакам.

Таких реестров три:

1) **Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы**, в котором должности классифицируются по государственным органам, категориям и группам. Федеральный реестр утверждается Указом Президента РФ;

2) **Реестр должностей государственной гражданской службы субъекта РФ.** Реестр составляется с учетом структуры государственных органов, наименований, категорий и групп должностей, установленных федеральным реестром. Утверждается законом или иным нормативным правовым актом субъекта РФ с учетом положений Закона «О системе государственной службы Российской Федерации»;

3) **Сводный реестр должностей государственной гражданской службы РФ,** включающий первые два реестра. Порядок его ведения утверждается Указом Президента Российской Федерации.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе» устанавливает *квалификационные требования* к лицам, претендующим на замещение государственных должностей государственной службы. Таких требования два:

- уровень профессионального образования;
- стаж гражданской службы (или государственной службы других видов) или стаж работы по специальности.

Указанные требования различны для каждой группы должностей.

Так, для замещения *младшей* группы должностей необходимо и достаточно иметь среднее профессиональное образование по специальности работы органа государственной власти. Требований к стажу не предъявляется.

Для замещения *старшей* группы должностей необходимо иметь высшее профессиональное образование по специальности работы органа государственной власти, а также стаж работы по специальности 3 года (иногда требования к стажу могут не предъявляться).

Для замещения *ведущей* группы должностей необходимо также иметь высшее профессиональное образование по специальности работы органа государственной власти или по специальности «государственное и муниципальное управление». Требования к стажу следующие: либо 4 года стажа работы по специальности, либо 2 года стажа государственной службы.

Для замещения *главной* группы должностей одного высшего образования недостаточно. Необходимо иметь два высших образования: по специальности работы органа государственной власти и по специальности «государственное и муниципальное управление». Требования к стажу государственной службы также дифференцированы: либо 5 лет стажа работы по специальности, либо 4 года стажа государственной службы.

И, наконец, для высшей группы должностей установлены следующие квалификационные требования. Требования к уровню профессионального образования такие же, как для главной группы должностей (т.е. наличие двух высших образований). Требования к стажу государственной службы — 7 лет стажа работы по специальности либо 6 лет стажа государственной службы.

В соответствии с замещаемой должностью государственным гражданским служащим присваиваются *классные чины*. Порядок их присвоения определен Указом Президента РФ № 113 от 1 февраля 2005 г. «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим».

Классные чины присваиваются в соответствии с замещаемой должностью в пределах группы должностей гражданской службы, а также с учетом профессионального уровня, продолжительности службы в предыдущем классном чине и в замещаемой должности.

Классные чины присваиваются по результатам *квалификационного экзамена* (относится к гражданским служащим, замещающим должности по срочному служебному контракту) либо в соответствии с выслугой лет (относится к государственным гражданским служащим, замещающим должности без ограничения срока полномочий).

Таблица 2.2.

Соотношение групп, категорий должностей государственной службы и классных чинов

Группы должностей	Категории должностей	Классные чины	Кем присваивается
Высшая	Руководители, помощники (советники),специалисты	Действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса	Президентом РФ
Главная	Руководители,помощники (советники),специалисты,обеспечивающие специалисты	Государственный советник Российской Федерации1, 2 и 3-го класса	Правительством РФ — в федеральных органах исполнительной власти; руководителем государственного органа — в иных федеральных органах государственной власти
Ведущая	Руководители, помощники (советники), специалисты, обеспечивающие специалисты	Советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса	Представителем нанимателя
Старшая	Специалисты, обеспечивающие специалисты	Референт государственной гражданской службы Российской Федерации1, 2 и 3-го класса	Представителем нанимателя
Младшая	Обеспечивающие специалисты	Секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2 и 3-го класса	Представителем нанимателя

Классный чин может быть *первым* или *очередным*. Первый классный чин присваивается по истечении испытательного срока, а если испытание не устанавливалось, то не ранее чем через 3 месяца после назначения на должность.

Очередной классный чин присваивается гражданскому служащему по истечении срока службы в предыдущем классном чине, а также при условии, что для его должности предусмотрен данный или более высокий чин. *Сроки для прохождения службы в классном чине* устанавливаются следующие:

– в классных чинах секретаря государственной гражданской службы Российской Федерации 3 и 2-го классов, референта государственной гражданской службы Российской Федерации 3 и 2-го классов — не менее 1 года;

– в классных чинах советника государственной гражданской службы Российской Федерации 3 и 2-го классов, государственного советника Российской Федерации 3 и 2-го классов — не менее 2 лет;

– в классных чинах действительного государственного советника Российской Федерации 3 и 2-го классов — не менее 1 года.

Сроки не устанавливаются для прохождения в классных чинах секретаря государственной гражданской службы РФ 1-го класса, референта государственной гражданской службы РФ 1-го класса, советника государственной гражданской службы РФ 1-го класса и государственного советника РФ 1-го класса.

При назначении гражданского служащего на должность, относящуюся к более высокой группе должностей, ему может быть присвоен классный чин (первый для этой группы должностей) без учета срока службы в предыдущем классном чине.

В форме поощрения классный чин может быть присвоен досрочно — до истечения срока прохождения службы в предыдущем чине, но не ранее чем через 6 месяцев и не выше классного чина, соответствующего должности, а также по истечении указанного срока — на одну ступень выше классного чина, соответствующего замещаемой должности в пределах группы должностей.

Новым законодательством о государственной службе РФ устанавливается соотношение классных чинов, дипломатических рангов, воинских и специальных званий. Этому посвящен Указ Президента Российской Федерации от 25 июня 2011 г. № 720. Однако. Этот указ относится только к федеральным государственным служащим. Классные чины государственной службы субъектов Российской Федерации при этом не учитываются.

При переводе государственного служащего с государственной службы одного вида на государственную службу другого вида ранее присвоенный классный чин, дипломатический ранг, воинское и специальное звание, а также период пребывания в соответствующем классном чине, дипломатическом ранге, воинском и специальном звании учитываются при присвоении классного чина, дипломатического ранга, воинского и специального звания по новому виду государственной службы. При поступлении на гражданскую службу присвоение классного чина осуществляется в соответствии с замещаемой должностью в пределах группы должностей. При присвоении классного чина гражданской службы учитывается продолжительность пребывания в классном чине иного вида государственной службы, дипломатическом ранге, воинском или специальном звании.

Присвоенный гражданскому служащему классный чин сохраняется за ним при освобождении от должности и увольнении с гражданской службы (в том числе на пенсию), а также при поступлении на службу вновь. Гражданин Российской Федерации может быть лишен классного чина только судом (при осуждении за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления).

Вопросы для самостоятельного изучения

1. Что такое государственная должность государственной службы? Чем она отличается от государственной должности?
2. В чем особенность статуса должностного лица? Как соотносятся между собой понятия «должностное лицо» и «государственный служащий»?
3. Какие выделяются группы и категории должностей государственной гражданской службы? В чем смысл такого разделения?
4. Как соотносятся между собой группы и категории должностей государственной гражданской службы и классные чины?
5. Каков порядок присвоения классных чинов государственной гражданской службы?

Задание на семинар

1. Самостоятельно или в группах по 3–7 человек подготовить презентацию (не менее 10–12 слайдов), содержащую описание и анализ системы должностей на государственной гражданской службе.

ЛЕКЦИЯ 2.3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Началом реформы государственной службы явилось поручение Президента РФ от 24 ноября 2000 г. № ПР-2331 о подготовке предложений по реформированию государственной службы.

15 августа 2001 г. Президентом РФ была утверждена Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации, которая определила направление реформы, стала гарантией необратимости процессов преобразования.

Ключевым практическим последствием Концепции стала утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336 Федеральная программа «Реформирование государственной службы российской Федерации (2003–2005 гг.)» (продлена на 2006–2007 гг. Указом Президента РФ от 12 декабря 2005 г. № 1437). В ней впервые в современной российской практике реформирования государственной службы был применен программно-целевой метод осуществления преобразований. Программа определила перечень мероприятий по реформированию законодательства о государственной службе и государственные органы, являющиеся основными исполнителями. Координатором Программы определена Администрация Президента Российской Федерации.

Государственными заказчиками — Минздравсоцразвития России, Минэкономразвития России, Минфин России, МВД России, Минобороны России.

Следующим этапом реформирования стало развитие законодательства о государственной службе.

Принципиально новой правовой основой создания системы государственной службы является Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации». В нем заложены основные принципы построения и функционирования государственной службы, ставятся общие условия государственной службы, а также определены цели системы управления государственной службой. Этим законом предусмотрено, что реализация принципов построения и функционирования системы государственной службы обеспечивается федеральными законами о видах государственной службы, а именно: о государственной гражданской службе, о военной службе и о правоохранительной службе.

Из трех основополагающих федеральных законов о видах государственной службы принят Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (вступил в силу с 1 февраля 2005 г.). В целях реализации его основных положений в рамках мероприятий федеральной программы разработано и издано 12 указов Президента Российской Федерации.

В стадии подготовки проектов в настоящее время находятся федеральные законы о военной службе Российской Федерации и о правоохранительной службе Российской Федерации[30].

В настоящее время практически завершен первый этап формирования нормативно-правовой базы государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации — принятие законов субъектов о государственной гражданской службе; такие законы действуют почти во всех субъектах РФ.

Таким образом был заложен фундамент для системного развития нормативно-правовой базы в сфере государственной службы.

Одним из важнейших направлений административной реформы и реформы государственной службы в Российской Федерации является совершенствование управленческих технологий и процессов на государственной службе. В настоящее время государственная служба в России существенно отстает в этом отношении не только от развитых стран, но и от отечественного бизнеса, где серьезно занимаются оптимизацией деловых процессов, внедрением современных управленческих подходов, разработкой структуры и рангов должностей, написанием должностных инструкций.

Одним из основных путей совершенствования государственного управления согласно Концепции реформирования государственной службы Российской

---

[30] Реформа государственной гражданской службы в Российской Федерации / Под ред. К. Плоккер и М. Николаева. — М.: ЛЕНАНД, 2006.

Федерации является разработка регламентирующих документов разного уровня: административных регламентов, регулирующих деятельность органов государственной власти и их подразделений, а также служебных контрактов и должностных регламентов, регулирующих деятельность государственных служащих. Их применение будет способствовать обеспечению прав государственных служащих, определению сферы ответственности, увеличению прозрачности и обоснованности принимаемых решений и соответственно предотвращению коррупционных рисков. В Концепции также отмечается, что недостаточная регламентация деятельности государственных органов и государственных служащих ведет к бюрократизации и закрытости государственного управления.

Наряду с совершенствованием регламентации деятельности государственных служащих Концепция реформирования государственной службы предусматривает принятие мер по повышению эффективности и результативности государственной службы.

Со времени вступления в силу Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (1 февраля 2005 г.) прошло уже более шести лет. Это позволяет подвести некоторые итоги и сделать выводы о практике применения данного закона. В частности, заместитель председателя комитета Государственной думы Федерального собрания РФ по делам Федерации и региональной политики Л. А. Коршунов, принимавший непосредственное участи в разработке этого закона, отмечает, что правоприменительная практика свидетельствует о наличии определенных проблем, связанных с его реализацией.

Эти проблемы могут быть условно разделены на четыре основных блока.

Первый блок проблем связан с отсутствием на федеральном уровне нормативно-правовых актов, которые должны быть приняты в развитие отдельных норм закона.

По мнению многих экспертов, реформа государственной службы совершенно объективно отстает от других реформ в силу того, что она призвана реализовывать на практике результаты, достигнутые в ходе других административных преобразований. Анализ функций всех министерств и ведомств, реорганизация Правительства Российской Федерации, переход на трехуровневую систему управления, утверждение показателей работы этих ведомств, позволяющих оценивать эффективность работы по конечным результатам, — все это должно было быть выполнено в первую очередь, а затем уже найти свое нормативно-правовое закрепление в законодательстве о государственной гражданской службе.

Однако существовали и субъективные причины. Основные из них заключались в том, что не было найдено согласованных концептуальных решений по ключевым вопросам, связанным с прохождением государственной службы, еще в момент подготовки и принятия Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Это касалось вопросов соотношения классных чинов и должностей, закрепления правовых основ функциониро-

вания федерального государственного органа по управлению государственной службой, определения показателей эффективности и результативности деятельности федерального органа государственной власти и т.п.

Еще одна проблема связана с тем, что многие проекты вызывали определенные трудности при межведомственном согласовании, так как предлагалось выделение дополнительных средств из федерального бюджета на их реализацию[31].

По мнению Л. А. Коршунова, требуют скорейшего урегулирования вопросы, связанные с порядком ведения сводного реестра должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, с соотношением классных чинов федеральной государственной службы и классных чинов гражданской службы субъектов Российской федерации, с обобщенными показателями эффективности и результативности деятельности государственных органов и ряд других.

Особое внимание следует уделить необходимости формирования системы управления государственной службой. И главную роль здесь должен играть орган по управлению государственной службой. На него возлагаются многие функции, в том числе по созданию и ведению сводного реестра государственных гражданских служащих, по формированию и работе с федеральным кадровым резервом, по созданию сводного кадрового резерва, по предоставлению государственных гарантий, по организации дополнительного профессионального образования, по формированию системы контроля, по разработке и реализации программ развития государственной службы, по проведению экспериментов, по образованию комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов, по участию в работе конкурсных и аттестационных комиссий, по утверждению примерных должностных регламентов, по выработке единых критериев оценки эффективности государственной службы.

Формирование эффективной системы управления государственной службой могло бы существенным образом повысить темп хода ее реформы, улучшить качество разработки нормативно-правовой базы, позволить более эффективно использовать материальные, интеллектуальные и финансовые ресурсы, привлекаемые для реализации мероприятий по реформированию систему государственной службы.

Второй блок проблем, возникающих при реализации Федерального закона, связан с внутренними противоречиями его отдельных положений, неоднозначным их толкованием, противоречивостью формулировок.

Так, в части 9 статьи 31 предусмотрено увольнение с гражданской службы в связи с реорганизацией государственного органа или сокращением должности гражданской службы. При этом в статье 38 предусмотрено информирование вы-

---

31 *Коршунов Л. А.* Указ. соч.

борного профсоюзного органа при расторжении служебного контракта в случае сокращения должности. В то же время статья 33, посвященная основаниям для увольнения с гражданской службы, такое основание для увольнения, как сокращение должности, не предусматривает[32].

Третий блок проблем связан с неурегулированностью Федеральным законом отдельных вопросов поступления, прохождения и увольнения с гражданской службы. Упомянутый закон разделяет понятия трудового договора и служебного контракта, ставя под сомнение правомерность распространения норм трудового права о трудовом договоре на отношения, установленные служебным контрактом. В ряде случаев подчас невозможно определить, следует или нет использовать нормы трудового права.

Четвертый блок проблем связан с адаптацией данного закона к применению в государственных органах, обеспечивающих функционирование различных ветвей власти. Оценивая уровень развития современного законодательства о государственной службе, можно признать, что оно по большей части ориентировано на регламентацию деятельности государственных служащих в исполнительных органах. Однако это признание не уменьшает необходимость конкретизации общих положений Федерального закона о государственной гражданской службе применительно к специфике деятельности органов законодательной и судебной власти.

Решить эту проблему можно путем закрепления модели, согласно которой сами органы власти принимают комплекс подзаконных актов, регламентирующих прохождение в них государственной службы. В этих актах должна быть учтена специфика статуса государственных служащих в законодательных органах власти, их участие в законодательном процессе, а также их роль, задачи и функции в профессиональном обеспечении деятельности депутатского корпуса[33].

Кроме того, Л. А. Коршунов обращает внимание на выделение в Федеральном законе категории помощников (советников), т.е. политических назначенцев, которые приходят на государственную службу вместе с победившей на выборах политической партией. Законодательное признание политической роли чиновников ставит задачу поиска новых форм контроля над государственной службой со стороны общества.

В.Н. Южаков, руководитель проекта по административной реформе Центра стратегических разработок, отмечает, что Федеральный закон дает возмож-

---

[32] *Чекин М.А*. Перспективы развития законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации // О практике применения Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и перспективах развития законодательства о государственной гражданской службе. М.: Издание Государственной думы, 2007.

[33] См.: *Коршунов Л.А.* Указ. соч.

ность усилить влияние оценки на повышение эффективности гражданской службы. Закон ориентирует на то, чтобы оценка на гражданской службе влияла на эффективность деятельности государственных органов. Но он перекладывает решение этой задачи на плечи органов исполнительной власти, на регионы, предусматривая, что в регионах, например, будут разрабатываться методики проведения конкурсов, аттестаций, квалификационных экзаменов[34].

В качестве предложений по развитию закона В. Н. Южаков выделяет следующие:

1. Тщательное определение в законе правового статуса текущей оценки профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, т.е. принятие годовых планов и рассмотрение годовых отчетов по их выполнению. Нужно повысить роль результатов текущей оценки при проведении аттестации и квалификационного экзамена. Эта процедура может, например, предусматривать, что при повторяющемся в течение аттестационного периода низком уровне текущей оценки гражданский служащий не может быть аттестован.

2. Указание возможности сокращенной процедуры проведения аттестации. Она должна применяться в случае, когда в течение аттестационного периода аттестуемый гражданский служащий регулярно показывает высокие или просто хорошие результаты своей профессиональной служебной деятельности.

3. Возможность существенного поощрения за эффективность и результативность профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. Повысить вес такого поощрения в структуре денежного содержания гражданского служащего.

4. Кроме того, по мнению В. Н. Южакова, необходимо более прямо и честно отразить в законе существующее отношение к квалификационному экзамену. Либо он не нужен, если речь идет о том, что классный чин присваивается по истечению определенного срока, либо он рассматривается как реальный экзамен на прирост компетенции. И тогда, возможно, этот экзамен должен проводитьнеруководитель государственного органа, а внешние структуры и центры государственной оценки.

Таким образом, можно констатировать, что, несмотря на неоспоримые достоинства, Федеральный закон нуждается в доработке и уточнении. Кроме того, необходимо разработать еще большое число подзаконных нормативно-правовых актов во исполнение отдельных положений закона.

Отметим, что эффективность деятельности органов и должностных лиц государственной власти определяется не столько величиной экономического эффекта, сколько социально-политическими результатами этой деятельности.

---

[34] *Южаков В. Н.* Проблемы оценки эффективности на государственной гражданской службе // О практике применения Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и перспективах развития законодательства о государственной гражданской службе. — М.: Издание Государственной думы, 2007.

Таким образом, под *эффективностью государственного управления* понимается соответствие результатов деятельности власти тем социальным целям, которые ставятся перед ней обществом.

Концепция реформирования государственной службы использует применительно к государственной службе термин *«эффективность и результативность»*.

Эффективностью и результативностью работы организации описывается то, каким образом организация достигает целей посредством постановки задач и реализации соответствующих мероприятий, бюджетного планирования, расходования финансовых средств и использования кадровых ресурсов; таким образом, данным понятием затрагиваются вопросы постановки ожидаемых результатов, управления финансами и кадрами.

Эффективностью и результативностью индивидуального труда описывается то, каким образом отдельный работник выполняет свою работу и получает за нее соответствующее вознаграждение; вследствие чего данным понятием затрагиваются в дополнение к вопросам достижения целей организации такие аспекты, как квалификация, личностные качества, взаимодействие, сотрудничество, работа в коллективе и т.п[35].

В Российской Федерации традиционным методом оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти являлось рассмотрение годовых планов-отчетов министерств и ведомств. Эти документы представляли перечень мероприятий, которые оценивались по принципу «выполнено — не выполнено», и набор показателей непосредственных результатов оказания бюджетных услуг. В условиях, когда не были сформулированы четко цели, задачи и показатели конечных результатов деятельности, а также показатели экономичности, эффективности и результативности и отсутствовали структурированные и формализованные методические документы, подобной оценке были неизбежно присущи субъективные искажения.

Система управления эффективностью и результативностью, применяемая в настоящее время в большинстве западных стран, представляет собой подход к вопросам государственного управления, который:

- базируется на этических принципах, которые рассматривают налогоплательщика в качестве «потребителя», а не подданного;
- побуждает правительство ставить перед собой цели и задачи с ощутимыми, видимыми результатами;
- предлагает правительству, руководителям государственных органов и общественности соответствующую платформу для политических дебатов, служащую демократическим целям, поскольку таким обра-

[35] Реформа государственной гражданской службы в Российской Федерации / Под ред. К. Плоккер и М. Николаева. — М.: ЛЕНАНД, 2006. С. 128.

зом обеспечивается подотчетность; кроме того, обеспечивает необходимой информацией и фактами общественность.

Такое видение системы управления эффективностью и результативностью прекрасно соотносится с Постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2005 г., которым устанавливаются амбициозные планы по внедрению принципов управления эффективностью и результативностью.

Таблица 2.3.

Характеристики правильных показателей эффективности

КАЧЕСТВО	ЗНАЧЕНИЕ
Правильно сформулированный	В целях обеспечения сбора информации и взаимодействия показатель должен иметь недвусмысленное определение
Действенный	Показатель должен быть в состоянии измерять то, ради измерения чего он и был разработан
Соответствующий	Показатель должен отражать то, что руководство организации намеревается достигнуть, а также его решения
Надежный	При повторном использовании применительно к одним и тем же факторам показатель должен давать одинаковое значение; показатель должен быть в состоянии отражать изменения
Поддающийся сравнению	Показатель должен поддаваться сравнению с данными за предыдущие периоды или схожими показателями оценки деятельности, используемыми другими организациями или подразделениями
Поддающийся проверке	Показатель должен основываться на документации, описывающей и подтверждающей процесс получения данных
Своевременный	Оценка с применением показателя должна производиться достаточно регулярно, с тем чтобы обеспечить контроль за текущей ситуацией
Экономичный	Применение показателя не должно требовать значительных затрат

Актуальной для России, но мало разработанной остается проблема эффективности деятельности в государственном управлении в условиях проведения реформы бюджетного процесса, административной реформы и реформы государственной службы. До недавнего времени в экономике России преобладал затратный принцип при формировании бюджета вне всяких попыток измерения эффективности и результативности деятельности главных распорядителей бюджетных средств. Оценка результатов деятельности органов исполнительной власти сводилась лишь к аудиту целевого использования бюджетных средств.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг., одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р, в рамках внедрения механизмов управления, ориентированного на результат, предусматривается, во-первых, разработка ключевых измеримых показателей эффективности и результативности деятельности органов ис-

полнительной власти по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями государства, во-вторых, разработка и внедрение системы внутреннего аудита, позволяющей оценивать эффективность деятельности структурных подразделений и должностных лиц, ответственных за решение поставленных задач.

Запуск в мае 2004 г. схемы подготовки докладов о результатах и основных направлениях деятельности в федеральных министерствах[36] означал первый шаг на пути к измерению и оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти. При этом в качестве методологической базы реформы была выбрана технология *бюджетирования, ориентированного на результаты* (*БОР*). Эта технология представляет попытку перенесения в государственный сектор эффективных систем мотивации, активно используемых в корпоративном секторе экономики. Речь идет о методиках оценки работы отдельного руководителя, структурного подразделения или бизнес-единицы на основе анализа достигнутых количественно измеримых результатов.

Однако для успешного применения принципов БОР необходимо существенным образом усовершенствовать систему оценки эффективности работы органов государственной власти и конкретных должностных лиц, в том числе разработки критериев такой эффективности. Данные критерии должны включаться в должностные регламенты конкретных должностей государственной службы, служебные регламенты ведомств и иные нормативные документы государственных органов. Необходим также единый подход к методике оценки эффективности деятельности государственных органов и должностных лиц, основанный на универсальных принципах.

Подробнее данная проблематика будет рассмотрена нами в модуле 5 «Управление эффективностью на государственной службе».

Вопросы для самостоятельного изучения

1. Каковы основные цели реформирования государственной службы в Российской Федерации на нынешнем этапе?
2. Каковы ключевые проблемы реформирования государственной службы в России? С чем они связаны?
3. Каким образом можно оценивать эффективность и результативность работы государственных служащих?
4. Каковы, на ваш взгляд, должны быть роль и место органа по управлению государственной службой в системе государственного управления?

---

[36] См.: Положение о докладах о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. Утверждено Постановлением Правительства РФ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22 мая 2004 г. № 249.

Задание на семинар

1. Сформулируйте и обоснуйте в форме краткого эссе (на 5–6 страниц) свои соображения по проблемам реформирования государственной службы в современной России, степени успешности или неуспешности проводимой реформы.

Рекомендуемая литература

1. Государственная гражданская служба : учебник / В. Д. Граждан.2-е изд., перераб. и доп. — М.: КНОРУС, 2007.
2. *Игнатов В. Г., Акопов Л. В*. Государственная служба Российской Федерации как система, ее правовое регулирование и проблемы реформирования. – Ростов н/Д.: СКАГС, 2004.
3. *Киселев С. Г*. Государственная гражданская служба : учеб.пособие. – М.: ТК Велби, Проспект, 2007.
4. Основы государственной службы и кадровой политики : учеб.пособие / В. В. Черепанов, В. П. Иванов. — М.: ЮНИТИ, 2007.
5. Проблемы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2006.№ 26 (314).
6. Реформа государственной гражданской службы в Российской Федерации. М.: ЛЕНАНД, 2006.
7. Журнал «Государственная служба». —Режим доступа: http://gossluzhba.ucoz.ru/
8. «Власть». Общенациональный научно политический журнал. — Режим доступа: http://www.isras.ru/authority.html
9. Журнал «Государство и право» — Режим доступа: http://www.igpran.ru/rus/magazine/index.htm

Дидактические материалы

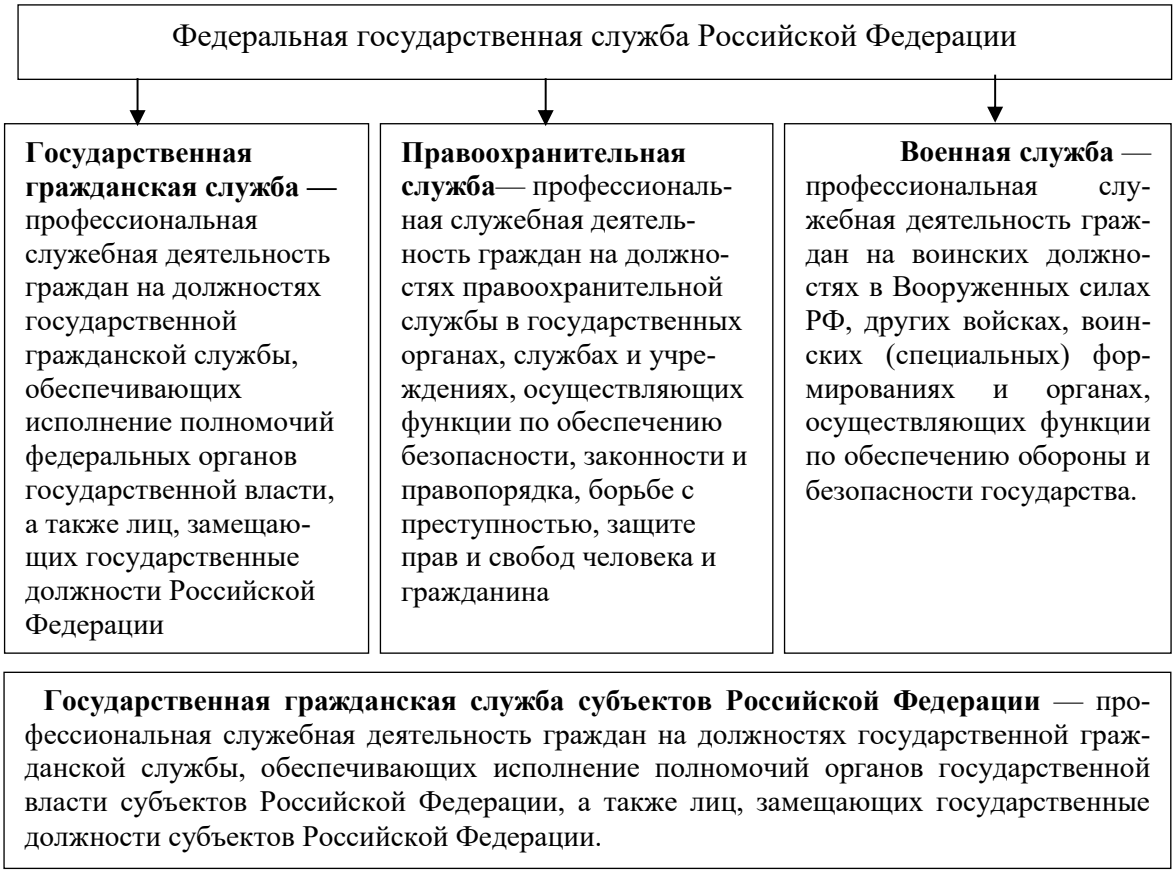


Рис. 2.1. *Система государственной службы в Российской Федерации*



Рис. 2.2. *Принципы государственной службы*



Рис. 2.3. *Принципы муниципальной службы*

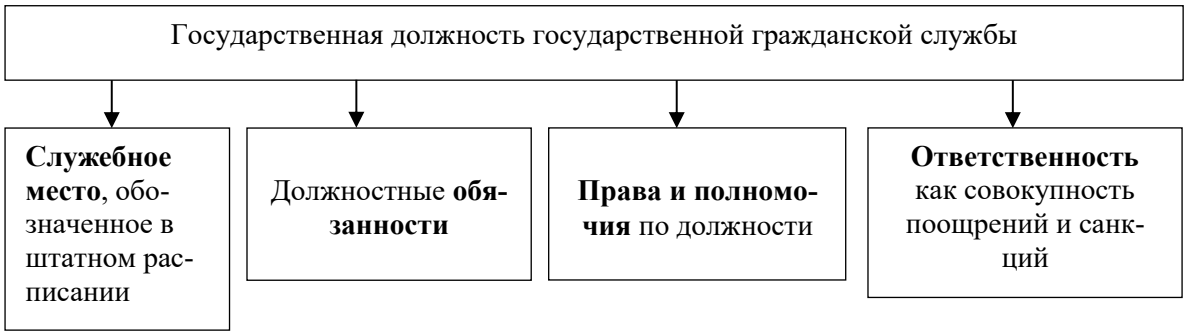


Рис. 2.4. *Должность как первичная организационно-структурная единица государственного аппарата*

Таблица 2.4.

Группы должностей государственной гражданской службы

Группа должностей	Назначение	Общие квалификационные требования	Классный чин
Высшая	Осуществление стратегического руководства государственным органом	Высшее профессиональное образование по специальности государственного органа или по специальности «государственное и муниципальное управление». Стаж государственной службы не менее 6 лет или стаж работы по специальности не менее 7 лет	Действительный государственный советник Российской Федерации 1, 2, 3-го класса
Главная	Осуществление общего руководства в государственном органе	Высшее профессиональное образование по специальности государственного органа и по специальности «государственное и муниципальное управление». Стаж государственной службы не менее 5 лет или стаж работы по специальности не менее 6 лет.	Государственный советник Российской Федерации 1, 2, 3-го класса
Ведущая	Обеспечение отношений оперативного распорядительства в государственном органе	Высшее профессиональное образование по специальности государственного органа или по специальности «государственное и муниципальное управление». Стаж государственной службы не менее 2 лет или стаж работы по специальности не менее 4 лет	Советник государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2, 3-го класса
Старшая	Профессиональное обеспечение процесса осуществления полномочий государственного органа	Высшее профессиональное образование по специальности государственного органа. Стаж работы по специальности не менее 3 лет	Референт государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2, 3-го класса
Младшая	Обслуживание процесса осуществления полномочий государственного органа	Среднее профессиональное образование по специальности государственного органа, без предъявления требований к стажу	Секретарь государственной гражданской службы Российской Федерации 1, 2, 3-го класса

МОДУЛЬ 3. МЕХАНИЗМЫ РАБОТЫ С КАДРАМИ НАГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

ЛЕКЦИЯ 3.1. ОСНОВЫ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Решение экономических, социальных и иных задач, как на государственном уровне, так и на уровне местного самоуправления невозможно без проведения кадровой политики, формирования кадровой стратегии государственного органа (или органа местного самоуправления), работы по управлению персоналом, в том числе кадровому аудиту.

Одной из основных проблем государственной службы, требующей решения, Федеральная целевая программа реформирования государственной службы в Российской Федерации называет недостаточную эффективность **кадровой политики** в сфере государственной службы.

Кадровая политика — важное, приоритетное направление деятельности государства, учреждения, организации по проведению мероприятий, направленных на формирование кадрового состава и совершенствование трудового потенциала.

Кадровая политика на государственной службе — это деятельность органов власти, их руководителей, работников кадровых подразделений по реализации кадровой стратегии, направленная на поиск, оценку, отбор, профессиональное развитие персонала, его мотивацию и стимулирование к выполнению задач, стоящих перед государственными органами[37].

Для реализации кадровой политики, а также для управления карьерой гражданских служащих осуществляется **кадровое планирование** — система мероприятий, обеспечивающих государственный орган таким составом персонала, который способен выполнить стоящие перед ним как текущие, так и перспективные задачи.

Основной задачей кадрового планирования на государственной службе является обеспечение государственных органов необходимым числом квалифицированных служащих с минимальными затратами при отборе и решении вопросов профессионального развития.

Кадровое планирование осуществляется как в интересах государственной службы, так и в интересах ее персонала, обеспечивая:

- совершенствование процесса приема на службу;

[37] *Киселев С. Г.* Государственная гражданская служба : учебное пособие. — М.: Проспект, 1007.

- организацию использования персонала;
- организацию непрерывного профессионального обучения;
- создание основ для развития других программ управления персоналом (например, программы управления карьерой служащих);
- сокращение общих издержек на содержание персонала.

Кадровое планирование невозможно без технологий и инструментов, при помощи которых осуществляются весьма тонкие процедуры отбора, конкурсов, аттестации, создания мотивационной среды и др.

К наиболее важным из них относятся критерии отбора и оценки государственных служащих, представленные на рис. 6. Конкретное содержание этих критериев зависит от групп и категорий государственных должностей государственной службы. Каждая из них может иметь свой набор индикаторов, которые следует устанавливать и оценивать в перечисленной группе критериев в зависимости от специализации государственных должностей.

Так, например, для должностей государственной гражданской службы категории «руководители» будут иметь значение такие критерии, как способность организовывать работу коллектива, авторитет, инициативность, предприимчивость, справедливость, готовность брать на себя ответственность за принятие решения и т.п. Данные критерии подчеркивают специфику именно этой категории должностей.

В целях реализации кадровой политики проводится **кадровая работа.** Для ее осуществления в органе государственной власти создается подразделение по вопросам государственной службы и кадров. Среди основных направлений кадровой работы следует выделить:

- формирование кадрового состава для замещения должностей государственной гражданской службы;
- подготовку предложений по улучшению работы с кадрами, о реализации нормативных правовых актов о государственной гражданской службе и внесение указанных предложений представителю нанимателя;
- организацию подготовки проектов актов государственного органа и оформление соответствующих решений государственного органа;
- ведение трудовых книжек и личных дел государственных гражданских служащих;
- ведение реестра государственных гражданских служащих в государственном органе;
- организацию и обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы и включение государственных гражданских служащих в кадровый резерв;
- организацию и обеспечение проведения аттестации государственных гражданских служащих, квалификационных экзаменов и др.

Кроме того, именно на кадровые службы, как правило, возлагаются функции по осуществлению антикоррупционной деятельности в государственном органе.

Кадровая работа направлена на формирование наиболее работоспособного состава сотрудников. Для достижения данной цели могут использоваться различные методы и процедуры, специфичные для различных этапов развития организации и конкретных задач управления персоналом.

Одной из важных проблем кадрового обеспечения государственной службы в России является то, что многие государственные органы не проявляют заинтересованности в вопросе собственного кадрового обеспечения. В этих условиях предпринимательские структуры проявляют повышенную активность: стремятся привлечь студентов на практику, выделяют им стипендии и т.п., с тем чтобы в перспективе взять на постоянную работу. Бизнес, хочет он этого или нет, вынужден бороться за то, чтобы быть эффективным. Он активно стремится к сокращению необоснованных затрат ресурсов, в том числе и человеческих, — без этого не добиться увеличения прибыли. В государственных структурах картина совершенно иная. И пока в этом плане не произойдут существенные сдвиги, система государственной службы будет оставаться неэффективной[38].

В этой связи представляется важным обратиться к опыту коммерческих предприятий и организаций по управлению персоналом. Особый интерес здесь вызывают методы кадрового аудита, т.е. оценки кадрового потенциала организации и эффективности работы персонала.

В науке управления можно выделить два подхода к оценке персонала.

Первый подход — традиционный, предполагает оценку персонала, ориентированную на результат проделанной работы. Второй подход — современный, предполагает оценку персонала, ориентированную на развитие компании[39].

Традиционный подход был основан на том, что аттестация персонала была в первую очередь связана с оценкой проделанной работы, с проверкой соответствия работника занимаемой должности посредством выявления его способностей выполнять должностные обязанности.

Следует различать традиционный подход — отечественный и зарубежный. Эти различия заключаются в целях, методах и результатах аттестации и оценки персонала. Традиционный отечественный подход носил в основном более формальный характер, был призван постфактум обосновать те или иные кадровые решения. Традиционная зарубежная система оценки и аттестации персонала рассматривается в основном в рамках управления по целям. Технология такого

---

[38] *Сурин А. В*. Кадровое обеспечение органов государственной власти Российской Федерации // О практике применения Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и перспективах развития законодательства о государственной гражданской службе. — М.: Издание Государственной думы, 2007.

[39] Здесь и далее см.: *Хруцкий В. Е., Толмачев Р. А*. Оценка персонала. Критика теории и практики применения системы сбалансированных показателей. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Финансы и статистика, 2009.

управления в органах государственной власти может включать следующие компоненты:

- определение миссии государственного органа, его целей и стратегии по их реализации.
- установка индивидуальных целей государственных гражданских служащих, исходя из ранее определенных целей.
- периодическая оценка степени достижения индивидуальных целей.
- обучение и помощь сотрудникам.
- определение вознаграждения сотрудникам за успешное достижение целей и выполнение поставленных задач.

Оценка персонала, построенная на традиционном управлении по целям, позволит:

- повысить контроль за работой и ее результатами.
- связывать цели государственного органа с индивидуальными целями сотрудников.
- оценивать сотрудников на объективной основе, а не на субъективном мнении непосредственных руководителей.
- создать объективную базу для определения вознаграждений за достигнутые результаты и принятия решений о продвижении.

Процесс оценки персонала, ориентированный на развитие компании (современный подход), включает три основные черты:

- постановку целей и нормативов по контролю за их реализацией.
- обзор (оценку) проделанной работы.
- улучшение работы, развитие государственного органа и оценку вклада в это развитие каждого служащего в отдельности.

Мотивация и работа сотрудника могут быть улучшены только в том случае, если сотрудник четко понимает, что конкретно необходимо достигнуть.

Современный подход к оценке персонала, а также различия между подходами к оценке и аттестации персонала приведены в табл. 8.

Оценка персонала может проходить по двум основным направлениям: оценка результатов работы; оценка профессиональных навыков и подходов к выполнению работы.

Самой большой проблемой оценки уровня владения навыками является субъективизм. Во-первых, каждый по-разному может понимать, что такое «хорошо» и что такое «плохо», или какой подход к выполнению работы будет считаться эффективным, а какой неэффективным. Во-вторых, при оценке одного и того же сотрудника одни могут считать, что он проявил оптимальный подход к решению поставленной перед ним задачи, а другие —что он работал очень плохо и использовал совершенно неправильный подход[40].

[40] *Хруцкий В. Е., Толмачев Р. А*. Указ.соч.

Более подробно методика проведения аттестации и других оценочных мероприятий будет рассмотрена нами в лекции 3.3.

Вопросы для самостоятельного изучения

1. Каковы ключевые направления кадровой политики в государственном органе?
2. Какие вопросы решаются в рамках кадрового планирования?
3. Как определяется потребность в кадрах на государственной службе?
4. Какие методы кадрового менеджмента, применяемые в негосударственных (коммерческих) организациях, возможно применить на государственной службе? Аргументируйте свою точку зрения.

Задание на семинар

1. Самостоятельно или в группах по 3–7 человек разработать проект по применению опыта какой-либо коммерческой структуры по управлению кадрами для государственной службы. Подготовить презентацию (не менее 10–12 слайдов), раскрывающую цели, содержание, достоинства, перспективы и возможные сложности в реализации проекта.

ЛЕКЦИЯ 3.2. ПОДБОР И РАССТАНОВКА КАДРОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

Важным звеном в системе управления государственной службой является механизм подбора и расстановки кадров. Здесь в первую очередь следует обратить внимание на систему конкурсного отбора на государственную службу и на управление карьерой государственных служащих.

Конституционное право на равный доступ к государственной гражданской службе обеспечивает конкурс на замещение должностей государственной гражданской службы. Конкурс представляет собой мероприятие, заключающееся в оценке профессионального уровня кандидатов на замещение вакантной должности государственной гражданской службы, их соответствия квалификационным требованиям к этой должности.

В соответствии с Указом Президента РФ № 112 от 1 февраля 2005 г. «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы РФ» конкурс проводится на все должности, кроме следующих 5 случаев:

1) при заключении срочного служебного контракта;

2) при назначении на должность категории «руководители», осуществляемом Президентом РФ;

3) при назначении на должность человека, состоящего в кадровом резерве (сформированном на конкурсной основе);

4) при назначении на должности, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну;

5) при назначении на должности младшей группы должностей.

Несмотря на то что данный список теоретически является «открытым», в большинстве случаев действует общее правило: поступление на гражданскую службу, замещение вакантной должности гражданской службы осуществляются по результатам конкурса. Предусматривается также конкурсный порядок формирования кадрового резерва на гражданской службе.

Конкурс проводится в два этапа.

Первый (подготовительный) этап включает в себя следующие мероприятия:

1) публикация объявления о приеме документов для участия в конкурсе не менее чем в одном печатном издании, а также на сайте органа государственной власти в Интернете;

2) прием документов отделом по вопросам государственной гражданской службы и кадров;

3) проверка представленных сведений;

4) назначение даты конкурса, о чем кандидаты оповещаются за 15 дней.

Второй этап представляет собой собственно проведение конкурса:

1. Конкурс проводится при наличии не менее двух кандидатов.

2. Создается конкурсная комиссия в составе:

- представителя нанимателя или его уполномоченного;
- юриста;
- сотрудника подразделения по государственной службе и кадрам;
- представителя органа государственной власти (соответственно федерального либо субъекта Федерации) по управлению государственной службой;
- независимых экспертов — не менее одной четверти от общего состава конкурсной комиссии.

3. Проводится заседание конкурсной комиссии (при кворуме 2/3 членов), голосование (при равенстве голосов решающий голос принадлежит председателю).

4. Решение комиссии является основанием для назначения на вакантную должность.

5. Оповещение кандидатов о результатах конкурса в течение семи дней со дня завершения.

Как правило, перед собеседованием на комиссии претендентам необходимо пройти письменное (или чаще компьютерное) тестирование и собеседование с будущим непосредственным руководителем. Цели этих двух мероприятий различны.

Так, цель тестирования — проверка уровня знаний претендента, причем в первую очередь речь идет о знании Конституции, федерального и, при необходимости, регионального законодательства, а также подзаконных актов, которыми ему предстоит пользоваться в случае назначения на должность. При этом, как правило, ни в одном документе, регламентирующем порядок проведения конкурса, не указывается предельный допустимый минимум знаний (фактически — минимальный процент правильных ответов), который должен продемонстрировать претендент. В итоге комиссия зачастую оценивает результаты тестирования «на глаз», т.е. субъективно.

Собеседование с непосредственным руководителем — гораздо более «гибкий» механизм оценки уровня претендента, поскольку оценивается вся совокупность профессиональных и личностных качеств претендента. Руководитель сам решает, в каком ключе проводить собеседование: это может быть простое интервью (по принципу «вопрос — ответ») или решение какой-либо практической задачи (подготовка проекта документа, разбор ситуации и т.п.) по данной должности. С другой стороны, недостатком этого механизма оценки является его крайний субъективизм. Поэтому в конечном итоге собеседование, как и тестирование на знание законодательства, является как бы предварительной оценкой претендента, окончательное же решение принимается конкурсной комиссией.

В ряде случаев, как правило, при проведении конкурса на замещение должности категории «руководители» вместо тестирования претенденты должны написать краткое эссе (примерно на 300 слов) или подготовить презентацию по проблеме, входящей в круг их будущих должностных обязанностей. Такие эссе или презентации рассматриваются конкурсной комиссией либо отдельными экспертами.

Таким образом, в качестве основных методов оценки кандидатов при проведении конкурса используются:

1. Анкетирование кандидатов.
2. Индивидуальное собеседование кандидата с будущим руководителем.
3. Тестирование кандидатов на наличие определенных знаний.
4. Интервью с кандидатами членов конкурсной комиссии (панельное интервью)[41].

[41] См.: Новые технологии оценки в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: конкурсный отбор и оценка деятельности госслужащих. — М.: Алекс, 2009.

В качестве дополнительных методов оценки, в случае необходимости, целесообразно использовать:

1. Телефонное интервью (собеседование) для получения и уточнения первичных данных о кандидате.
2. Проверку рекомендаций (также может проводиться по телефону).
3. Написание рефератов или выполнение других творческих работ.

Не менее важным звеном в системе подбора и расстановки кадров на государственной службе наряду с механизмом приема на государственную службу являются **планирование и управление карьерой государственного служащего.** Это вопрос выбора направления, на котором следует сосредоточить свои усилия с учетом профессиональной подготовки, индивидуального опыта, сильных и слабых личностных качеств, а также возможностей их реализации.

В планировании карьеры может быть применен ряд формализованных процедур, учитывающих современные тенденции организационного развития и требования науки управления.

В основе программы планирования карьеры – стремление соединить потребности государственного органа с интересами (профессиональными и личными) государственных служащих. Для государственного органа расчет состоит в более высоком уровне отдачи государственных служащих, заинтересованных в своей карьере, т.е. в возможности достичь определенного служебного положения (развитие по вертикали) либо более содержательной, разнообразной, лучше отвечающей профессиональным интересам работы (развитие по горизонтали).

Одним из важнейших факторов для руководителя является ответственность за развитие подчиненных, а также за планирование их карьеры в тех случаях, когда оно осуществляется. Инициатива может идти от руководителя либо от подчиненного. Но руководитель должен побудить подчиненных к развитию карьеры и к разработке индивидуальных карьерных планов, хотя участие в них — дело добровольное. Ему же принадлежит право одобрить их или отвергнуть, ввести необходимые, на его взгляд, коррективы в карьерные планы государственного служащего.

Такое влияние реализуется через обсуждение предложений, внесенных государственным служащим, которые рекомендуется проводить в достаточно мягкой и откровенной форме, действуя убеждением, а не принуждением.

Содержанием плана карьеры является прежде всего выбор направления, оформленного как список из нескольких должностей и специализаций подходящих кандидатур, учитывающих перспективные потребности организации.

При планировании карьеры руководителя необходимо соблюдать баланс между оценками вклада в достижение целей и в развитие подчиненных. Этот баланс может быть отражен в матрице зрелости руководителя (см. рис. 3.1).

Важное значение имеет механизм идентификации кандидатов из различных структурных подразделений организации. В западной практике обычно используются параллельно:

- оценка и рассмотрение кандидатур по структурным подразделениям.
- менее формальные процедуры собеседований, проводимых высшим руководством;
- проверка руководителей путем их подключения к различным проблемным группам (люди лучше всего раскрываются в деле при решении реальных проблем).
- открытые дискуссии по обсуждению кандидатур.

При этом, как правило, стремятся всегда иметь большой выбор кандидатов. В этом случае есть гарантии от ошибок. Так, прежде чем взять на работу управляющего высшего звена, руководство проводит обширную подготовку по нескольким направлениям — источникам кадров. Прежде всего отбирается группа перспективных кандидатов в том структурном подразделении, в котором планируется заменить руководителя. Вторая группа кандидатов отбирается кадровой службой на базе проверки соответствия данных работников требованиям к должности руководителя структурного подразделения (прежде всего по характеру предшествующего опыта работы). Наконец, может быть подобрана группа кандидатов со стороны (по каждому источнику примерно по 5–10 человек)[42].

Отдельно следует отметить такой механизм управления карьерой, как **кадровый резерв.** Данный механизм в настоящее время активно применяется как в коммерческих структурах, так и на государственной службе.

Резерв принципиально отличается от «номенклатуры» тем, что он комплектуется на конкурентной основе, состав группы подвижен и регулярно изменяется в зависимости от жесткой оценки объективных результатов деятельности участника в рамках программы. Это означает:

- ежегодный отбор кадров и оценку деятельности персонала;
- ротацию кадров и закрепление за сотрудником, попавшим в резерв, новых должностных обязанностей, содержащих серьезный «вызов» его способностям и упорству для достижения целей;
- «отсев» участников, не справившихся с новыми обязанностями, и ежегодный пересмотр состава участников[43].

Кадровый резерв, формируемый в нашей стране в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе в Российской Федерации», представляет, на практике, нечто среднее между указанными кадровыми резервами и номенклатурой советского типа. Это связано, помимо прочего, с отсутствием практического опыта работы с кадровым резервом. Зачастую в кадровый резерв попадают государственные гражданские служащие по результатам аттестации, т.е. не на конкурсной основе. Причем это не влечет никаких последствий кроме возможности «обойти» конкурс при назначении на более высокую должность. Далеко не везде ведется организованная работа с кадровым резервом

---

42 Хруцкий В. Е., Толмачев Р. А. Указ.соч.

43 Там же.

(включая обучение, стажировки, регулярную ротацию и т.д.). Кроме того, федеральное законодательство не предусматривает возможности исключения из кадрового резерва.

В этой связи интересен тот факт, что в системах национальных гражданских служб стран ОЭСР или стран Центральной и Восточной Европы не существует кадровых резервов. При сокращении численности персонала государственные служащие могут претендовать на назначение на другую должность в течение какого-то времени (примерно одного года), а затем им назначается пенсия, если их не переводят на другое место работы.

Кадровый резерв по окончании кампании по приему на государственную службу должен формироваться только на период до проведения следующей кампании. Лица, прошедшие тесты для приема на государственную службу, но не принятые на работу, могут быть привлечены к работе на временной основе при возникновении непредвиденной потребности в дополнительных сотрудниках. При этом их обычно не назначают на постоянную должность, так как общая установка остается прежней — принимать на государственную службу только самых лучших, прошедших процедуру конкурсного отбора. Однако эти кандидаты могут принять участие в следующей конкурсной кампании по приему на государственную службу. Общая тенденция развития системы государственной службы, по мнению зарубежных экспертов, заключается в том, что кадровый резерв становится ненужным, когда формируется эффективная система прогнозирования потребностей в кадрах. В этом случае отпадает необходимость в дополнительном наборе между конкурсными кампаниями[44].

Вопросы для самостоятельного изучения

1. Как осуществляется прием на государственную службу в соответствии с ФЗ № 79 и Указом Президента РФ № 110?

2. Какие технологии по поиску, отбору и расстановке кадров, применяемые в негосударственных (коммерческих) организациях, возможно применить на государственной службе? Аргументируйте свою точку зрения.

3. Какие критерии оценки претендентов целесообразно использовать при приеме на государственную службу?

4. Как наиболее эффективно организовать управление карьерой государственного служащего? Опишите основные этапы.

5. По каким критериям, по вашему мнению, следует оценивать профессиональную деятельность государственных служащих?

[44] Новые технологии оценки в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: конкурсный отбор и оценка деятельности госслужащих. — М.: Алекс, 2009.

Задания на семинар

1. Изучите кейс № 2 (ч. 1), обсудите данные кандидатуры в группах и сформулируйте аргументированное решение о приеме одного из кандидатов на должность с учетом интересов министерства;

2. Изучите кейс № 5 и ответьте на вопросы:

3. Вкратце охарактеризуйте результаты пилотного проекта.

4. С какими проблемами и сложностями столкнулись организаторы? Каким образом возможно их решить?

5. Какие меры следует предпринять для повсеместного внедрения механизмов, апробированных в ходе проекта?

6. Какое место указанные механизмы занимают в системе управления эффективностью на государственной службе?

7. Изучите кейс № 6 и ответьте на вопросы:

8. Вкратце охарактеризуйте результаты пилотного проекта.

9. С какими проблемами и сложностями столкнулись организаторы? Каким образом возможно их решить?

10. Насколько применимы данные меры по совершенствованию методики проведения конкурса? Обоснуйте свою позицию по отношению к указанным изменениям.

11. Насколько предлагаемые изменения способствуют повышению эффективности управления кадрами на государственной службе?

ЛЕКЦИЯ 3.3. ВНУТРИВЕДОМСТВЕННЫЙ (ТЕКУЩИЙ) КОНТРОЛЬ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

Федеральное законодательство о государственной гражданской службе уделяет особое внимание процедурам аттестации государственных гражданских служащих, а также иным формам оценки их профессиональной служебной деятельности (под такими формами в первую очередь нами понимаются квалификационный экзамен и текущая оценка деятельности государственного гражданского служащего).

Российское законодательство предусматривает проведение оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, претендентов на вакантные должности государственной службы в виде конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы (что детально рассматривалось нами в предыдущей лекции), текущей оценки профессиональной служебной деятельности, аттестации и квалификационных экзаменов.

Методология оценки государственных гражданских служащих Российской Федерации, сформулированная и апробированная в рамках Межрегионального проекта «Разработка и внедрение методик проведения конкурсного отбора на замещение вакантной должности и оценки деятельности государственных служащих», предлагает рассматривать эти виды оценки как единую систему деловой оценки, направленную на повышение эффективности и результативности деятельности органов государственной власти.

Проведение всех видов оценки регламентировано федеральным законодательством, в частности Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Каждый из отдельных видов оценки (проведение конкурса, квалификационного экзамена, аттестации) регламентирован также отдельным указом Президента РФ[45].

В Федеральном законе о государственной гражданской службе и принятых в его исполнение указах Президента РФ предусмотрена возможность и в ряде случаев необходимость дальнейшего развития правового регулирования процедур организации и проведения конкурсов, аттестации и квалификационных экзаменов, в том числе самими государственными органами, проводящими конкурсы, аттестации и квалификационные экзамены. Так, нормативными и (или) правовыми актами федеральных и региональных государственных органов могут устанавливаться: квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам гражданского служащего, необходимым для исполнения им должностных обязанностей (в соответствии с его должностным регламентом); состав комиссии, сроки и порядок ее работы; методика проведения конкурса.

На каждом этапе деловой оценки применяются свои критерии оценки с учетом специфики целей, задач и предмета оценки. При формировании критериев деловой оценки предлагается придерживаться следующих правил:

1. Каждый из критериев деловой оценки должен быть ориентирован на конечные результаты деятельности.
2. При утверждении положения и/или методики оценки должна быть избрана и утверждена единая шкала оценки (например, трех-, четырех- или пятиуровневая).
3. Все критерии деловой оценки должны быть действительно важными и подлежащими оценке в принципе. Кроме того, они должны быть четко и понятно сформулированы, чтобы все участники оценки могли трактовать их однозначно.
4. До начала оценочного периода оцениваемый должен быть ознакомлен с критериями его оценки.

---

45 Новые технологии оценки в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: конкурсный отбор и оценка деятельности госслужащих. — М.: Алекс, 2009.

5. В целях изучения динамики, сравнения и проверяемости результатов оценки предлагаемые критерии должны использоваться не менее чем на двух этапах оценки.
6. Оценка по каждому из критериев должна производиться с использованием не менее чем двух оценочных процедур в рамках одного вида оценки.
7. На разных этапах оценки с учетом ее специфики одни и те же критерии могут формулироваться (раскрываться) с разной степенью детализации.

Аттестация играет весьма важную роль в карьере государственного служащего и занимает одну из ключевых позиций в системе управления эффективностью его профессиональной деятельности.

Понятия аттестации и оценки персонала в нашей практике и в зарубежной теории управления персоналом различны. В российской практике под аттестацией понимается то, что в зарубежных компаниях относится к оценке персонала.

На Западе согласно теории управления персоналом аттестация — это подведение итогов работы сотрудника по завершении срока действия его трудового контракта, оценка результатов его труда за весь период действия контракта, определение степени соответствия сотрудника установленным для его должности требованиям, требованиям должностной инструкции, которые были положены в основу трудового контракта.

Оценка персонала в науке управления — система периодической (регулярной) оценки результатов труда работника или продемонстрированных навыков, подходов к выполнению работы (за месяц, квартал, год) в соответствии с целями (стандартами) и задачами (результатами) деятельности, установленными для данной должности[46].

Федеральное законодательство в качестве цели проведения аттестации государственных гражданских служащих указывает определение соответствия государственного гражданского служащего замещаемой должности на основе оценки его профессиональной служебной деятельности.

В соответствии с требованиями Федерального закона государственный служащий обязан проходить аттестацию не реже чем один раз в три года. Кроме того, в установленных случаях может проводиться внеочередная аттестация. Порядок проведения аттестации определен Указом Президента РФ № 110 от 1 февраля 2005 г. «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации». Для ее проведения издается правовой акт государственного органа, содержащий следующие положения:

- о формировании аттестационной комиссии;
- об утверждении графика проведения аттестации;

---

46 *Хруцкий В. Е., Толмачев Р. А.* Указ. соч.

- о составлении списков гражданских служащих, подлежащих аттестации;
- о подготовке документов, необходимых для работы аттестационной комиссии.

В состав аттестационной комиссии включаются:

- представитель нанимателя и(или) уполномоченные им служащие из кадрового и юридического подразделений данного государственного органа, а также того подразделения, в котором замещает должность аттестуемый;
- представитель органа государственной власти по управлению государственной службой;
- независимые эксперты (не менее одной четверти от общего числа членов комиссии).

В аттестационную комиссию представляется отзыв об исполнении аттестуемым гражданским служащим должностных обязанностей за аттестационный период, подписанный его непосредственным руководителем и утвержденный вышестоящим руководителем.

Аттестационная комиссия рассматривает представленные документы, заслушивает аттестуемого гражданского служащего, а в случае необходимости — его непосредственного руководителя о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Деятельность гражданского служащего оценивается на основе определения его соответствия квалификационным требованиям по замещаемой должности, его участия в решении поставленных перед соответствующим государственным органом или подразделением задач, сложности выполняемой им работы, ее эффективности и результативности.

По результатам аттестации комиссией принимается одно из следующих решений:

- соответствует замещаемой должности;
- соответствует замещаемой должности и рекомендуется к включению в кадровый резерв для замещения вакантной должности в порядке должностного роста;
- соответствует замещаемой должности при условии успешного прохождения профессиональной переподготовки или повышения квалификации;
- не соответствует замещаемой должности.

Аттестация гражданского служащего, таким образом, проводится на основе:

1. Отзыва о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего (составляется руководителем аттестуемого).

2. Анализа всех представленных документов, включая результаты деятельности, пояснительные записки, результаты квалификационных экзаменов и др. (анализ проводится членами аттестационной комиссии).
3. Годового отчета (годовых отчетов) о профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Дополнительно могут использоваться:

1. Оценка устного сообщения аттестуемого или его руководителя.
2. Экспертная оценка.

Как показывает практика, аттестационные процедуры на государственной службе чаще всего сводятся к соблюдению необходимых формальностей. В ряде государственных органов существует порочная, на наш взгляд, практика, когда члены аттестационной комиссии аттестуют друг друга (т.е. член комиссии проходит аттестацию в той же самой комиссии). Это в первую очередь относится к первым заместителям и заместителям руководителя государственного органа. В данном случае представляется целесообразным принимать аттестацию данной категории государственных гражданских служащих в комиссии, созданной в вышестоящем государственном органе (например, для первых заместителей министра — в аппарате правительства и т.п.).В таком случае членам аттестационной комиссии государственного органа не приходится принимать аттестацию лица, замещающего по отношению к ним руководящую должность.

Вместе с тем нельзя не отметить потенциал аттестации как механизма управления эффективностью на государственной службе. По сути, именно на аттестации, исходя из оценки профессиональной деятельности государственного служащего, решается вопрос о его карьерных перспективах. Это нашло отражение в вариантах решения, которое может принять комиссия по итогам аттестации государственного служащего. Кроме формального аспекта налицо также психологический: готовясь к аттестации, государственный служащий анализирует свою работу за последние два-три года, мобилизуется, готовится к ответу, возможно, на нелицеприятные вопросы. Иными словами, аттестация представляет собой стрессовую ситуацию, в которой государственный служащий проявляет как свои сильные стороны (демонстрирует знание своего дела, стрессоустойчивость, способность нестандартно подходить к решению проблем), так и недостатки.

В процессе аттестации велика роль непосредственного руководителя аттестуемого государственного служащего. В сущности, вся процедура строится на основе представленного им отзыва (зачастую такой отзыв оказывается более значимым, чем отчет самого аттестуемого). Это можно оценивать как положительно (поскольку именно непосредственный руководитель, в конечном итоге, отвечает за эффективную работу своего подразделения и должен иметь подобный рычаг воздействия на подчиненных), так и отрицательно (поскольку оценка руководителя, как правило, делается на основе не только профессиональной дея-

тельности подчиненного, но и на основе личных отношений, психологического климата в коллективе и т.д.).

Квалификационный экзамен в отличие от аттестации решает принципиально иные задачи. Если во втором случае оценивается **профессиональная деятельность** государственного служащего, то в первом —**его профессиональные знания**.В частности, речь идет о знании Конституции (в отдельных случаях также Устава субъекта Российской Федерации), законодательства о государственной службе и профильного законодательства, регулирующего вопросы, связанные с должностными обязанностями государственного служащего.

Результатом успешной сдачи квалификационного экзамена является присвоение государственному гражданскому служащему классного чина, что в конечном итоге сказывается на размере его денежного содержания. К сожалению, доля оклада за классный чин в структуре денежного содержания государственного гражданского служащего столь мала, что в настоящее время трудно говорить о нем как о серьезном стимулирующем факторе.

Для проведения квалификационного экзамена обычно используются:

1. Отзыв непосредственного руководителя.
2. Квалификационное собеседование (с членами аттестационной комиссии).
3. Квалификационное тестирование.
4. Доклад-оценка гражданского служащего (самооценка).

В качестве дополнительных методов оценки могут использоваться:

1. Оценка реферата.
2. Оценка презентации инновационного проекта, разработанного экзаменуемым.

К сожалению, оценка и аттестация персонала являются статическим процессом во многих государственных органах. Они связаны с прошлыми результатами работы, а не направлены на улучшение будущих. Без акцента на будущее развитие сотрудников оценка персонала может привести к негативным результатам, сотрудники будут рассматривать аттестацию как отчет о проделанной работе. Это одна из главных причин негативного отношения к аттестации как подчиненных, так и руководителей.

Текущая оценка профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих в настоящее время менее всего регламентирована как законодательством, так и нормативно-правовыми актами государственных органов. Это серьезным образом осложняет управление эффективностью на государственной службе.

Между тем именно на текущей оценке, помимо прочего, должны основываться результаты аттестации государственных служащих, а также планирование должностного роста и повышения квалификации. При проведении как аттестации, так и текущей оценки персонала показателен опыт ряда коммерческих структур.

Процесс периодической оценки государственных служащих служит для успешного достижения целей государственного органа. Он позволяет связать план деятельности всего государственного органа с планами работы и развития государственных служащих. Длительность процесса оценки обычно составляет 1 год, хотя может быть и больше (до 18 месяцев). Процесс периодической оценки представляет собой циклический процесс, т.е. после завершения цикла оценки процесс повторяется снова.

Важным требованием при проведении оценки является строгое соблюдение этапов организации этой работы. Сложность и качество оценочных процедур должны соответствовать статусу, квалификации и опыту в проведении аттестаций специалистов кадровой службы. Вот почему внедрение в практику работы с персоналом сложных схем и процедур с самого начала является неоправданным. Первые шаги по оценке персонала должны быть простыми, понятными государственным служащим и удобными для руководителей структурных подразделений и специалистов кадровых служб.

Наиболее предпочтительными этапами построения комплексной системы аттестации и оценки государственных служащих, направленной на существенное повышение эффективности управления персоналом, являются как минимум следующие:

1. Введение периодической оценки государственных служащих на базе собеседования и анкетирования с целью проверки их деловых и личных качеств.
2. Дополнение интервьюирования и анкетирования системой аттестационных и оценочных листов, применяемых не чаще одного раза в год, с целью повышения объективности оценки и проверки наряду с прочими результатами работы государственного служащего степени соответствия его должностным требованиям.
3. Переход на систему управления по целям с максимально объективной оценкой вклада каждого государственного служащего в результаты работы своего подразделения.

Внедрению системы оценки персонала должен предшествовать предварительный, подготовительный этап. В ходе этой работы должны быть получены ответы на следующие вопросы:

1. Какая форма текущей оценки (собеседование, анкетирование, аттестационные формы) в наибольшей степени подходит специфике государственного органа?
2. Кто будет проводить конкретные мероприятия (собеседование, обработку результатов, подведение итогов и т.п.)?
3. В какой форме лучше всего подводить итоги оценки?
4. В какой степени рядовые служащие будут вовлечены в процесс подготовки и проведения оценки?

Процесс периодической оценки персонала призван способствовать следующим задачам:

- определение индивидуальных планов работы для государственных служащих на предстоящий период. Продолжительность этого периода, как правило, составляет от 6 до 18 месяцев;
- установление в рамках плана работы по взаимному согласию с государственным служащим индивидуальных ключевых целей и задач;
- мониторинг прогресса в выполнении поставленных задач при помощи мини-собеседований и более формального промежуточного оценочного собеседования, проходящего через 6–8 месяцев после согласования индивидуальных целей и задач;
- оценка работы государственных служащих и определение индивидуальных потребностей в обучении, необходимые для повышения эффективности их деятельности, а также определение того, что государственный служащий должен начать (прекратить) делать для успешного выполнения индивидуальных целей и задач к концу цикла оценки персонала;
- улучшение отношений между оцениваемыми и оценивающими. Обе стороны в результате серии оценочных собеседований должны получить большее представление о сильных сторонах оцениваемого сотрудника, рабочих интересах и приоритетах его развития;
- определение размеров вознаграждения и изменение оплаты труда в зависимости от эффективности работы сотрудника и вклада в достижение целей организации.

Цикл периодической оценки персонала начинается с определения и обсуждения плана работы каждого государственного служащего на предстоящий период. Главной целью такого обсуждения является составление плана работ (в письменном виде), в котором определяются ключевые индивидуальные цели и задачи на предстоящий год, а также небольшое количество менее значимых целей.

План работы может включать следующие аспекты работы государственного служащего, подлежащие оценке:

- индивидуальные количественные цели, определяемые исходя из целей государственного органа, отдела или конкретной программы;
- подходы к выполнению работы и профессиональные навыки, которые должен продемонстрировать оцениваемый государственный служащий для успешного достижения целей государственного органа, отдела или конкретной программы;
- в отдельных случаях уровень профессиональных знаний в определенных областях, имеющих значение при достижении целей государственного органа, отдела или конкретной программы.

Индивидуальные цели определяются на основе плана работы государственного органа и должны отвечать ряду обязательных требований:

1. Цели должны быть конкретными и ориентированными на один ключевой результат.
2. Цели должны быть измеримыми и представляться в количественном выражении.
3. Цели должны быть достижимыми, причем это связано не только со способностями и знаниями сотрудника. У сотрудника или менеджера должно быть достаточно ресурсов и времени для достижения поставленных целей.
4. Цели должны быть ориентированы на результат.
5. Цели должны быть ограничены по времени.

Оценка деятельности персонала осуществляется с использованием прямых оценок (или оценок результатов труда) и косвенных (или оценок деятельности государственного служащего по качествам (факторам)), влияющих на достижение этих результатов. Оценки дополняют друг друга и имеют разное непосредственное значение.

К группе прямых оценок относятся оценки по достижению целей и оценки уровня вклада, вносимого государственным служащим в деятельность государственного органа и подразделения. Если цели задаются строго индивидуально, то описания оценки уровня вклада разрабатывают не по каждому исполнителю в отдельности, а по группам и категориям должностей. Описания содержат более общие формальные требования, чем индивидуальные планы.

Косвенные оценки касаются факторов, характеризующих самого государственного служащего, его профессиональные навыки, умения и знания. Эти характеристики связаны с результатами деятельности государственного служащего функциональной зависимостью. Косвенные оценки дают очень важный аналитический инструментарий в распоряжение как кадровых служб, так и самих руководителей, проводящих и утверждающих оценки.

Прямые и косвенные оценки применяют вместе как элементы общей системы оценки (соответственно они составляют два раздела оценочной системы), которые отвечают различному назначению в работе с кадрами.

Наибольшая сложность в реализации управления по целям заключена именно в определении системы индивидуальных целевых показателей.

Сложность эта двоякого рода. Во-первых, она состоит в том, чтобы цели того или иного подразделения перевести в категорию индивидуальной ответственности руководителей соответствующих подразделений. Во-вторых, среди руководителей распространено упрощенное представление о том, что их работа и ее результаты не поддаются никакой формализации и количественным оценкам.

Особое внимание при определении целей должно быть обращено на следующие обстоятельства:

1. Цели должны обязательно включать индивидуальные действия и результаты, наиболее важные для достижения общих целей подразделения и организации.
2. Цели должны быть оптимистическими (т.е. достижение таковых должно серьезно продвинуть вперед достижение общеорганизационных целей), но в то же время реально достижимыми.
3. Цели должны четко формулироваться таким образом, чтобы их выполнение могло быть четко измерено и зафиксировано. Это предполагает использование точных и понятных терминов.
4. Список должен включать как количественные, так и качественные цели. По крайней мере несколько целей по каждой должности должны иметь количественное выражение.
5. Хотя бы часть целей дается в расчете на год. Важно не просмотреть цели долгосрочного характера. В этом случае должны быть также выделены подцели на каждый год.
6. Следует установить и зафиксировать по каждой цели (или ведущим к ней шагам) конкретные даты достижения.

В качестве примера организации текущей оценки персонала можно привести типовой оценочный цикл, используемый во многих зарубежных и отечественных коммерческих компаниях. Годовой цикл оценки персонала должен включать как минимум два формальных обзора деятельности сотрудника (собеседования). Одно из них — главное оценочное собеседование, а другое, менее формальное, — промежуточное оценочное собеседование. При годовом цикле оценки персонала промежуточное собеседование проходит через полгода после начала цикла оценки, а еще через полгода, по завершении цикла оценки, проходит главное оценочное собеседование.

Оценивающим должен выступать непосредственный руководитель государственного служащего.

Главное оценочное собеседование должно быть обеспечено документами, которые помогут:

- оцениваемому и оценивающему провести подготовку к оценочному собеседованию;
- Зафиксировать выводы, полученные в результате собеседования, т.е. зафиксировать аттестационный лист.

Подготовительные документы должны быть составлены оцениваемым и оценивающим независимо друг от друга. После подготовки документов оцениваемый и оценивающий должны ими обменяться и обсудить их, а также определить круг вопросов, которые будут рассмотрены на оценочном собеседовании. Такое определение придаст форму оценочному собеседованию и будет являться отправной точкой для его проведения. Тем не менее оценочное собеседование

должно быть гибким, а не жестким. Гибкое оценочное собеседование предусматривает возможность рассмотрения дополнительных вопросов и тех, которые могут возникнуть в ходе его проведения.

Оценочное собеседование может быть использовано:

- для отражения индивидуальной работы за прошедший период;
- для определения препятствий, возникших при выполнении индивидуальных целей и задач и, по возможности, планирования способов их преодоления для успешной работы в будущем;
- для согласования индивидуальных целей по обучению и развитию;
- для обсуждения с сотрудником плана его карьеры;
- для установления индивидуальных целей и задач на следующий период.

Оценка результатов труда, т.е. собственно оценка сотрудника по достижении целей, состоит в сопоставлении фактических результатов с заданным уровнем (стандартом, нормативом).

После такого сопоставления руководителю несложно определить общую оценку результатов труда оцениваемого сотрудника за рассматриваемый период. При этом оценка может несколько отклониться от среднеарифметической за счет того, что та или иная цель (критерий) несколько отличается по важности (это можно отразить при задании целей, перечисляя их в порядке убывания важности). Помимо этого, руководитель может учесть особые внешние обстоятельства, повлиявшие на результаты и находившиеся за пределами контроля оцениваемого работника.

В ходе оценки осуществляющий ее руководитель относит деятельность работника к одной из фиксированных оценочных категорий, таких как: «результаты неприемлемы», «результаты ниже ожиданий» (частично удовлетворяет требованиям), «достигнуты ожидания» (удовлетворяет требованиям), «превышены ожидания».

Оценочные категории, кроме первой, целесообразно «разбить» дополнительно на несколько промежуточных уровней. Так, если выделяются три промежуточных уровня, то в компании применяется всего десять градаций оценок деятельности работников от 0 до 9 баллов.

Выработка критериев оценки представляет собой процесс выбора системы факторов, повлиявших на достижение целей (т.е. важнейших для той или иной должности умений, навыков, знаний, других профессиональных характеристик самого работника), с точки зрения того, как они повлияли на деятельность работника и отразились на ее результатах в данный период времени. Причем оцениваются не возможности (потенциал) работника, а реальные проявления этих профессиональных качеств на отрезке времени, рассматриваемом в ходе оценки.

Система факторов состоит из трех основных групп:

- технические знания и навыки;

- навыки решения проблем;
- управленческие навыки (или навыки межличностного общения, если должность не предполагает управленческой деятельности).

Под техническими знаниями и навыками подразумевается обладание работником определенным уровнем ноу-хау в сфере непосредственной ответственности.

Навыки решения проблем означают способность выявить, какие данные необходимы работнику для решения проблем, определить их источник и на основе этого прийти к логическим выводам.

Навыки решения проблем могут быть охарактеризованы через фактор «склонность к инновации», который раскрывается как принятие новаторского подхода к проблемам. Например, фактор «управление в кризисных ситуациях» также характеризует навыки решения проблем (помимо характеристики «чисто» управленческих навыков).

Управленческие навыки (или навыки межличностного общения) могут быть раскрыты как «навыки коммуникации» (эффективное, точное и всестороннее общение), «координация усилий» (ведение переговоров и кооперация с другими руководителями и специалистами в интересах оптимального использования организационных ресурсов), «представительство» (представительство организации перед клиентами и общественностью). Так же как «внимательное отношение к подчиненным» для характеристики руководителей (проявление уважения по отношению к другим и поддержание хороших отношений в коллективе, содействие безопасности сотрудников), они являются составной частью знаний и навыков эффективного менеджера.

При выборе системы оценки результатов труда персонала необходимо исходить из целей организации и непосредственной задачи оценки (например, развитие и обучение персонала, оплата труда). Выбранная система оценки должна также соответствовать культуре организации.

Вопросы для самостоятельного изучения

1. Каковы основные механизмы внутриведомственного контроля на государственной службе?

2. Какова роль и ключевые задачи непосредственного руководителя в осуществлении текущего контроля профессиональной деятельности государственных служащих?

3. Какие методы текущего и итогового («рубежного») контроля используются в коммерческих структурах? Что из данных методов возможно применить на государственной службе?

4. Что необходимо сделать, чтобы обеспечить объективный, а не формалистский подход к контрольным мероприятиям?

Задания на семинар

1. Основываясь на имеющихся примерах, составьте набор критериев оценки профессиональных качеств, необходимых для замещения одной из должностей государственной гражданской службы в вашем государственном органе.
2. Заполните, самостоятельно или в группах по 3–7 человек, карточку постановки целей для одной из должностей (например, начальник отдела государственной службы и кадров) своего государственного органа.

Рекомендуемая литература

1. *Граждан В. Д*. Государственная гражданская служба: учебник для студентов специальности «государственное и муниципальное управление». — М.: Юрайт, 2011.
2. *Клищ Н. Н*. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих // Модернизация экономики и государство / Отв. ред. Е.Г. Ясин. Кн. 1. — М.: ГУ-ВШЭ, 2007.
3. Комментарии к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств. — М.: МЦФЭР, 2005.
4. Новые технологии оценки в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: конкурсный отбор и оценка деятельности госслужащих. — М.: Алекс, 2009.
5. Основы государственной службы и кадровой политики : учебное/ В. В. Черепанов, В. П. Иванов. — М.: ЮНИТИ, 2007.
6. *Сулемов В. А*. Государственная кадровая политика в современной России: теория, история, новые реалии : монография. — М.: РАГС, 2006.
7. *Хруцкий В. Е*., *Толмачев Р. А*. Оценка персонала. Критика теории и практики применения системы сбалансированных показателей. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Финансы и статистика. 2009.
8. Журнал «Государственная служба». —Режим доступа: http://gossluzhba.ucoz.ru/
9. «Власть». Общенациональный научно политический журнал. — Режим доступа: http://www.isras.ru/authority.html
10. Журнал «Государство и право». — Режим доступа:http://www.igpran.ru/rus/magazine/index.htm

Дидактические материалы



Рис. 3.1. *Вопросы, на которые дает ответы кадровое планирование*



Рис. 3.2.*Критерии отбора и оценки государственных служащих*

Таблица 3.1.

Основные отличия между подходами к оценке и аттестации персонала

Подход	**Традиционная оценка**		**Современная оценка**
	Отечественная	**западная**	
Объект	Индивидуальный сотрудник	Индивидуальный сотрудник	Индивидуальный сотрудник или команда
Субъект	Аттестационная комиссия	Непосредственный руководитель	Непосредственный руководитель, внешние и внутренние клиенты, поставщики и др.
Использование	Юридическое основание для увольнения, символическое изменение оплаты труда	Принятие решения о продвижении, увольнении. Вознаграждение. Иногда обучение сотрудников	Развитие организации и сотрудников, решение проблем. Принятие решений о продвижении, увольнении. Вознаграждение
Методы	Преимущественно субъективная оценка, психологическое тестирование	Управление по целям, сравнительные методы, рейтинговые методы	BARS, 360-я оценка, а также методы традиционной (западной) модели

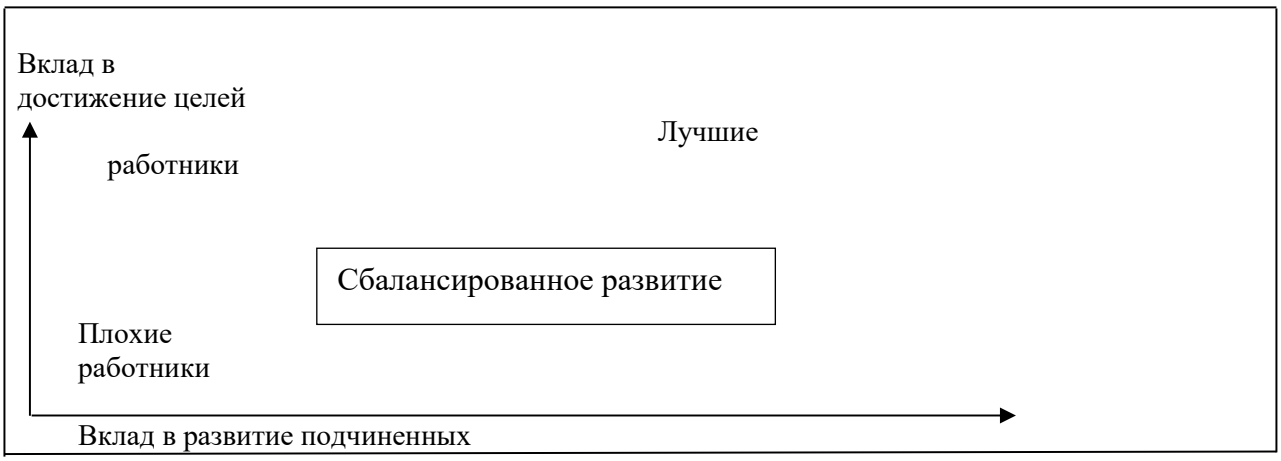


Рис. 3.3. *Матрица зрелости руководителя*

Таблица 3.2.

Форма для отбора сотрудников в резерв

№	Фамилия	Критерии отбора						∑ оценок	Комментарий
		А	Б	В	Г	Д	Е		
1									
. …									
N									

Таблица 3.3.

Планирование карьеры работника с учетом оценки потенциала его развития

<table>
<tr><td>A. Классификация результатов труда и квалификации (проставляется из оценочных форм)</td><td>Оценка результатов
[…]</td><td>Оценки квалификации
[…]</td></tr>
<tr><td>B. Уровень должности и специализация в настоящий момент</td><td>Уровень должности
[…]</td><td>Специализация
[…]</td></tr>
<tr><td rowspan="2">C. Потенциал развития карьеры (дать оценку потенциального роста спустя 3 и 5 лет; если рост не предвидится, проставить уровень должности в настоящее время, если предвидится увольнение — проставить 0)</td><td colspan="2">Уровень должности</td></tr>
<tr><td>Через 3 года
[…]</td><td>Через 5 лет
[…]</td></tr>
<tr><td>D. Альтернативные специализации (указать код альтернативных специализаций, которые могут быть предложены работнику)</td><td>Подготовлен уже сегодня
[…]</td><td>Альтернативная специализация на будущее
[…]</td></tr>
<tr><td colspan="3">E. Оценка квалификации. Выбрать утверждение (одно из четырех), наиболее точно описывающее уровень квалификации по сравнению с требованиями должности. Оцениваются: 1) профессиональные знания и навыки; 2) способности решения проблем; 3) навыки руководства людьми; 4) навыки общения</td></tr>
<tr><td>Профессиональные знания и навыки</td><td colspan="2">[…]</td></tr>
<tr><td>Способности решения проблем</td><td colspan="2">[…]</td></tr>
<tr><td>Навыки руководства</td><td colspan="2">[…]</td></tr>
<tr><td>Навыки общения</td><td colspan="2">[…]</td></tr>
</table>

Таблица 3.4.

Заключительный раздел оценочной формы планирования карьеры

<table>
<tr><td colspan="3">А. Как отразится потеря специалиста в случае его увольнения</td><td>Оценить влияние на работу структурного подразделения</td></tr>
<tr><td colspan="3">1. Работник обладает исключительными способностями, очень трудно найти замену</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="3">2. Работник обладает большими способностями, трудно найти замену</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="3">3. Работник хорошо выполняет работу, но замену найти не-трудно</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="3">4. Для продолжения контракта необходимо, чтобы работник в короткий срок улучшил деятельность</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="3">Б. Оценить возможности роста работника.</td><td>Указать конкретные обоснования оценки</td></tr>
<tr><td>(оценка)</td><td>Как специалиста</td><td>Как руководителя</td><td rowspan="5"></td></tr>
<tr><td>Выдающиеся</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Отличные</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Хорошие</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Различные</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="4">В. Какие должны быть установлены цели (ориентиры) личного роста, роста как исследователя и руководителя на предстоящий год? Опыт какой работы или какая специальная подготовка способствовали бы их достижению? Очертить конкретный план, включающий шаги и средства достижения цели</td></tr>
</table>

Таблица 3.5.

Критерии отбора в резерв руководителей с системой балльных оценок

Балльная оценка	Содержание уровня оценки критерия
А. Степень мотивированности	
1	Безразлично относится к выполнению своей работы; единственная цель – заработать на жизнь
2	Хочет больше знать о своей работе в надежде на продвижение
3	Постоянно интересуется работой, выходящей за пределы его должностных обязанностей; сильно мотивирован на продвижение
4	Предан компании, постоянно участвует в групповой работе, также соответствует описанию (3)
5	Демонстрирует ответственность за компанию, также соответствует описанию (4)
Б. Личностный потенциал	
1	Работник, вероятно, достиг потолка как в части выполнения данной работы, так и в части объема ответственности
2	Потенциал работника в настоящий момент низок — сдерживается обстоятельствами (состоянием здоровья, семейными неурядицами и пр.), которые еще могут перемениться к лучшему
3	Потенциал работника позволяет рассчитывать на продвижение его на «ступеньку», после чего он будет близок к «потолку» роста по службе
4	Обладает потенциалом, достаточным для того, чтобы стать по крайней мере руководителем предприятия
5	В настоящий момент не обнаружено каких-либо ограничений долговременного порядка для саморазвития и роста работника
В. Вероятность высвобождения вакансии на вышестоящем уровне	
1	Не ожидается в обозримом будущем
2	Не ожидается в ближайшие два года
3	Не ожидается в ближайший год
4	Было бы возможно выдвинуть работника на вышестоящую должность, если бы он имел больший опыт и более широкий взгляд на профессию
5	Работник в ближайшее время будет выдвинут на вышестоящую должность, несмотря на то, что в настоящее время он не вполне к этому готов
Г. Характер подготовки (разносторонность)	
1	Имел опыт работы только в одной функциональной сфере деятельности или подразделении и не проявил склонности к изучению и/или пониманию других функций
2	Работал только в одной функциональной сфере (подразделении), но получил представление о том, что происходит в смежных областях деятельности
3	Приобрел опыт работы в нескольких функциональных сферах деятельности и подразделениях фирмы, выполняя разовые поручения и в ходе ротации
4	Приобрел разносторонний опыт работы в компании на основе сознательных усилий и планирования карьеры
5	Имеет разносторонний опыт, следит за развитием в функциональных сферах деятельности и за проблемами вне сферы собственной ответственности
Д. Способности к внедрению нововведений	
1	Сопротивляется изменениям, не проводит нововведений
2	Сопротивляется изменениям, исходящим от других, но имеет собственные идеи, которые иногда реализует

Окончание табл.3.5.

Д. Способности к внедрению нововведений	
3	Быстро «набрасывается» на новые идеи (собственные или чужие) еще до того, как они тщательно обдуманы
4	Открыт к принятию идей, старателен в их разработке и в доведении до практической реализации
5	Человек идеи, использует для дела как собственные, так и чужие новые идеи с чрезвычайной эффективностью
Е. Оставшиеся годы службы	
1	Менее 5 лет
2	5–10 лет
3	10–15 лет
4	15–20 лет
5	Более 20 лет

Таблица 3.6.

Оценочная шкала

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Неприемлемы		Ниже ожиданий (требований)			Достигнуты ожидания (требования)			Превышены ожидания (требования)	

Превышены ожидания. Результаты систематически превышают нормативы (цели), установленные для данной должности

Достигнуты ожидания. Результаты систематически достигают большинства нормативов (целей), установленных для данной должности. В одних случаях результаты превышают требования, в других — находятся ниже этих требований; общий уровень достаточен для достижения требований (целей), установленных для должности

Ниже ожиданий. Результаты деятельности часто не соответствуют одному или нескольким требованиям (целям), установленным для должности. При условии выполнения соответствующих требований «плана развития» результаты труда работника должны стать более успешными, иначе деятельность будет рассматриваться как неприемлемая

Неприемлемы. Результаты не соответствуют требованиям (целям), установленным для должности. Если деятельность работника не будет в ближайшее время улучшена, ему будет предложено увольнение или проведена переаттестация на должность более низкого уровня

Образцы форм для оценочного собеседования

ГЛАВНОЕ ОЦЕНОЧНОЕ СОБЕСЕДОВАНИЕ
Подготовительная форма для оцениваемого

Оцениваемый _____ Оценивающий _____
ФИО ФИО

Дата составления_____

Главные индивидуальные цели и задачи оцениваемого за последние 12 месяцев:

- _____
- _____
- _____

Главные лица, с которыми необходимо проконсультироваться о работе оцениваемого сотрудника:

- _____
- _____
- _____

Главные темы/вопросы для рассмотрения:

- _____
- _____
- _____

Препятствия, возникшие при выполнении целей и задач:

- _____
- _____
- _____

Новые знания и навыки, которые необходимо приобрести для повышения эффективности работы:

- _____
- _____
- _____

ГЛАВНОЕ ОЦЕНОЧНОЕ СОБЕСЕДОВАНИЕ
Подготовительная форма для оценивающего

Оцениваемый _____ Оценивающий _____
ФИО ФИО

Дата составления_____

Главные индивидуальные цели и задачи оцениваемого за последние 12 месяцев:

- _____
- _____
- _____

Главные лица, с которыми необходимо проконсультироваться о работе оцениваемого:

- _____
- _____
- _____

Главные темы/вопросы для рассмотрения:

- _____
- _____
- _____

Препятствия, возникшие при выполнении целей и задач:

- _____
- _____
- _____

Новые знания и навыки, которые необходимо приобрести для повышения эффективности работы:

- _____
- _____
- _____

ГЛАВНОЕ ОЦЕНОЧНОЕ СОБЕСЕДОВАНИЕ

Результаты оценочного собеседования

Оцениваемый _____ Оценивающий _____
ФИО ФИО

Дата проведения собеседования_____

Оцениваемый период с _____ по _____

Комментарии о работе сотрудника (в первую очередь о выполнении целей и задач):

- _____
- _____
- _____

Комментарии о препятствиях, возникших при выполнении целей и задач (в первую очередь о том, что могло быть сделано для их устранения и что оцениваемый и его непосредственный руководитель намерены делать в будущем для устранения этих препятствий):

- _____
- _____
- _____

Цели и задачи на предстоящие 12 месяцев (если согласовано с оцениваемым, то заполняется сразу, если не согласовано, то в начале нового цикла оценки):

- _____
- _____
- _____

Цели развития оцениваемого сотрудника (определяются на следующие 12–18 месяцев; могут включать внутреннее обучение, обучение с отрывом от работы и др.):

- _____
- _____
- _____

План карьеры оцениваемого сотрудника (необязательный раздел, в котором могут быть описаны долгосрочные и краткосрочные ожидания оцениваемого сотрудника о продвижении в организации):

- _____
- _____
- _____

Другие комментарии:

_____

_____

Оцениваемый _____ Оценивающий_____
(подпись) (подпись)

Дата _____

Дата промежуточного собеседования нового цикла оценки_____

Дата первого мини-собеседования нового цикла оценки_____

МОДУЛЬ 4. ПРОХОЖДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЛЕКЦИЯ 4.1. ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО

Требованиям к поведению государственных служащих, как профессионального, так и нравственного характера, уделяется особое внимание в федеральном законодательстве. Это связано в первую очередь с публичным характером их деятельности, с необходимостью формирования позитивного имиджа в глазах общества как института государственной службы, так и государства в целом.

Государственные гражданские служащие имеют определенный набор *прав*, а также строго регламентированные *обязанности*. Они также обязаны соблюдать установленные *ограничения* и *запреты*, связанные с осуществлением государственной гражданской службы. В совокупности эти четыре элемента составляют основу *правового статуса* государственного гражданского служащего. Наряду с данными элементами можно выделить также требования к служебному поведению государственного гражданского служащего (они будут подробно рассмотрены в лекции 4.3.) и ответственность государственных гражданских служащих.

Права государственного гражданского служащего определены в статье 14 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ». В соответствии с данной статьей государственный гражданский служащий имеет право:

1. На обеспечение надлежащих *организационно-технических условий*, необходимых для исполнения должностных обязанностей. Иными словами, государственный гражданский служащий вправе иметь рабочее место, оборудованное всем необходимым для осуществления им своих должностных обязанностей и полномочий, доступ к необходимым информационным ресурсам, связи, оргтехнике.

2. На ознакомление с *должностным регламентом* и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности государственной гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста.

Это означает, что государственный гражданский служащий вправе знать:

- каково его место в данном органе государственной власти, его структурном подразделении, кому он непосредственно подчиняется;
- какие права он имеет, и какие должностные обязанности на него возложены;
- каким образом он может осуществлять свой должностной рост;
- по каким критериям вышестоящее руководство будет оценивать его служебную деятельность.

3. На отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков. Здесь следует отметить, что государственные гражданские служащие реализуют свое право на отдых на несколько иных условиях, чем лица, работающие по трудовому договору. В частности, продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска у государственных гражданский служащих составляет 30 календарных дней, а для государственных гражданских служащих, замещающих высшие и главные государственные должности государственной службы, — 35 календарных дней (вместо 28 — в соответствии с трудовым законодательством). Кроме того, государственные гражданские служащие имеют право на ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск за выслугу лет, продолжительность которого исчисляется из расчета один календарный день за каждый год службы.

4. На *оплату труда* и другие выплаты в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе РФ» и иными нормативными правовыми актами РФ и со служебным контрактом. Оплата труда государственного служащего складывается из нескольких составляющих:

- *должностной оклад* (т.е. оклад в соответствии с занимаемой должностью государственной службы);
- *оклад за классный чин*;
- ежемесячная *надбавка к должностному окладу за выслугу лет* на государственной службе (в процентах к должностному окладу – в зависимости от выслуги лет);
- ежемесячная надбавка к должностному окладу *за особые условия службы* в размере 200 % этого оклада;
- *премии за выполнение особо важных и сложных заданий* (порядок выплаты определяется руководством органа государственной власти, максимальный размер не ограничивается);
- *ежемесячное денежное поощрение*;
- единовременная выплата при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска и материальная помощь.

Первые два компонента в совокупности составляют *оклад денежного содержания* государственного служащего. Остальные компоненты являются дополнительными выплатами. Кроме того, в случаях, предусмотренных законодательством, к денежному содержанию государственного гражданского служащего устанавливается районный коэффициент. Следует напомнить, что оплата труда государственного служащего может производиться только из средств бюджета соответствующего уровня.

5. На *получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей*, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа.

6. На *доступ* в установленном порядке к сведениям, составляющим *государственную тайну*, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений.

7. На *доступ* в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей *в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации*.

8. На *ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов*. Это дает возможность государственному гражданскому служащему контролировать сведения, поступающие в его личное дело, и в случае необходимости защитить себя от неправомерных обвинений, клеветы и т.п.

9. На *защиту сведений о себе*. Как и любой гражданин, государственный служащий имеет право на личную, семейную и иную тайну. В то же время государственный гражданский служащий – лицо публичное, находящееся на виду, а любые сведения личного характера могут быть использованы для оказания неправомерного давления на него.

10. На *должностной рост* на конкурсной основе. В случае появления вакансии государственный гражданский служащий вправе претендовать на более высокую должность при условии соответствия квалификационным требованиям. Для замещения данной должности государственному служащему необходимо пройти конкурс.

11. На *профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку* в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами. Однако следует отметить, что поддержание и повышение своей квалификации – это не только право государственного гражданского служащего, но и его обязанность, о чем будет сказано ниже.

12. На членство в *профессиональном союзе*.

13. На рассмотрение *индивидуальных служебных споров* в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

14. На проведение по его заявлению *служебной проверки*. Это право обычно используется государственными служащими для того, чтобы защитить себя от возможных подозрений или обвинений в должностных проступках или преступлениях.

15. На *защиту* своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд их нарушения.

16. На *медицинское страхование* в соответствии с федеральным законодательством.

17. На *государственную защиту своих жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества*.

18. На государственное *пенсионное обеспечение* в размере 70 % от размера своего денежного содержания. Право на него государственные гражданские служащие получают при наличии стажа государственной службы не менее 15 лет.

Обязанности государственных служащих определены в статье 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ». Так, государственный гражданский служащий обязан:

1. *Соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и обеспечивать их исполнение*.

2. *Исполнять должностные обязанности* в соответствии с должностным регламентом.

3. *Исполнять поручения соответствующих руководителей*, данные в пределах их полномочий, установленных законодательством Российской Федерации. Однако государственный гражданский служащий *не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение.* При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению гражданского служащего, неправомерным, гражданский служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения.

В случае исполнения гражданским служащим неправомерного поручения гражданский служащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

4. Соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций. Как уже упоминалось нами, государственный служащий обязан помнить, что признание, соблюдение и защита прав

и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности.

5. Соблюдать *служебный распорядок* государственного органа.

6. *Поддерживать уровень квалификации*, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей. Эта обязанность корреспондируется с правом государственного гражданского служащего на повышение квалификации, переподготовку, стажировку за счет средств бюджета.

7. *Не разглашать сведения*, составляющие *государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну*, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство. Разглашение подобных сведений ведет не только к дисциплинарной, но и к уголовной ответственности.

8. *Беречь государственное имущество*, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей.

9. *Представлять* в установленном порядке предусмотренные федеральным законом *сведения о себе и членах своей семьи*, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера.

10. Сообщать о выходе из гражданства Российской Федерации или о приобретении гражданства другого государства в день выхода из гражданства Российской Федерации или в день приобретения гражданства другого государства. Это обусловлено тем, что состоять на государственной гражданской службе имеют право только граждане Российской Федерации.

11. Соблюдать ограничения, выполнять обязательства и требования к служебному поведению, не нарушать запреты, которые установлены настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

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

Ограничения, связанные с осуществлением государственной службы, сводятся к следующему. Гражданин *не может быть принят* на гражданскую службу, а государственный гражданский служащий *не может находиться* на службе в случае:

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

2) *осуждения его к наказанию*, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной службы (гражданской службы), по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;

3) *отказа* от прохождения процедуры оформления *допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну*, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы, связано с использованием таких сведений;

4) наличия *заболевания*, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения;

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

6) *выхода из гражданства Российской Федерации* или приобретения гражданства *другого государства*;

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

8) *представления подложных документов* или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу;

9) *непредставления* установленных настоящим Федеральным законом *сведений* или представления заведомо ложных сведений *о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера*.

Государственному гражданскому служащему **строго запрещается**:

1) участвовать *на платной основе* в деятельности органа управления коммерческой организацией;

2) замещать должность гражданской службы в случае:

- избрания или назначения на *государственную должность*;
- избрания на *выборную должность в органе местного самоуправления*;

избрания на *оплачиваемую выборную должность* в органе профессионального союза, в том числе в выборном органе первичной профсоюзной организации, созданной в государственном органе;

3) осуществлять *предпринимательскую деятельность*;

4) приобретать в собственность и/или иметь в собственности *ценные бумаги*, по которым может быть получен доход;

5) быть *поверенным или представителем по делам третьих лиц* в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы;

6) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими офици-

альными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации;

7) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок;

8) использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам;

9) разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;

10) допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа либо государственного органа, в котором гражданский служащий замещает должность гражданской службы, если это не входит в его должностные обязанности;

11) принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями;

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

13) использовать должностные полномочия в интересах политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций, а также публично выражать отношение к указанным объединениям и организациям в качестве гражданского служащего, если это не входит в его должностные обязанности;

14) создавать в государственных органах структуры политических партий, других общественных объединений (за исключением профессиональных союзов, ветеранских и иных органов общественной самодеятельности) и религиозных объединений или способствовать созданию указанных структур;

15) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора. Этим государственный гражданский служащий существенно отличается от лица, работающего по трудовому договору. Иными

словами, государственные гражданские служащие не имеют законного права на забастовку как средство защиты своих прав.

Гражданин после увольнения с государственной гражданской службы также не вправе:

1) замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности;

2) разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

Вышеперечисленные запреты направлены на то, чтобы обеспечить максимальную независимость и нейтральность государственных гражданских служащих. Отдельно следует отметить первые четыре запрета, связанные с тем, что государственный гражданский служащий вправе получать денежное содержание только из средств бюджета соответствующего уровня (федерального или регионального). Запрет на получение разного рода подарков и вознаграждений от физических и юридических лиц носит ярко выраженный антикоррупционный характер, так как все перечисленные виды вознаграждений могут являться формой взятки.

Целый ряд запретов направлен на обеспечение политической нейтральности государственной гражданской службы, поскольку задача государственной гражданской службы – обеспечение нормального, стабильного функционирования органов государственной власти, вне зависимости от политической конъюнктуры.

Кроме того, Федеральный закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» содержит ряд требований к служебному поведению государственных гражданских служащих. Этому посвящена статья 13 Федерального закона. В соответствии с этими требованиями государственный гражданский служащий должен:

1) исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;

2) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание профессиональной служебной деятельности государственного служащего;

3) осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа;

4) не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам;

5) не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

6) соблюдать ограничения, установленные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами для гражданских служащих;

7) соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций;

8) не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство;

9) проявлять корректность в обращении с гражданами;

10) проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;

11) учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;

12) способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

13) не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;

14) соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.

Кроме того, государственный гражданский служащий, замещающий должность государственной гражданской службы категории «руководители», обязан не допускать случаи принуждения гражданских служащих к участию в деятельности политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений.

Не менее важным элементом правового статуса государственных гражданских служащих являются нормы, определяющие их **ответственность**.

В соответствии с законодательством, государственные гражданские служащие несут дисциплинарную, административную, гражданско-правовую и уголовную ответственность за свои действия. Строго говоря, это касается любого гражданина, однако ответственность государственных служащих обладает некоторыми особенностями, что отличает ее от ответственности других лиц.

Так, в Уголовном кодексе Российской Федерации служебным (должностным) преступлениям посвящена отдельная глава (ст. 285–293). В основном речь идет о так называемых коррупционных преступлениях, связанных с получением или вымогательством взятки и т.п.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает три вида субъектов ответственности: юридические лица, физические лица и должностные лица. Под последними понимаются в том числе и государственные служащие. Ответственность для них предусмотрена более тяжкая, чем для физических лиц.

Особо следует выделить дисциплинарную ответственность государственных гражданских служащих, которая регулируется Федеральным законом «О государственной гражданской службе в Российской Федерации». Как уже было отмечено, статус государственного гражданского служащего предполагает большое количество запретов, за нарушение любого из них возможно увольнение.

Вопросы для самостоятельного изучения

1. Какие требования предъявляются к служебному поведению государственных служащих?
2. Какими правами и обязанностями наделяются государственные служащие?
3. Какие ограничения и запреты связаны с несением государственной службы? В чем их смысл?
4. В чем отличия правового статуса государственных служащих в России и за рубежом?

Задание на семинар

1. Сформулируйте и обоснуйте в форме краткого эссе (на 5–6 страниц) свои соображения по проблемам правового статуса государственного гражданского служащего и его обеспечения.

ЛЕКЦИЯ 4.2. СЛУЖЕБНЫЙ КОНТРАКТ КАК ОСНОВА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО

В соответствии с новым законодательством о государственной службе отношения между работодателем (представителем нанимателя) и работником (государственным служащим) строятся не на основании норм Трудового кодекса, а на основании законодательства о государственной гражданской службе (Федеральные законы «О системе государственной службы в Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»). С гражданином, поступившим на государственную службу, заключается не трудовой договор, а *служебный контракт*.

Юридическим основанием для заключения служебного контракта является решение конкурсной комиссии о признании лица победителем по конкурсу на замещение вакантной должности государственной гражданской службы (в том

случае, если назначение на должность производится по конкурсу), а также акт представителя нанимателя о назначении лица на должность государственной гражданской службы.

Служебный контракт – это соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы.

Служебный контракт является механизмом регламентации отношений между государственным служащим и государственным органом (нанимателем), определяющим права, гарантии (в том числе условия профессиональной служебной деятельности) и обязанности сторон. Служебный контракт пришел на смену трудовому договору, который заключался государственным служащим на основании Кодекса законов о труде Российской Федерации (с 1 февраля 2001 г. – Трудового кодекса Российской Федерации).

Служебные контракты могут быть как бессрочными, так и заключенными на определенный срок (от одного года до пяти лет).

Содержание служебного контракта определяется Федеральным законом «О государственной гражданской службе» и Указом Президента РФ от 16 февраля 2005 г. № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации». Он включает в себя следующие разделы:

1. Общие положения. В данном разделе указывается, кто, с кем и на какую должность заключает контракт, а также к какой группе и категории данная должность относится.

2. Права и обязанности гражданского служащего, а также требования к служебному поведению, ограничения и запреты, связанные с замещением данной должности.

3. Права и обязанности представителя нанимателя (в частности, создание условий для осуществления государственным служащим своих функций, обязанность оплачивать труд госслужащего, поощрять его за высокое качество работы, обеспечение предоставления гарантий, а также право привлекать к дисциплинарной ответственности и т.д.).

4. Условия денежного содержания, в том числе:

- размер должностного оклада;
- оклад за классный чин;
- ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет;
- ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия службы;
- ежемесячная надбавка к должностному окладу за работу с секретными сведениями;

- ежемесячное денежное поощрение;
- единовременная выплата к отпуску и материальная помощь.

Если предусмотрен особый порядок оплаты, здесь же указываются размер ежемесячной выплаты и показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности.

5. Параметры служебного времени и времени отдыха, такие как:

- нормальная продолжительность служебного времени;
- ненормированный служебный день;
- сокращенная продолжительность служебного времени;
- продолжительность основного отпуска;
- дополнительный отпуск за выслугу лет;
- дополнительный отпуск за ненормированный служебный день;
- дополнительный отпуск за тяжелые условия труда или климатические условия (районные коэффициенты).

6. Срок действия контракта.

7. Основные и дополнительные гарантии, предоставляемые гражданскому служащему, льготы за особые условия труда и т.п.

8. Испытательный срок (если таковой устанавливается), а также иные условия контракта.

Об изменениях существенных условий со стороны представителя нанимателя государственный служащий уведомляется не позднее, чем за два месяца.

Изменения, вносимые в контракт, оформляются в виде письменных *дополнительных соглашений*, которые являются неотъемлемой частью служебного контракта. Служебный контракт хранится в личном деле государственного служащего.

Условия увольнения с государственной гражданской службы также имеют серьезные отличия по сравнению с трудовыми отношениями.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе в российской Федерации» предусматривает следующие общие основания для увольнения с государственной гражданской службы и прекращения служебного контракта:

1) соглашение сторон служебного контракта;

2) истечение срока действия срочного служебного контракта;

3) расторжение служебного контракта по инициативе государственного гражданского служащего;

4) расторжение служебного контракта по инициативе представителя нанимателя;

5) перевод государственного гражданского служащего по его просьбе или с его согласия в другой государственный орган или на государственную службу иного вида;

6) отказ государственного гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности государственной гражданской службы либо от про-

фессиональной переподготовки или повышения квалификации в связи с сокращением должностей государственной гражданской службы, а также при непредоставлении ему в этих случаях иной должности государственной гражданской службы;

7) отказ государственного гражданского служащего от предложенной для замещения иной должности государственной гражданской службы в связи с изменением существенных условий служебного контракта;

8) отказ государственного гражданского служащего от перевода на иную должность государственной гражданской службы по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением либо отсутствие такой должности в том же государственном органе;

9) отказ государственного гражданского служащего от перевода в другую местность вместе с государственным органом;

10) обстоятельства, независящие от воли сторон служебного контракта;

11) нарушение установленных законодательством обязательных правил заключения служебного контракта, если это нарушение исключает возможность замещения должности государственной гражданской службы;

12) выход государственного гражданского служащего из гражданства Российской Федерации;

13) несоблюдение ограничений и невыполнение обязательств, установленных законодательством;

14) нарушение запретов, связанных с государственной гражданской службой;

15) отказ государственного гражданского служащего от замещения прежней должности государственной гражданской службы при неудовлетворительном результате испытания.

Вопросы для самостоятельного изучения

1. В чем ключевое отличие между служебными и трудовыми отношениями? Какова специфика отношений по государственной гражданской службе?

2. Какова структура служебного контракта на государственной гражданской службе и в чем его отличия от трудового договора?

3. Что такое должностной регламент? В чем его отличие от должностных инструкций?

Задание на семинар

1. Самостоятельно или в группах по 3–7 человек подготовить презентации (не менее 10–12 слайдов) со сравнительным анализом правового регулирования трудовых и служебных отношений.

ЛЕКЦИЯ 4.3. ТРЕБОВАНИЯ К СЛУЖЕБНОМУ ПОВЕДЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО. ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ЭТИКА И КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ

Во всех странах наряду с профессионализмом у государственных служащих стараются сформировать такие моральные качества, как честность, ответственность перед законом, стремление к совершенству в работе, уважительное отношение к гражданам, дисциплинированность, нравственность и т.д. При высоком уровне этического поведения госслужащих общество получает следующие выгоды:

- более экономное использование ресурсов;
- качественную систему принятия решений;
- уменьшение антисоциального поведения в госаппарате;
- сокращение конфликтных ситуаций и рост доверия к власти;
- уменьшение формализма и бумаготворчества[47].

Имеется тесная взаимосвязь между уровнем административной этики государственных служащих, с одной стороны, и эффективностью государственного управления – с другой. В современных условиях в большинстве стран на государственной службе стараются сформировать механизм управления эффективностью с помощью ценностей и культуры, а не бюрократических правил и норм.

К примеру, в *Канаде* используют модель основных компетенций руководителя, основанную на приоритете ценностей и этических основ государственной службы (рис. 4.2). Суть этой модели заключается в том, что результаты деятельности руководителей зависят от общих ценностях и этики, которые должны сплачивать и объединять их как представителей профессиональной государственной службы, функционирующей в интересах всего населения. Также они должны быть компетентны еще в трех областях управления: (1) обладать стратегическим мышлением и быть инноваторами и аналитиками; (2) уметь привлекать и мобилизовывать персонал, внешние организации и партнеров; (3) управлять человеческими ресурсами, финансами и процессами[48].

Административная этика — это совокупность моральных ценностей, принципов, норм и представлений, которыми руководствуются государственные руководители и служащие в своей профессиональной деятельности.

Основные компоненты административной этики, определяющие ее характер и общий уровень развития, представлены на рис. 4.1.

---

[47] Лобанов В. В. Основы государственной политики : учебное пособие. Кн. 2. — М.: ГУУ. 2010.

[48] См.: *Лобанов В. В*. Модернизация государственного управления (административные реформы) : учебное пособие. Кн 3. — М.: ГУУ. 2011.

Чтобы высокие этические нормы и стандарты получили распространение в государственном аппарате и были реализованы на практике, необходимо создание соответствующей *этической инфраструктуры* с целью поддержки и обеспечения высокого уровня морали среди работников органов государственной власти, т.к. само существование этических норм и ценностей, а также этического законодательства не ведет автоматически к их выполнению. Данная инфраструктура, как правило, включает несколько элементов и выполняет *руководящие, контрольные* и *управленческие* функции (см. рис. 4.4). Этическая инфраструктура должна дополнять правовые и финансовые основы политики и администрирования.

Этика в государственном аппарате основывается на *моральных обязательствах* служащих различного уровня управления перед обществом и государством, которые они должны соблюдать в процессе своей профессиональной деятельности. Основным ядром являются *ответственность* и *моральные обязательства* госслужащих перед определенным объектом, в качестве которого могут выступать: а) закон, этические нормы, социальные ценности, стандарты; или б) определенное должностное лицо, клиенты, группа лиц или организация в целом. Поэтому при принятии решения может возникнуть проблема выбора приоритетов, когда необходимо принять решение на основе норм ответственности и обязательств перед этими объектами, что порождает конфликт ценностей или интересов. Государственные служащие должны ставить преданность высшим моральным принципам и государству выше преданности отдельным лицам, партии или государственному органу.

Одним из главных вопросов в государственной службе является *конфликт интересов* (см. также рис. 4.3):

- конфликт между общественными и личными интересами;
- конфликт между лояльностью к организации (отдельному лицу) и индивидуальной ответственностью;
- конфликт между целями организации и средствами их достижения;
- конфликт между политическими задачами и соблюдением принципов морального поведения и т.д.

Конфликт интересов— ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта РФ или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законными интересам граждан, организаций, общества, субъекта РФ или Российской Федерации. Лояльность к организации, отдельному лицу иногда рассматривается как высшая форма морали для государственных служащих. Поэтому главное в работе по урегулированию конфликта интересов заключается в

том, чтобы понять источники и происхождение этого конфликта, а затем найти пути и механизмы его разрешения.

В качестве основного средства регулирования поведения служащих органов власти выступают два главных механизма:

1.**Внешний контроль,** который основывается на законах, этических кодексах и правилах, за невыполнение которых служащие несут ответственность, т.е. механизм надзора и расследований.

2.**Внутренний контроль,** основанный на нравственных убеждениях, системе личных и профессиональных ценностей и социальных норм, проявляющихся в момент принятия решения или иной деятельности.

Одной из важнейших задач является формирование *профессиональной этики* госслужащих, что неотделимо от работы по повышению их компетентности и общего уровня профессионального развития. Чтобы добиться результатов, необходимо, во-первых, определить основы профессиональной этики в государственном управлении, во-вторых, зафиксировать моральные стандарты и нормы служебного поведения в Этическом кодексе государственной службы, в-третьих, создать механизмы обеспечения и систему поддержки Этическому кодексу. Особую роль в регулировании этических вопросов государственной службы играют законодательные акты, определяющие юридические нормы поведения служащих (этический минимум) и устанавливающие меру наказания для тех, кто их нарушает. В этих законодательных актах указывается, что не должны делать государственные служащие в определенных обстоятельствах, особо оговариваются вопросы, относящиеся к их финансовому положению и декларированию ими личных доходов и источников поступления, определяются принципы открытости органов власти. Сферами применения законодательных актов, относящихся к этическим аспектам государственной службы, являются:

1. Виды деятельности государственных служащих. Это нормативные акты, регулирующие конфликты интересов, решающие вопросы трудоустройства после увольнения со службы, принятие подарков, получение гонораров, работу по совместительству и др.

2. Финансовое положение государственного служащего — специальные нормы, обязывающие госслужащих предоставлять декларацию о своих доходах и источниках их поступления.

3. Регулирование лоббистской деятельности — законы, защищающие органы государственной власти от чрезмерного давления групп интересов и лоббистов; определяющие принципы и формы взаимодействия законодателей с представителями этих групп, правовые рамки их деятельности.

4. Статус специальных служб (этических комиссий) – законы, устанавливающие статус служб, формируемых для урегулирования конфликтов и решения этических проблем в госаппарате.

Наряду с административным судопроизводством имеется неформальное дисциплинарное производство, когда многие вопросы служебной этики и дис-

циплины рассматриваются комиссиями, состоящими из людей, пользующихся авторитетом у сотрудников. Во всех странах большое распространение получили профессиональные (служебные) этические кодексы, устанавливающие нормы поведения (этический максимум), наиболее желательные с точки зрения интересов общества и государства. Это стандарт, с которым надо сравнивать свои поступки и решения, а также оценивать поведение служащих при выполнении должностных обязанностей. Этические кодексы могут быть эффективными только в совокупности с использованием системы поощрения и стимулирования высокоморального поведения персонала.

Средством улучшения морального климата в государственном аппарате является этическое воспитание служащих, которое включает три элемента: а) профессиональную социализацию; б) обучение; в) тренинг. В результате этического воспитания они должны получить необходимые знания, навыки и ценностные ориентации в области профессиональной этики, что непосредственно влияет на содержание и уровень развития административной культуры.

Особо выделяются **этические дилеммы**, т.е. ситуации, при которых этическое поведение к одной группе (индивиду) неразрывно связано с неэтическим поведением по отношению к другой группе (индивиду), или соблюдение одного этического принципа неизбежно ведет к нарушению другого этического принципа. Можно привести следующие этические дилеммы в государственной службе: эффективность управления и соблюдение законности, индивидуальная и коллективная ответственность, соблюдение открытости и рациональности при принятии решения и др. При возникновении этических дилемм государственным служащим рекомендуется опираться на существующее законодательство и следовать основным принципам, выработанным на основе практического опыта многих стран.

Эффективным методом согласования интересов и решения моральных дилемм является ориентация на развитие **«этического диалога»** между всеми заинтересованными сторонами[49].

Вопросы для самостоятельного изучения

1. Каковы базовые ценности на государственной гражданской службе?
2. Соответствуют ли требования к служебному поведению государственных гражданских служащих этим базовым ценностям?
3. Каким образом обеспечивается соответствие служебного поведения государственных гражданских служащих указанным требованиям?
4. Какова роль правил и норм профессиональной этики на государственной службе?

---

[49] См.: *Лобанов В. В.* Модернизация государственного управления (административные реформы) : учебное пособие. Кн 3. — М.: ГУУ. 2011.

5. Что Федеральный закон понимает под конфликтом интересов на государственной службе? Какие механизмы его предотвращения и урегулирования предусмотрены законодательством? Какие дополнительные меры могут быть предусмотрены во внутренних нормативных актах государственного органа?

Задания на семинар

1. Изучите ч. 1 и 2 кейса № 2 (см. приложение А) и ответьте на вопросы:
   1) Насколько этически правильно поступил заведующий отделом, поддавшись давлению со стороны руководства? Аргументируйте свою позицию.
   2) Следовало ли ему более активно защищать свою позицию по отношению к кандидатуре Л.?
   3) Какую модель поведения вы бы выбрали на месте заведующего отделом в отношении данной ситуации? В отношении его нового зама?
2. Изучите кейс № 3 и предложите аргументированное решение для данной ситуации. Различным командам предлагается рассмотреть ситуацию с позиций: министра, управления государственной и муниципальной службы Генеральной прокуратуры, самого госслужащего.
3. Изучите кейс № 4 и предложите аргументированное решение для данной ситуации. Различным группам (по 3–7 человек) предлагается рассмотреть ситуацию с позиций: начальника управления, заведующего отделом, сотрудников отдела.

Рекомендуемая литература

1. *Граждан В. Д.* Государственная гражданская служба : учебник / В.Д. Граждан. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: КНОРУС, 2007.

2. *Гусев А. В*. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования. Монография. — Екатеринбург: УрГЮА, 2005.

3. *Киселев С. Г*. Государственная гражданская служба : учеб. пособие. — М.: ТК Велби, Проспект, 2007.

4. Комментарии к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств. — М.: МЦФЭР, 2005.

5. *Омельченко Н. А*. Этика и культура управления в системе государственной власти и госслужбы : учебное пособие. — М.: ГУУ, 2006.

6. Основы государственной службы и кадровой политики : учебное пособие / В. В. Черепанов, В. П. Иванов. — М.: ЮНИТИ, 2007.

7. Журнал «Государственная служба». – Режим доступа: http://gossluzhba.ucoz.ru/

8. «Власть». Общенациональный научно политический журнал. — Режим доступа: http://www.isras.ru/authority.html

9. Журнал «Государство и право». — Режим доступа: http://www.igpran.ru/rus/magazine/index.htm

Дидактические материалы

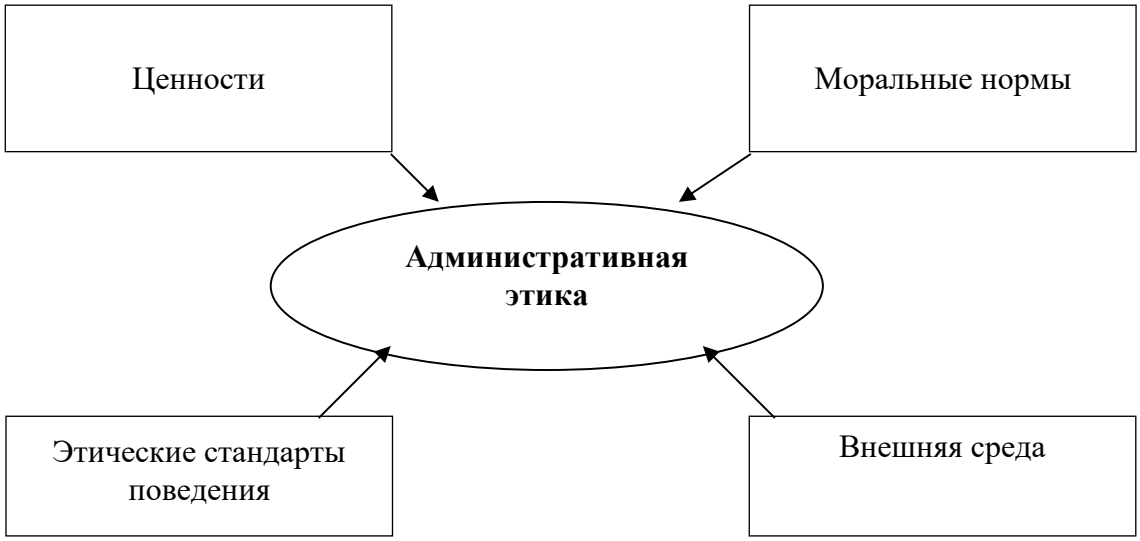


Рис. 4.1. *Основные компоненты административной этики*

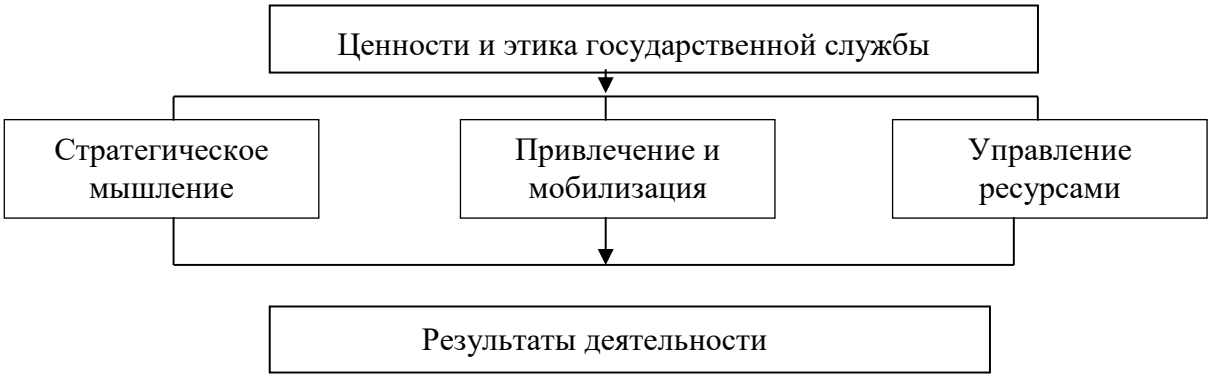


Рис. 4.2. *Модель управленческой компетентности руководителей на государственной службе (Канада)*

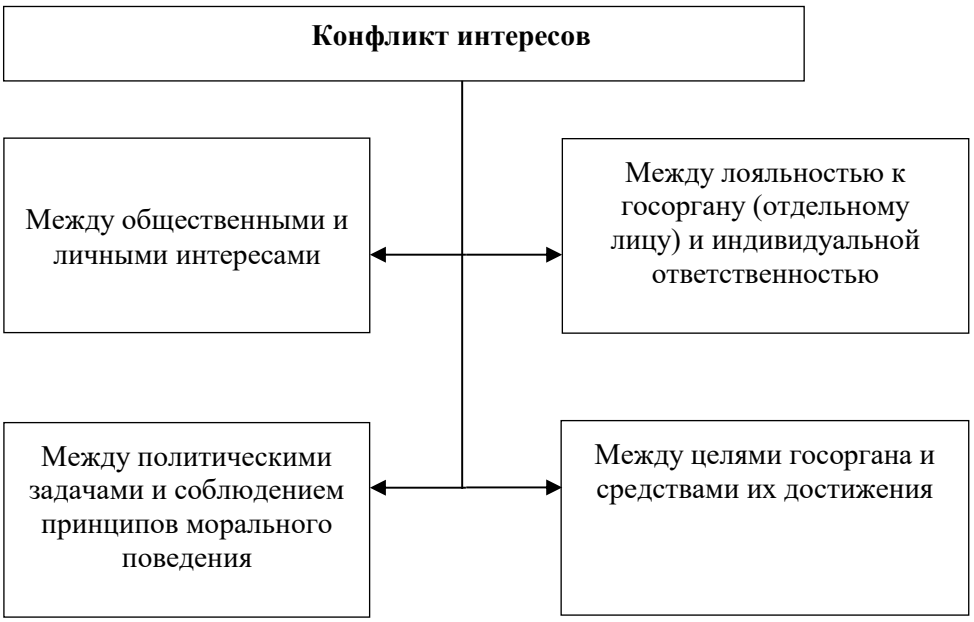


Рис. 4.3. *Типы конфликта интересов*

Функция: руководство

1. Политические установки и стратегия	2. Этические кодексы поведения	3. Профессиональная социализация

Функция: контроль

4. Законы и нормативные акты	5. Система подотчетности и гражданский контроль

Функция: управление

6. Координирующие органы по служебной этике	7. Система управления условия госслужбы

Рис. 4.4. *Функции и основные элементы этической инфраструктуры*

МОДУЛЬ 5.УПРАВЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

ЛЕКЦИЯ 5.1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

В современной теории организации и управления эффективность системы управления характеризуется «действенностью системы управления, ее автономностью, степенью организованности и самоуправления, гибкостью, адаптивностью, сплоченностью коллектива организации и т.п.»[50].Соответственно этому эффективность процесса управления понимается как «результативность самого процесса воздействия субъекта на управляемый объект; количественно осуществляется относительным изменением организационно-технологического блага»[51].

При всей точности и лаконичности данных определений они восходят к моделям управления экономическими и технико-технологическими системами. Однако концепции понимания эффективности, существующие в экономике и менеджменте, гораздо труднее применимы в государственном управлении.

Подчеркнем, что эффективность в системе государственного управления и государственной службы определяется не столько величиной экономического эффекта, сколько социально-политическими результатами этой деятельности.

Таким образом, под **эффективностью в системе государственного управления и государственной службы** понимается **соответствие результатов деятельности государственных органов тем социальным целям, которые ставятся перед ними обществом**.

Концепция реформирования государственной службы использует применительно к государственной службе термин *«эффективность и результативность».*

Эффективностью и результативностью работы организации описывается то, каким образом организация достигает целей посредством постановки задач и реализации соответствующих мероприятий, бюджетного планирования, расходования финансовых средств и использования кадровых ресурсов; таким образом, данным понятием затрагиваются вопросы постановки ожидаемых результатов, управления финансами и кадрами.

---

50 Управление организацией: Энциклопедический словарь. М. 2001.

51 Там же.

Эффективностью и результативностью индивидуального труда описывается то, каким образом отдельный работник выполняет свою работу и получает за нее соответствующее вознаграждение; вследствие чего данным понятием затрагиваются в дополнение к вопросам достижения целей организации такие аспекты, как квалификация, личностные качества, взаимодействие, сотрудничество, работа в коллективе и т. п[52].

Эффективность государственного служащего— это соответствие профессионального уровня, способностей, личностных и деловых качеств государственного служащего, а также его подхода к выполнению должностных обязанностей и результатов его профессиональной деятельности тем целям, которые ставятся перед ним государственным органом.

Анализ теоретико-методологических подходов к определению эффективности деятельности органов государственной власти позволяет выделить экономическую эффективность деятельности органов государственной власти и социальную. Самостоятельность данных видов эффективности, конечно, относительна, так как они находятся в тесном единстве и взаимосвязи. На современном этапе наибольшее развитие получил критерий экономической эффективности деятельности органов власти. Но большое значение имеет и социальный эффект. Его значимость в рассматриваемом виде деятельности весьма велика, но не имеет количественных измерителей.

В методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования практически впервые в правительственных документах даны подходы и понятия эффективности, в том числе:

- Экономическая эффективность, под которой понимается соотношение непосредственных результатов деятельности, результатов, планируемых для достижения в рамках тактических задач, программ, программных мероприятий с затратами на их достижение.
- Общественная эффективность, под которой понимается соотношение общественно значимого эффекта деятельности (показатели конечного результата деятельности или его изменения) по отношению к непосредственным показателям деятельности.
- Общественно-экономическая эффективность, под которой понимается соотношение величины достигнутого в результате реализации программы конечного общественно значимого результата и величины затрат на его достижение[53].

Выделяя основные проблемы оценки эффективности деятельности государственных служащих, В.Н. Южаков отмечает, что все виды оценки на госу-

---

[52] Реформа государственной гражданской службы в Российской Федерации / Под ред. К. Плоккер и М. Николаева. — М.: ЛЕНАНД, 2006.

[53] См.: Реформа государственной гражданской службы в Российской Федерации / Под ред. К. Плоккер и М. Николаева. — М.: ЛЕНАНД, 2006.

дарственной гражданской службе страдают прежними, традиционными для нашей государственной службы недостатками. Среди них формализм в проведении оценки. Формализм, который дополняется неуважением со стороны руководителей к результатам оценки. В решении вопросов, ради которых проводится оценка на гражданской службе, преобладающим оказывается не собственно результат оценки, а усмотрение руководителя, учитывающего или не учитывающего эти результаты, считающегося с ними или более или менее демонстративно игнорирующего их[54].

Это относится, хотя и в разной степени, ко всем видам оценки: к конкурсу на замещение вакантных должностей гражданской службы, к аттестации, квалификационному экзамену, к оценке результатов текущей работы. Формализм проявляется при решении вопросов продвижения по службе, при назначении на должность, при аттестации, при присвоении классного чина, при решении вопросов о поощрениях и взысканиях.

Исследования эффективности в области теории менеджмента оказали серьезное влияние и на подходы к эффективности в сфере государственной службы. Здесь сложилось, по меньшей мере, два основных подхода, или две парадигмы.

Первая исходит из того, что государственно-административное управление не столь кардинально отличается от менеджмента, чтобы заниматься разработкой особой теории эффективности в данной области[55]. Поэтому разработки традиционной теории эффективности могут быть адаптированы к государственному управлению.

В отечественной литературе мы также встречаемся с последователями подобной точки зрения. Например, в работе, выпущенной под руководством В. А. Козбаненко[56], практикуется именно такая модель анализа эффективности государственного правления.

Во **второй** парадигме эффективность государственного управления рассматривается в рамках теории политического управления. Иначе говоря, государственное управление анализируется не как управление в одной из разновидностей систем со специфическими целями (порядок — по А. Этциони), а как один из важных аспектов системы государства, включающий наряду с ним властный и нормативно-правовой аспекты[57].

Необходимо отметить, что эффективность на государственной службе должна рассматриваться как социально-экономическая и политическая категория, которая раскрывает взаимосвязь результатов деятельности органов власти, выраженных технико-экономическими характеристиками и социальным результатом. Эффективность органов государственной власти помимо произво-

---

54 *Южаков В. Н.* Указ.соч.

55 См., напр.: *Саймон Г. А., Смитбург Д. Х., Томпсон В. А.* Менеджмент в организациях. — М., 1995.

56 Государственное управление: основы теории и организации. — М. 2000.

57 См.: Государство // Политология : Энциклопедический словарь. — М., 1993.

дительности характеризуется качеством работ, их сложностью и своевременностью выполнения.

Оценка эффективности представляет собой непрерывный процесс, имеющий своим содержанием: выбор системы показателей эффективности, разработку стандартов эффективности, измерение показателей эффективности, сопоставление фактического состояния эффективности с требованиями этих стандартов.

Целостное рассмотрение проблемы оценки эффективности в системе государственной службы основано на построении взаимоувязанной системы оценок. Общие критерии осуществления любой оценки изображены на рис. 5.1.

Качественные показатели эффективности работы государственных органов власти представлены на рис. 5.2[58].

Что касается конкретных подходов, затрагивающих критерии и методику оценки эффективности, то для более объективной оценки деятельности необходимо основываться на многоаспектных и комплексных показателях и соответствующих методиках.

Основой для большинства подобных методик служит т. н. система сбалансированных показателей (ССП). Ее назначение состоит в следующем:

1. Создание системы управления на базе реализации стратегических планов с переводом их на язык операционного управления. Контроль реализации стратегии на основе показателей комплексной оценки эффективности.
2. Сочетание финансовых и нефинансовых критериев оценки результатов и реализации стратегии развития.
3. Возможность мониторинга и оперативного реагирования на изменения внешней среды и внутренних условий.
4. Оценка эффективности любого инвестиционного проекта, вида затрат с учетом стратегии развития.
5. Возможность увязки целей организации и оценки деятельности различных категорий персонала на различных уровнях управления.

Как отмечают Е. В. Хруцкий и Р. А. Толмачев, ССП реально возможна только в развивающихся и обучающихся организациях, в компаниях с гибкими организационными структурами управления, в рамках отработанных процедур и регламентов, формирования межфункциональных команд и рабочих групп. ССП не подменяет другие управленческие технологии, а лишь является одной из форм повышения их эффективности[59].

Тем не менее, целостное рассмотрение проблемы оценки эффективности деятельности органов власти должно быть основано на построении взаимоувя-

---

[58] См.: Интегральные показатели эффективности реформы государственного управления. Справочный материал Секретариата доноров по реформе государственной службы в России. Департамент международного развития Великобритании / Всемирный Банк. Москва, 2004 г.

[59] См.: *Хруцкий Е. В., Толмачев Р. А.* Указ. соч.

занной системы оценок. Общими критериями осуществления любой оценки является:

1. Комплексность, так как многие явления и процессы характеризуются сложным переплетением и взаимодействием большого количества факторов и условий — оцениваются факторы, процессы, продукты и результаты деятельности, организационная структура и персонал организации, в оценке эффективности должны участвовать все структурные подразделения и большинство сотрудников организации.
2. Приоритетность. Давая всестороннюю оценку различных аспектов управленческой деятельности, необходимо вместе с тем выделять и акцентировать внимание на главных ее моментах и приоритетных критериях.
3. Непрерывность. Оценка должна осуществляться не от случая к случаю, а постоянно, такой подход позволяет проводить анализ, выявлять изменения и своевременно принимать необходимые управленческие решения.
4. Надежность. Используемые методы оценки должны достаточно точно характеризовать рассматриваемые явления и процессы.

Можно выделить качественные показатели эффективности работы государственных органов власти[60]:

- результативность принимаемых решений;
- прозрачность и открытость;
- ориентация на потребителей;
- уровень координации работы;
- использование информационных технологий и скорость работы;
- качество услуг и доступность их для граждан.

Простейшим вариантом системы оценки с многоаспектными показателями является сочетание целевых (стратегических) и затратных (тактических). С помощью первых отражают меру достижения целей организации, а с помощью вторых — степень (цену) затрат тех или иных ресурсов, средств на достижение поставленных целей. В таком случае общая схема методики оценки эффективности деятельности (и управления деятельностью) выстраивается в соответствии с формулой:

$$Э_д = Р/Ц * З_о/З_п,$$

где Ц — цель деятельности; Р — результат деятельности; $З_о$ — оптимальные затраты; $З_п$ — произведенные затраты; $Э_д$ — показатель эффективности деятельности.

[60] См.: Интегральные показатели эффективности реформы государственного управления. Справочный материал Секретариата доноров по реформе государственной службы в России. Департамент международного развития Великобритании / Всемирный Банк. Москва, 2004 г.

Естественно, возможно пополнить число предлагаемых показателей эффективности и учесть дополнительные факторы оцениваемой деятельности. Так, в работах Г.В. Атаманчука предложен комплекс показателей, характеризующих эффективность организации и функционирования субъекта государственного управления (см. также рис. 5.3).

Однако следует отметить, что можно предложить достаточно объективную и комплексную методику оценки эффективности, но она потребует переработки таких объемов информации, что сама оценочная деятельность станет сопоставима по громоздкости с оцениваемой деятельностью.

В настоящее время все большее значение придается комплексным и многофакторным подходам. Здесь обращает на себя внимание методика предельно-критических показателей развития (ПКПР), разработанная под руководством академика Г. В. Осипова[61].

Стремление к точности должно быть движущим фактором любого процесса научного познания, поэтому представляется необходимым найти возможности квантификации эффективности. В этой связи необходимо упомянуть векторный метод, разработанный О. Ф. Шабровым[62]. Однако непосредственное применение данного способа может быть затруднено по причине того, что для большинства органов государственной власти и для системы государственной службы в целом в каждый отдельно взятый момент времени существует множество целей. В таких случаях необходимо уже не векторное, а тензорное исчисление, применение которого значительно усложнит расчеты. Помимо того, в связи с изобразительным форматом представления исходных данных может быть высока неточность получаемых результатов.

В целом следует отметить достаточную сложность метода, а также то, что он малоприменим при оценке эффективности, например, территориальных администраций. Это обусловлено как большим количеством функций и направлений работы публичной власти, так и тем, что цели, которые ставит перед собой данная власть, не могут быть единожды и навсегда достигнуты.

Способ, предлагаемый А. М. Татаровым[63], не задействует приемы изобразительной интерпретации информации, а базируется исключительно на методах расчета. Автор называет данный способ «скалярным».

Вследствие возможности наличия у государственного органа, эффективность которого подсчитывается, огромного количества целей, представляется целесообразным не располагать их в «параметрическом пространстве», а определить эффективности, соответствующие отраслям деятельности государственного органа, причем каждая такая отрасль должна объединять цели, у которых одинаковы единицы измерения и одинаков политический смысл. Но каждая от-

---

61 Подробнее см.: *Осипов Г. В*. Социальное мифотворчество и социальная практика. — М., 2000.

62 См.: *Шабров О. Ф*. Политическое управление: проблема стабильности и развития. – М. 1997.

63 См.: *Татаров А. М*. Эффективность института исполнительной власти: теоретико-методологический аспект: Автореферат дисс. … канд. полит. наук. — М., 2004.

расль имеет определенный уровень значимости для политики, и поэтому далее вычисленные эффективности ранжируются в соответствии с уровнями. И уже после этого с учетом значимости каждой отдельной эффективности рассчитывается величина общеотраслевой (одинаковой для всех отраслей) эффективности.

Эффективность (E_i) в каждой отдельной отрасли i (i = l,.., n, где n — количество отраслей) определяется следующим образом:

$$E_i = A_i/A_{iпл} * 100\%,$$

где A_i — цель, которую государственный орган может достичь в данной отрасли; $A_{iпл}$ — цель, которую государственный орган должен достичь в данной отрасли. Далее каждому показателю E_iприсваивается ранговый коэффициент c_i (c_i [0; оо]), характеризующий значимость целедостижения в отрасли i. Значения коэффициентов c_iопределяются экспертным путем.

В таком случае общеотраслевую эффективность государственного органа можно определить по формуле:

$$E_o = \Sigma E_i * c_i / \Sigma c_i.$$

В отличие от метода О. Ф. Шаброва данный метод не требует сложных вычислений и графических построений, позволяет задействовать столько целей и показателей, сколько необходимо и достаточно для комплексной и объективной оценки.

Таким образом, с точки зрения теории проблема расчета эффективности государственного управления изучалась многими авторами, имеет несколько вариантов решения. Однако на практике отсутствуют единая методология и система критериев оценки такой эффективности. При разработке системы оценки эффективности власти требуется учитывать как зарубежный опыт, так и российские наработки.

Одна из проблем при оценке эффективности государственного управления – избыточность критериев, затрудняющая вычисление интегральных показателей, а также показатели, напрямую не зависящие от работы конкретного органа власти или должностного лица. Система критериев оценки эффективности государственного управления должна быть сбалансирована по числу экономических, экологических и социальных, количественных и качественных показателей. Показатели должны напрямую зависеть от деятельности рассматриваемого органа власти, а их число не должно быть избыточным. Необходимо учитывать вес каждого показателя в отраслевой группе.

Проблема, на наш взгляд, состоит в том, чтобы грамотно объединить количественные и качественные показатели в единую систему оценки эффектив-

ности работы органов государственной власти. Данная система должна учитывать соответствие результатов работы как специальным нормативам, так и ожиданиям граждан.

В частности, возможен следующий подход к данной проблеме. Эффективность работы органа власти оценивается по нескольким основным направлениям (группам показателей) исходя из реальной компетенции данного органа власти.

По каждой группе подбирается максимальное количество показателей эффективности данного направления и с помощью метода экспертных оценок отбирается по 5 в каждой группе. Необходимо отметить, что число показателей в каждой группе должно быть одинаковым. Система должна быть сбалансирована по числу количественных (измеряемых, объективных) и качественных (неизмеряемых, субъективных) показателей.

При подборе критериев учитывались следующие параметры:

- конкретность;
- для количественных показателей – простота вычисления;
- непосредственная зависимость данного критерия от работы органов власти.

Для каждой группы показателей предусматривается фиксированное максимальное число баллов (поровну для каждого показателя). Каждый показатель оценивается по десятибалльной шкале, баллы присваиваются методом экспертных оценок. Затем балльная оценка каждого показателя умножается на вес этого показателя в группе (определяется заранее методом экспертных оценок). Это может быть выражено формулой:

$$Эi = \Sigma Aj*n,$$

где Эi— эффективность по i-й группе показателей; A — значение j-го показателя в i-й группе; n — вес j-го показателя в i-й группе, принимающий значение в интервале от 0,5 до 1,5.

Предлагаемый способ позволяет, в частности, оценить эффективность государственного органа по различным направлениям деятельности или по различным программам, а следовательно – определить, финансирование каких программ следует увеличить, а каких – сократить.

Вопросы для самостоятельного изучения

1. Какова природа и специфика эффективности в государственном управлении?

2. По каким критериям возможно осуществить объективную оценку эффективности деятельности государственного органа?

3. Какие основные подходы к оценке эффективности государственного управлении вы можете выделить?

4. В чем принципиальное отличие векторных и скалярных методов оценки?

5. Какие методики оценки эффективности на государственной службе являются наиболее часто используемыми?

Задания на семинар

1. Выявите и сформулируйте ключевые проблемы оценки эффективности в системе государственного управления и государственной службы.
2. Составьте краткое (1–2 страницы) резюме по проблеме.

ЛЕКЦИЯ 5.2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕГЛАМЕНТ

Анализ норм Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗпозволяет сделать вывод об усилении роли правового регулирования в сфере государственной службы иными нормативными правовыми актами. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ содержит более 80 отсылок к вопросам, которые должны регулироваться нормативными правовыми актами федерального уровня, более 20 отсылок к указам Президента Российской Федерации. По сравнению с действовавшим ранее Федеральным законом от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» тенденция правового регулирования государственной службы указами Президента Российской Федерации[64]и ведомственными нормативными правовыми актами возрастает. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ содержит более 20 отсылок к вопросам, которые должны быть урегулированы нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти. К таким вопросам относятся, в частности, вопросы о служебном распорядке в государственном органе; об утверждении положения о подразделении государственного органа по вопросам государственной службы и кадров; о порядке выплаты премии гражданским служащим за выполнение особо важных и сложных заданий; о формировании аттестационной, конкурсной комиссии и комиссии по соблюдению требований к служебному поведению гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов и другие важные вопросы[65].

[64] *Гусев А. В*. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования. Монография. – Екатеринбург: УрГЮА. 2005.

[65] См.: Проблемы реформирования государственной гражданской службы в Российской Федерации // Аналитический вестник. 2006. № 26 (314).

Возросший объем подзаконного нормативного правого регулирования отдельные авторы оценивают в целом положительно, ссылаясь на зарубежную практику и отечественный опыт[66]. Другие авторы такое явление, как возрастающее значение указного права оценивают негативно. Упрощенная процедура принятия подзаконных нормативных правовых актов может повлечь за собой рост интенсивности регулирования государственно-служебных отношений, что, в свою очередь, приведет, по мнению ряда экспертов, к подрыву стабильности законодательства в базовых сферах государственной гражданской службы[67].

Ряд специалистов считает, что некоторые положения Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, регулирующие такие фундаментальные вопросы, как порядок и условия прохождения конкурса и проведения аттестации, общие вопросы ведения реестра кадрового резерва, предоставления отпусков, статус и компетенцию федерального органа по управлению государственной гражданской службой вполне могли бы быть нормами прямого действия.

Таким образом, регламентации деятельности государственных служащих как механизму управления эффективностью на государственной службе уделяется особое внимание в рамках проводимой реформы.

Задачи такой регламентации следующие:

- улучшение поддержки принятия решений и их оперативность за счет формализации способов исполнения, которая приведет к улучшению институциональной памяти (переход от неформальных, завязанных на личных контактах, опыте и навыках взаимодействий и процедур к формализованным прописанным правилам и процедурам) и послужит основой для усовершенствования деловых процессов;
- увеличение прозрачности государственного управления за счет определения полномочий и ответственности как государственных органов, так и каждого государственного служащего;
- гарантия права граждан на услуги должного качества.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает помимо служебного контракта закрепление прав, обязанностей и компетенции государственного служащего в должностном регламенте. Должностной регламент (согласно ст. 47 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ) включает в себя: квалификационные требования, должностные обязанности и показатели результативности, права, ответственность, перечень вопросов для самостоятельного решения, сроки и процедуры, порядок служебных взаимодействий, перечень оказываемых услуг, показатели

66 *Гусев А. В*. Указ.соч.

67 *Там же.*

эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего[68].

Должностной регламент является приложением к служебному контракту, его неотъемлемой частью. В ст. 23 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ говорится: «Гражданин, поступающий на гражданскую службу, при заключении служебного контракта о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы и гражданский служащий, при заключении служебного контракта о замещении должности гражданской службы обязуются исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом и соблюдать служебный распорядок государственного органа».

Особое значение для системы управления эффективностью на государственной службе имеет раздел должностного регламента, посвященный показателям эффективности и результативности деятельности государственного служащего.

Важной проблемой здесь является выбор оптимального количества критериев оценки результативности деятельности государственных гражданских служащих. Если их будет слишком много, то сложность оценки и издержки на мониторинг большого количества показателей могут превысить положительный эффект от практического применения показателей результативности. Если же, наоборот, показателей недостаточно, то может проявиться «эффект искажающего поведения» со стороны гражданских служащих, когда они переносят все внимание на виды деятельности, которые в конечном итоге будут измерены показателями, и «забывают» об остальных должностных обязанностях.

Таким образом, показатели результативности для государственных гражданских служащих должны отвечать следующим основным критериям:

- Быть четко увязаны с целями и задачами органов государственной власти.
- Отражать степень вклада каждого государственного служащего в достижение целей и задач.
- Полностью отражать выполнение основных должностных обязанностей государственного служащего.
- Быть сформулированы таким образом, чтобы в максимальной степени воспроизводить непосредственное влияние государственного служащего на динамику показателей результативности.

Показатели результативности деятельности государственных гражданских служащих могут представлять собой набор индикаторов различного характера. Они могут выражаться как в качественной, так и количественной форме, быть как слабоформализуемыми, так и четко квантифицируемыми. Наиболее распространенной является практика, при которой органы власти устанавливают определенные требования к показателям результативности. В большинстве практи-

[68] Реформа государственной гражданской службы в Российской Федерации. — М.: ЛЕНАНД, 2006.

ческих руководств по разработке показателей отмечается, что они должны удовлетворять критериям:

- Четкости.
- Полноты.
- Комплексности.
- Непротиворечивости.

Эти требования относятся как к количественным, так и к качественным показателям. Как правило, при постановке качественных показателей (например, «обеспечение эффективного финансового управления») органами власти издаются гиды, в которых четко определяются критерии качественной деятельности (например, «уровень дополнительных расходных обязательств на конец отчетного периода не должен превышать 25 % финансовых средств департамента» и т.д.)[69].

Также показатели результативности должны соответствовать концепции «MOREthan SMART»

Одним из важных аспектов является разделение результатов деятельности гражданских служащих на непосредственные и конечные. Непосредственные результаты деятельности государственных служащих выражаются, как правило, в количественных характеристиках объема проделанной работы, а конечные– в достижении социально значимых целей и задач органов власти. При этом достижение конечных результатов показывает результативность деятельности государственного служащего с точки зрения общества, а достижение непосредственных результатов характеризует, насколько эффективно и рационально государственный служащий осуществлял свою деятельность с точки зрения органа власти[70].

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» заложены два вида показателей результативности и эффективности деятельности: обобщенные и специфические. Обобщенные показатели эффективности и результативности утверждаются Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации; специфические — правовым актом государственного органа в соответствии с особенностями его задач и функций[71].

Важно отметить заложенные в законодательстве принципы взаимосвязи показателей результативности и эффективности деятельности государственных органов с показателями эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

---

69 *Клищ Н. Н.* Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих // Модернизация экономики и государство / Отв. ред. Е. Г. Ясин. Кн.1. – М.: ГУ-ВШЭ, 2007.

70 Там же.

71 Ч. 17 ст. 50 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» №79-ФЗ от 27.07.2004.

Помимо должностных регламентов, регулирующих деятельность каждого должностного лица, в государственном органе действуют административные регламенты, устанавливающие правила функционирования государственного органа в целом, конкретные механизмы взаимодействия должностных лиц, критерии эффективности деятельности государственного органа и его структурных подразделений.

Административный регламент — это нормативный правовой акт государственного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур и административных действий органов власти, а также порядок их взаимодействия с физическими или юридическими лицами.

Разработка административных регламентов позволила систематизировать полномочия органов государственной власти, восполнить нормативные правовые пробелы в законодательстве Российской Федерации, упорядочить административные процедуры, а в отдельных случаях исключить избыточные действия. В рамках административных регламентов устанавливаются в том числе требования к обслуживанию и комфортности граждан, а также персональная ответственность должностных лиц и возможность досудебного обжалования их действий (бездействия).

Таким образом, в настоящее время административный регламент является единственным документом, содержащим всю необходимую информацию, предусмотренную законодательными актами, актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, необходимую как для граждан, так и для должностных лиц (сроки, перечень документов, основания для отказа, ответственность и порядок обжалования действий (бездействия) должностных лиц, контактная информация, стандарт комфортности и пр.).

Вопросы для самостоятельного изучения

1. Каковы цели регламентации профессиональной деятельности государственных служащих?

2. Каким образом должностной регламент может влиять на эффективность профессиональной деятельности государственного служащего?

3. Какие показатели результативности и эффективности профессиональной деятельности государственных служащих, как правило, содержатся в должностных регламентах?

4. Какие требования, на ваш взгляд, должны предъявляться к подобным показателям?

Задание на семинар

1. Работая в группах по 3–7 человек, изучите должностные регламенты (см. приложение В) и дополните их разделом «Показатели результативности и эффективности профессиональной деятельности гражданского служащего». Соблюдайте требования к показателям, приведенные в лекционном материале!

ЛЕКЦИЯ 5.3. СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ

Следует уделить особое внимание такому важному фактору, как мотивация эффективной работы государственных служащих и эффективность тех или иных мотивационных стимулов.

В настоящее время для уровня предприятия имеется опыт оценки эффективности мотивационных механизмов управления персоналом посредством расчета показателя «плотности мотивации». По аналогии его можно рассчитать и для уровня государственного органа как отношение фактического числа мотивов, направленных на достижение определенных целей, к потенциально возможному числу мотивов, обеспечивающих достижение этих целей. В качестве мотивов при управлении персоналом государственного органа берутся: возможность карьерного роста, удобный режим работы, размер оплаты сверхурочной работы, условия для обеспечения самостоятельности принятия решений, надлежащие организационно-технические условия труда, творческий характер работы, благоприятный психологический климат в коллективе и т.д[72].

При определении показателей эффективности труда государственных служащих заслуживает развития идея разработки и применения в системе стимулирования госслужащих социальных стандартов как инструмента измерения степени социальной защищенности населения, различных социальных групп, конкретного человека.

Эти социальные стандарты или нормативы должны охватывать самые различные стороны жизни населения: доходы и потребление, обеспечение жильем и жилищно-бытовые условия, охрана здоровья населения и образование и т.п.

Большое значение социально-психологических механизмов в управлении любой организацией обусловлено тем, что объектом управления является человек. Следовательно, при формировании системы управления эффективностью необходимо с должным вниманием отнестись к тому, что принято называть «человеческим фактором» — начиная от мотивации и заканчивая общими ценностями и социально-психологическим климатом в коллективе.

---

[72] *Столярова В. А*. Мотивация, стимулирование и эффективность труда государственных служащих// О практике применения Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и перспективах развития законодательства о государственной гражданской службе. — М.: Издание Государственной думы. 2007.

Все вышесказанное актуально и для государственной службы. Эта актуальность возрастает еще и в силу специфики государственной службы — весьма часто деятельность государственных служащих представляет собой работу с людьми. Другая особенность государственной службы заключается в ограниченности ресурсов для материального стимулирования служащих. Регламентация профессиональной служебной деятельности должна дополняться гибкой системой ценностей, образцов поведения, профессиональной мотивации и прочих элементов корпоративной культуры. Формирование их и является целью функционирования социально-психологических механизмов управления эффективностью.

В этой связи целесообразно рассмотреть следующие социально-психологические механизмы управления эффективностью на государственной службе:

- Система мотивации, в том числе нематериальной.
- Способствование карьерному росту государственного служащего, управление карьерой.
- Система управления конфликтами в государственном органе.
- Формирование благоприятного социально-психологического климата в коллективе (т.е. среды, благоприятствующей эффективной работе государственных служащих).

В распоряжении руководства государственного органа есть достаточно широкий набор мотивационных стимулов. Помимо денежного стимула речь идет о предоставлении возможностей для профессионального развития государственного служащего (включая повышение квалификации, стажировки и пр.), комплексе социальных гарантий (например, санаторно-курортные услуги), различных вариантах нематериального поощрения (объявление благодарности, почетные грамоты, представление к государственным наградам и т.д.).

В слаженном коллективе придают определенное значение так называемому процессу инкубации. Здесь имеется в виду подсознательная работа мозга над порученной проблемой, к решению которой вскоре необходимо приступить. Практическая рекомендация выглядит здесь следующим образом: если подчиненный получает не обычное поручение, а задание, требующее умственных усилий, хорошо было бы ознакомить его с этим заданием заблаговременно, чтобы оно находилось в его памяти в течение определенного времени, до того как он приступит к его выполнению. На практике этот метод способствует преодолению трудностей, связанных с реализацией новой проблемы[73].

Часто начальник оказывается перед необходимостью создания новых постоянных или временных коллективов (рабочих групп) либо реорганизации существующих. В этом отношении необходимо иметь в виду проблему неформальных групп. Социологи считают, что члены формальных организационных

[73] *Глазунова Н. И.* Указ. соч.

единиц работают более слаженно, если эти единицы совпадают с неформальными группами, т.е. возникшими самопроизвольно на основе товарищества и общих интересов. В формальной группе, совпадающей с неформальной, легче осуществляется координация действий, более сильной является мотивация, чем там, где формальный коллектив состоит из чуждых и равнодушных друг к другу людей. Практическая рекомендация: при формировании рабочих групп не следует упускать из виду самопроизвольно возникшие неформальные группы и без особой необходимости разбивать их.

Не менее важен такой стимул, как предоставление государственному служащему возможностей для **карьерного роста**. В первую очередь речь идет о кадровом резерве. Данные механизмы подробно рассматривались нами в модуле 5.

Серьезным стимулирующим фактором может стать также отношение руководства к ошибкам своих подчиненных. Заслуживает внимания следующий взгляд: руководитель должен представлять, какова возможность ошибки в области деятельности подчиненного, и поставить перед собой вопрос, какой процент ошибок может и даже должен допустить государственный служащий, вполне заслуживающий звания хорошего и квалифицированного специалиста. Руководитель должен ответить на этот вопрос и проинформировать об этом подчиненного. Если процент ошибок подчиненного не будет превышать процента, имеющего место в деятельности добросовестных и квалифицированных специалистов, то эти ошибки не будут осуждаться, а будут считаться допустимым явлением.

Подобное отношение к ошибкам, по-видимому, не только соответствует принципу справедливости (трудно требовать больше того, что может выполнить добросовестный специалист), но и чрезвычайно полезно для современных государственных органов. Каков самый сильный аргумент подчиненного, упрекаемого в допущении ошибки? Заявление, что он не чувствует за собой вины, поскольку действовал в соответствии с регламентом, обычаями и традициями, сложившимися в государственном органе. И насколько слабее окажется позиция государственного служащего, вынужденного признаться, что, допустив ошибку, за которую его привлекают к ответственности, он отступил от твердо установленного порядка, так как захотел использовать новый метод. Служащий, знающий границу допустимого риска, может смело экспериментировать. Если «на счету» у него имеются «сэкономленные ошибки», то в рамках этой «экономии» он может без лишнего риска применять новые способы действий, дающие, по его мнению, больший эффект по сравнению со старыми методами[74].

Психологи утверждают, что отсутствие информации о результатах собственной работы часто становится причиной фрустрации. Для человека, над чем-то работающего, стимулом является информирование его о качестве выполнения работы.

---

[74] *Глазунова Н.И.* Указ.соч.

Существует также ряд методов и способов, побуждающих коллективы к откровенному высказыванию своих мнений руководству. Наиболее распространенным и давно известным методом является предоставление слова на всех совещаниях и конференциях в последовательности, обратной служебному положению ораторов. Речь идет о том, чтобы подчиненные выражали свои взгляды, не опасаясь, что они не совпадут с теми, которые будут высказаны позднее руководителями.

Методом, используемым иногда в крупных организациях, является распространение анкет-вопросников среди членов коллектива в целях выявления мнений по проблемам, важным как для руководителей, так и для рядовых сотрудников.

Гибкое управление и своевременное предотвращение конфликтов на государственной службе также играют не последнюю роль в системе управления эффективностью. На практике преобладают все же более неформальные служебные отношения, а формальные отношения используются для урегулирования возникающих конфликтов.

На основе всего этого складывается социально-психологический климат – среда, способствующая эффективной работе всего коллектива государственного органа. Для формирования такой среды руководству государственного органа следует представлять себе ее структуру. В данном случае вполне применим подход, разработанный Е. А. Бурдуковской для исследования социально-психологической среды в высшей школе[75].

Модельное представление позволяет выделить три основных блока взаимосвязанных компонентов проектирования пространства – содержательный, структурный и процессуальный.

Содержательный компонент отражает совокупность основополагающих целей и приоритетных ценностей, требований, определяющих мировоззренческие основы, идеологию, т.е. совокупность тех общих положений, которые раскрывают содержание социокультурной ситуации в государственном органе. Как правило, они находят свое отражение в концепциях, принципах и целеполагании, в нормативных документах и целевых программах, в модели личности государственного служащего, в социально одобряемом образе жизни, в содержании ведущих видов деятельности.

Структурный компонент представлен социокультурной структурой государственного органа.

Процессуальный компонент модели отвечает за развитие социокультурной среды государственного органа и представлен прежде всего технологическим инструментарием (методами, технологиями и методиками) работы с кадрами на государственной службе.

---

[75] См.: *Бурдуковская, Е. А., Шумейко А. А., Щепкина Н. К.* Личностное становление студента в социокультурной среде вуза. – Благовещенск: Амурский гос. ун-т, 2006.

В нашем случае в качестве уровней модели имеет смысл рассматривать следующие уровни:

- Микроуровень — индивидуальный, уровень отдельного государственного служащего.
- Мезоуровень — уровень структурного подразделения (департамента, управления, отдела), отражающий социально-психологическую среду в данном подразделении.
- Макроуровень — уровень государственного органа в целом.

Содержательный компонент модели представляет собой организационную культуру, способствующую эффективной работе государственных служащих, их мотивации к достижению высоких результатов. На микроуровне — это в первую очередь система целей, ценностей и стимулов, мотивирующих государственного служащего к эффективному выполнению своих должностных обязанностей. На мезоуровне — цели, ценности, неписаные правила и иные компоненты профессиональной культуры, характерные для конкретного структурного подразделения государственного органа. Это может быть, например, общая специальность, общий вуз и т.п. На макроуровне содержательный компонент включает миссию, цели и ценности, характерные для государственного органа в целом.

Структурный компонент будет включать в себя систему формальных норм (в том числе содержащихся в положении о государственном органе, административных регламентах), определяющих официальные отношения между государственными служащими, механизмы их мотивации, а также систему подразделений и служб, отвечающих за урегулирование служебных споров и конфликтов. На микроуровне — это в первую очередь положения должностного регламента по конкретной должности государственной гражданской службы, которые определяют место государственного служащего в официальной иерархии государственного органа, круг его обязанностей, показатели эффективности и результативности его профессиональной деятельности и требования к служебному поведению. На мезоуровне — это официальная иерархия внутри структурного подразделения и нормы, закрепляющие эту иерархию, порядок служебного взаимодействия внутри структурного подразделения. На макроуровне речь идет об иерархии и порядке служебного взаимодействия внутри всего государственного органа, а также комиссии при государственном органе по служебной этике, урегулированию служебных споров и конфликта интересов.

Процессуальный компонент модели представляет собой собственно процесс осуществления профессиональной служебной деятельности и взаимодействия государственных служащих как «по вертикали» (т.е. по субординации, в соответствии с установленной иерархией), так и «по горизонтали». Так, на микроуровне процессуальный компонент представлен тем вкладом, который государственный служащий вносит в общие результаты работы своего структурного подразделения и государственного органа в целом. На мезоуровне данный компонент включает в себя систему межличностных отношений внутри структурно-

го подразделения. Здесь имеют значение то, как конкретный коллектив способствует профессиональному становлению молодых сотрудников, уровень взаимоуважения и взаимовыручки, культура предупреждения и разрешения конфликтов. В данном случае особо следует отметить роль руководителя в формировании системы межличностных отношений в коллективе. На макроуровне немаловажным элементом процессуального компонента будет политика, проводимая руководством государственного органа по отношению к персоналу. Существенную роль играют также конкретные мероприятия, организуемые в государственном органе в целях профессионального развития государственных служащих и сплочения коллектива.

В результате применения указанного подхода социально-психологическую среду государственного органа можно представить так, как это указано в табл. 5.3.

Нельзя забывать и о материальных стимулах государственных гражданских служащих. Действующая концепция административной реформы в Российской Федерации предполагает активное внедрение в деятельность органов исполнительной власти принципов бюджетирования, ориентированного на результат. Таким образом, в идеале финансирование конкретных государственных органов (а, следовательно, и денежное содержание государственных служащих) должно быть поставлено в прямую зависимость от эффективности и результативности их деятельности.

Ряд социологических опросов последних лет показывает, что денежный стимул (наряду с карьерным ростом) является одним из наиболее значимых в системе мотивации, особенно молодых специалистов. Справедливо это и для государственной службы.

Все это определяет важность финансово-экономических механизмов в системе управления эффективностью на государственной службе.

Специфика государственной службы в этом аспекте заключается (как уже отмечалось нами в предыдущей лекции) в ограниченности финансовых ресурсов. Тем не менее, если проанализировать структуру денежного содержания государственного гражданского служащего, можно выявить, каким образом руководитель государственного органа в состоянии стимулировать своих подчиненных к эффективной работе.

Денежное содержание государственного гражданского служащего в соответствии с федеральным законодательством и указами Президента Российской Федерации состоит из должностного оклада, оклада за классный чин, а также надбавок, среди которых основными являются:

- ежемесячная надбавка к должностному окладу за выслугу лет на государственной службе (в процентах к должностному окладу – в зависимости от выслуги лет);
- ежемесячная надбавка к должностному окладу за особые условия службы в размере 200% этого оклада;

- премии за выполнение особо важных и сложных заданий (порядок выплаты определяется руководством органа государственной власти, максимальный размер не ограничивается);
- ежемесячная надбавка к должностному окладу за работу с секретными сведениями;
- ежемесячное и ежеквартальное денежное поощрение.

Таким образом, представитель нанимателя вправе варьировать размер денежного содержания государственного служащего за счет как минимум двух компонентов: ежемесячной или ежеквартальной премии (регулируя ее размер или отменяя вовсе) и премии за выполнение особо важных и сложных заданий руководства (здесь у представителя нанимателя есть полная свобода действий относительно как размера премии, так и оснований для ее выплаты).

Тем не менее, формально существующая на государственной службе система премирования не связана с результатами деятельности государственных служащих. Премии и надбавки, как правило, используются лишь как средство повышения денежного содержания.

Другая проблема связана с тем, что на практике доля надбавок в общей структуре денежного содержания государственного служащего не столь велика, а, следовательно, невелико и «пространство для маневра» при применении дифференцированного подхода к распределению премий. Как результат, это снижает значение данного стимулирующего фактора.

Однако внедрение системы стимулирования государственных служащих в соответствии с применением особого порядка оплаты труда (см. рис. 5.4) позволит заключить с отдельными государственными служащими результативные служебные контракты, в которых размер вознаграждения будет более дифференцированным и связанным с результативностью их служебной деятельности.

Основными направлениями разработки системы стимулирования в соответствии с особым порядком оплаты труда государственных гражданских служащих являются:

- повышение и дифференциация уровня оплаты труда;
- обеспечение сопоставимости оплаты труда на государственной службе и в частном секторе;
- учет региональных особенностей при установлении размеров денежного вознаграждения или содержания;
- разработка системы оценки результативности для гражданских служащих;
- внедрение системы результативных служебных контрактов;
- разработка объективных комплексных критериев результативности деятельности государственных служащих;
- дебюрократизация механизмов стимулирования;

- внедрение гибких систем коллективного и индивидуального премирования/депремирования государственных служащих[76].

При определении показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих необходимо, чтобы они, с одной стороны, были связаны с показателями эффективности и результативности деятельности органа исполнительной власти в целом, а с другой – максимально отражали степень вклада конкретного гражданского служащего в достижение конечных результатов, определенных целей и задач. Данный аспект требует решения основной методологической проблемы – определение результата деятельности государственного служащего и его количественное измерение.

Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего необходимо разделить на следующие группы:

- показатели процессов – характеризуют выполнение государственным служащим служебных обязанностей и должностного регламента;
- показатели непосредственного результата;
- показатели конечного эффекта.

Служебным контрактом может быть предусмотрено две основные составляющие оплаты труда государственных служащих: постоянная и переменная. Постоянная часть должна зависеть от своевременного и качественного выполнения функций и должностного регламента. В этом смысле она связана с достижением показателей процессов. Переменная часть должна состоять из дополнительных выплат и напрямую зависеть от степени достижения целевых значений показателей непосредственного результата и конечного эффекта. Соотношение между переменной и постоянной частью оплаты труда может определяться в зависимости от специфики служебной деятельности.

[76] Методические рекомендации по стимулированию государственных гражданских служащих в соответствии с применением особого порядка оплаты труда. – М.: Гендальф. 2005.

Вопросы для самостоятельного изучения

1. Какие виды стимулирования наиболее часто используются в управлении персоналом?

2. В чем специфика методов стимулирования, применяемых на государственной службе?

3. В чем сложность применения методов стимулирования, характерных для коммерческих структур, на государственной службе?

4. Какие методы стимулирования на государственной службе, на ваш взгляд, являются наиболее «выигрышными»?

5. Какие ресурсы для такого стимулирования есть в распоряжении представителя нанимателя?

6. В чем заключается особый порядок оплаты труда на государственной службе?

7. Каково, по вашему мнению, должно быть соотношение постоянной и переменной части в структуре денежного содержания государственного служащего? От чего это зависит?

Задания на семинар

1. Выявите и сформулируйте ключевые проблемы мотивации на государственной службе.

2. Составьте краткое (1–2 страницы) резюме по проблеме.

3. Используя табл. 12, охарактеризуйте социально-психологическую среду вашего государственного органа. Работая в группах по 3–8 человек, подготовьте презентацию данной характеристики.

Рекомендуемая литература

1. *Атаманчук Г. В*. Теория государственного управления. — М., 1997.

2. *Глазунова Н. И*. Государственное (административное) управление : учебное пособие. — М.: ТК Велби, Проспект, 2007.

3. *Клищ Н. Н*. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих // Модернизация экономики и государство / Отв. ред. Е. Г. Ясин. Кн. 1. — М.: ГУ-ВШЭ, 2007.

4. *Лобанов В. В*. Основы государственного управления : учебное пособие. М.: ГУУ, 2010.

5. *Лобанов В. В*. Современные административные реформы : монография. — М.: ГУУ, 2007.

6. Новые технологии оценки в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: конкурсный отбор и оценка деятельности госслужащих. — М.: Алекс, 2009.

7. Реформа государственной гражданской службы в Российской Федерации. М.: ЛЕНАНД, 2006.

8. *Шабров О. Ф*. Политическое управление: проблема стабильности и развития. — М., 1997.

9. *Хруцкий В. Е*., *Толмачев Р. А*. Оценка персонала. Критика теории и практики применения системы сбалансированных показателей. 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Финансы и статистика, 2009.

Дидактические материалы



Рис. 5.1. *Общие критерии осуществления оценки эффективности*



Рис. 5.2. *Качественные показатели эффективности работы Государственных органов*

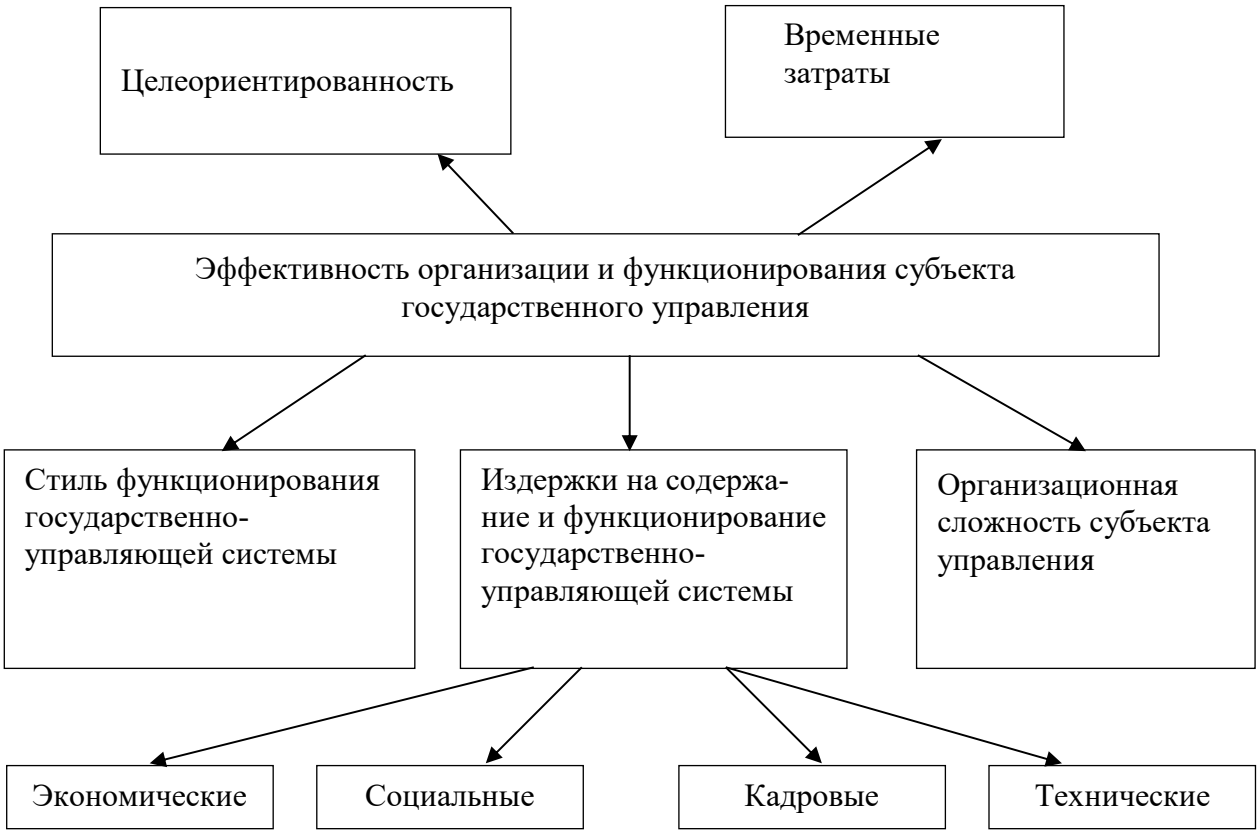


Рис. 5.3.*Комплекс показателей, характеризующих эффективность организации и функционирования субъекта государственного управления*

Таблица 5.1.

Области применения и требования к содержанию должностных регламентов

Области применения	Требования к содержанию
Проведение конкурса, назначение на должность, прохождение государственной службы	• Информация для критериев отбора на должность • Данные для претендентов о характере должности и требования к лицам, ее замещающим • Оказание помощи новым работникам в понимании цели работы в данной должности и функциональных обязанностей
Планирование служебного роста	• Данные для анализа существующих и необходимых компетенций
Направление на переподготовку и повышение квалификации	• Данные для анализа соответствия квалификации государственного служащего и компетенций, необходимых для выполнения должностных обязанностей • Информация для выявления потребности в дополнительном профессиональном образовании для включения работника в соответствующие планы повышения квалификации
Оценка результативности при проведении аттестации и квалификационного экзамена	• Информация об основных функциональных обязанностях, с которыми можно соотнести конкретные показатели эффективности и результативности труда • Данные, на основании которых можно дать объективную оценку объема и значимости работы
Анализ и оптимизация организационной структуры	• Информация о функциональных обязанностях и процедурах взаимодействия

Таблица 5.2.

Виды показателей результативности деятельности государственных гражданских служащих

Тип показателя результативности	**Описание**	**Примеры**
Показатели входящих ресурсов	Показатели, характеризующие затраты на осуществление определенной деятельности и (или) набор требований к профессиональным и личным навыкам государственного служащего	• Объем финансовых средств, выделенных на реализацию программы • Наличие сертификатов, оценивающих знание иностранного языка • Затраты на командировки
Показатели процессов	Показатели, характеризующие сроки и нормативы выполнения определенной деятельности	• Средняя продолжительность согласования одного проекта нормативного правового акта/документа • Количество дней отклонения от графика проведения проверок • Среднее время ожидания потребителя услуги в очереди
Показатели непосредственных результатов	Показатели, характеризующие объем проделанной работы (оказанных услуг)	• Процент рассмотренных жалоб • Число активных проектов на текущую дату • Доля проектов документов, оформленных с нарушением установленных требований
Показатели конечных эффектов	Показатели, характеризующие степень достижения целей и задач органов власти и (или) изменение в состоянии целевой группы потребителей услуг	• Число погибших в автокатастрофах на дорогах, прошедших инспекцию не более года назад • Сокращение числа совершенных преступлений на 10 тыс. жителей • Доля инвалидов, прошедших программы социальной реабилитации
Показатели влияния	Показатели, характеризующие эффект воздействия государственного служащего на управляемую подсистему или определенную целевую группу	• Сумма средств, сэкономленных при внедрении предложения • Число граждан, удовлетворенных качеством и своевременностью оказания услуги • Процент принятых поправок в законопроект

Таблица 5.3.

Модель социально-психологической среды государственного органа

Макроуровень – государственный орган в целом		
содержательный компонент	**структурный компонент**	**процессуальный компонент**
Миссия, цели и ценности, характерные для государственного органа в целом	Иерархия и порядок служебного взаимодействия внутри госоргана; комиссии по служебной этике, служебным спорам и конфликту интересов	Политика руководства госоргана по отношению к персоналу; мероприятия, организуемые в госоргане в целях развития госслужащих и сплочения коллектива

Мезоуровень – структурное подразделение		
содержательный компонент	**структурный компонент**	**процессуальный компонент**
Цели, ценности, неписаные правила и иные компоненты профессиональной культуры, характерные для конкретного структурного подразделения	Официальная иерархия внутри структурного подразделения и нормы, ее закрепляющие, порядок служебного взаимодействия внутри структурного подразделения	Система межличностных отношений внутри структурного подразделения (уровень взаимоуважения и взаимовыручки, культура предупреждения и разрешения конфликтов)

Микроуровень — государственный служащий		
содержательный компонент	**структурный компонент**	**процессуальный компонент**
Система индивидуальных целей, ценностей и стимулов, мотивирующих государственного служащего	Положения должностного регламента, определяющие место госслужащего в иерархии госоргана, круг его обязанностей, показатели результативности его деятельности, требования к служебному поведению	Вклад государственного служащего в общие результаты работы своего структурного подразделения и государственного органа в целом

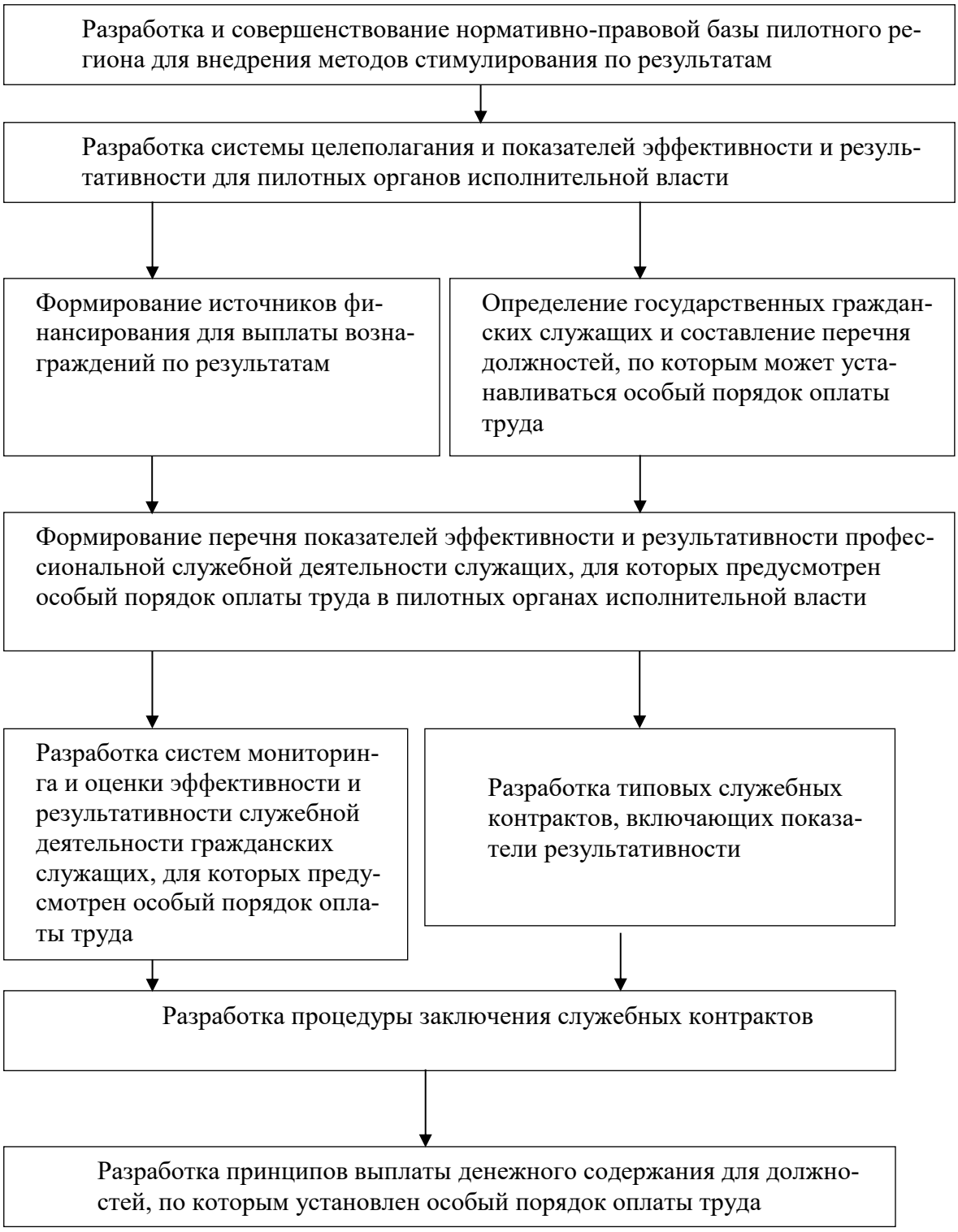


Рис 5.4. *Схема перехода к особому порядку оплаты труда и премирования государственных гражданских служащих*

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Кейсы

Кейс 1. Индивидуальные стандарты работы

Рассмотрим пример государственного служащего – специалиста территориального управления Министерства социальной защиты населения М-ской области по N-скому району, ответственного за заполнение страховых полисов.

В процессе собеседования линейным руководителем (заведующим отделом) может быть определен индивидуальный стандарт работы в следующем виде: оформить без ошибок 15 страховых полисов за день. Но в этом случае никак не затрагивается степень удовлетворенности потребителей (т.е. граждан), что является немаловажным фактором эффективной работы министерства в целом. Стандарт работы может быть определен следующим образом: оформить за день 15 страховых полисов без ошибок, без жалоб со стороны населения. Тем не менее если предъявлять требование объективности, то необходимо исключить необоснованные жалобы, так как всегда найдутся граждане, которые будут недовольны, даже если государственный служащий прилагает все возможные усилия. В конечном варианте стандарт может быть определен так: оформить за день 15 страховых полисов без ошибок, без обоснованных жалоб со стороны населения. А теперь возникает проблема. Определенный стандарт достаточно полно отражает смысл деятельности государственного служащего и может хорошо согласоваться со стратегическими целями и функциями министерства, но требование отсутствия обоснованных жалоб не является четким и однозначным. Когда жалобы обоснованы, а когда нет?

Кейс 2. Конкурс. Часть 1

В начале 2010 г. в Министерстве сельского хозяйства и продовольствия N-ской области произошла структурная реорганизация, в результате которой было сокращено 11 штатных единиц. Вместе с тем в феврале 2010 г. образовалось три вакансии на должности заместителя заведующего отделом охоты, заместителя заведующего судебно-договорного отдела правового управления и консультанта правового отдела.

Министр сельского хозяйства и продовольствия N-ской области:

«Сейчас министерство в очень непростой ситуации. Сокращения в период кризиса неизбежно, и мы все это понимаем. С другой стороны, работы меньше не становится, поэтому нашим главным приоритетом остается сохранение кадрового потенциала и, по возможности, привлечение новых свежих сил на службу в министерство. Особенно важно в сложившейся ситуации сохранить баланс между опытом заслуженных сотрудников и энтузиазмом и активностью молодых»

17 февраля в соответствии с требованиями Федерального закона была созвана конкурсная комиссия в составе:

- Первого заместителя министра (председатель комиссии).
- Заместителя министра, курирующего кадровое направление.
- Заведующего отделом государственбой службы и кадров.
- Начальника правового управления.
- Независимого эксперта.
- Представителя Главного управления государственной службы и кадров правительства N-ской области.
- Руководителей структурных подразделений, в которых образованы вакансии.

На повестке дня стоял вопрос о конкурсе на должность заместителя заведующего отделом по охране и контролю использования объектов животного мира Управления регулирования использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты.

Заместитель министра, куратор управления:

Отдел уже не первый месяц функционирует не в полном составе. Между тем работы новому заму предстоит немало, причем самой разнообразной: от подготовки проектов нормативных актов до разъездов с проверками по охотничьим хозяйствам. Нужен серьезный профессионал, готовый брать на себя большой объем работы и к тому же способный завоевать авторитет среди подчиненных. Он должен стать крепкой, надежной опорой для молодого заведующего отделом.

Заявки на участие в конкурсе подали два соискателя.

Л., 1984 г. р.

Образование — высшее (Академия им. Тимирязева, биолог).

Стаж государственной гражданской службы — 1 год, общий стаж государственной службы — 3 года.

С 2006 по 2007 г. состоял на федеральной государственной гражданской службе в Министерстве природных ресурсов РФ. Последняя должность — главный специалист отдела по охране и контролю использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты. С 2007 по 2009 г. проходил службу в ВС РФ по призыву. Воинское звание — старший лейтенант. Последняя должность — командир артиллерийской батареи.

Результат компьютерного тестирования — 80%. Собеседование у заведующего отделом по охране и контролю использования объектов животного мира пройдено успешно.

П., **1962 Г. Р.**

Образование — высшее (Академия им. Тимирязева, зоотехник).

Стаж государственной гражданской службы 0 лет, общий стаж государственной службы 12 лет, общий трудовой стаж — 27 лет.

Специализация — сельскохозяйственное птицеводство. Работал на различных должностях на 2-й птицефабрике, последняя должность — ее директор. Параллельно - на партийной работе. Впоследствии занимал различные должности в администрации муниципального района. Последняя должность — заведующий отделом сельского хозяйства (отдел расформирован в начале 2010 г.). Классный чин — муниципальный советник 2 класса.

Результат компьютерного тестирования — 92%. Собеседование у заведующего отделом по охране и контролю использования объектов животного мира пройдено успешно.

Комиссия поочередно заслушала обоих кандидатов.

Основной аргумент, приведенный Л. в ходе собеседования, — знание практической стороны дела, опыт работы в аналогичном подразделении Министерства природных ресурсов и экологии РФ (в т.ч. выездов на участки), опыт подготовки проектов нормативных документов в данной сфере.

Л.: «Я в течение года занимался, собственно, тем же самым в федеральном министерстве. Приходилось много работать с нормативными документами, в том числе готовить их проекты. Юристы не жаловались. На объекты выезжал регулярно. По сути, главный специалист – это же «рабочая лошадка», так что с большим объемом работы справляться меня научили. К сожалению, когда я демобилизовался, в Минприроды не нашлось для меня вакансии, поэтому пришлось искать в аналогичных структурах на уровне области».

Основной аргумент, приведенный П., — опыт руководящей работы и общения с людьми, способность осваивать новые направления деятельности.

П.: «Мне не приходилось, к сожалению, заниматься непосредственно вопросами охоты, однако я уверен, что смогу оперативно войти в курс всех дел. На партийной работе и позже, в администрации района, я приобрел богатый опыт работы с людьми, опыт руководства и, самое главное, способность учиться. Надеюсь, что это поможет мне освоиться и в этой должности».

Кейс 2. Конкурс. Часть 2

После заслушивания обоих кандидатов комиссия перешла к обсуждению. Председатель комиссии с первых минут начал жестко продавливать кандидатуру П., ссылаясь на то, что данного кандидата в министерстве знаю давно, еще по его работе в районе. Данную позицию поддержали заместитель председателя и секретарь комиссии.

Первый заместитель министра, председатель комиссии:

«П. мы знаем давно. Он курировал сельское хозяйство у себя в районе еще на партийной работе, потом — как заведующий отделом в администрации, практически всегда занимался им. Это действительно опытный руководитель, у нас с ним никогда не было проблем. И не его вина в том, что тот отдел сейчас расформирован.

Что касается второй кандидатуры, то молодой человек определенно перспективный, но ведь заместитель заведующего — это же руководящая должность. А он, получается, «перепрыгивает» через должность консультанта. Тем более два года в армии. Если бы речь шла о другой вакансии, можно было бы взять его».

Однако начальник правового управления и независимый эксперт поддержали кандидатуру Л., в качестве основного аргумента используя его молодость и перспективу роста, а также то, что до прохождения действительной службы в Вооруженных силах Лазарев уже служил в аналогичном подразделении федерального министерства и знает специфику работы отдела.

Начальник правового управления, член комиссии:

«При всем уважении, не могу согласиться с мнением председателя. Во-первых, Л. более перспективен — вы же сами это отметили! В силу возраста он более мобилен, способен к обучению. А П. скоро 50, и что бы он ни говорил о своей обучаемости, в это трудно поверить. А во-вторых, Л. показал большую юридическую грамотность, что тоже немаловажно. Я устала править ошибки в проектах нормативных актов, которые допускают неграмотные руководители. Уверена, что Л. таких ошибок делать не будет.

Обсуждение приняло характер жесткой дискуссии на повышенных тонах. И министр, и начальник правового управления в ходе спора переходили на личности, эмоционально давя друг на друга и на присутствующих.

Когда мнения членов комиссии разделились, председатель спросил заведующего отделом по охране и контролю использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, кого из двух кандидатов тот хотел бы видеть своим заместителем. По внешнему виду заведующего было понятно, что он полностью эмоционально раздавлен и старается уйти от прямого конфликта.

Заведующий отделом по охране и контролю использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, член комиссии:

«Формально по квалификационным требованиям проходят оба. Оба прошли тестирование, с обоими я предварительно общался. Конечно, мне было бы проще работать с Л., он произвел на меня лучшее впечатление. Однако я полностью доверяю руководству и согласен с любым его решением. Настаивать ни на чем не буду.

Представитель Управления государственной и муниципальной службы М-ской области, член комиссии:

«Я стал свидетелем неприятной сцены, недостойной руководителей такого уровня. Естественно, на конкурсах случается участие так называемых «подставных» кандидатов, однако доводить дело до прямого противостояния в любом случае недопустимо. Непонятно поведение заведующего отделом — ведь именно ему работать с победителем. Понимаю, что на него надавили, но ведь он — руководитель и должен уметь четко формулировать и отстаивать свою позицию. В подобной ситуации единственно разумным решением было воздержаться. В конце концов, это их внутреннее дело».

В результате голосования (4 голоса за П., 2 за Л., при одном воздержавшемся) комиссия приняла решение признать П. победителем по конкурсу на замещение должности заместителя заведующего отделом по охране и контролю использования объектов животного мира Управления регулирования использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты. Л. Был рекомендован к включению в кадровый резерв министерства.

Кейс 3. Конфликт интересов

Весной 2010 г. в Министерстве N проходила плановая внутренняя проверка. В ходе проверки выяснилось, что в конце 2009 г. начальник Организационного управления К. приобрел в собственность ценные бумаги на значительную сумму. Примечательно, что проведенная в начале года прокурорская проверка данного факта не обнаружила.

Министр:

«Крайне неприятная и неоднозначная ситуация. С одной стороны, нарушен закон. И нарушен не рядовым госслужащим, а руководителем достаточно высокого уровня. Это не говорит о его юридической грамотности, но, с другой стороны, вовсе не означает его недобросовестности. Во всяком случае, до недавнего времени к данному подчиненному у меня не было нареканий, ничего плохого о нем сказать не могу».

В соответствии с требованиями Федерального закона данная ситуация подлежит рассмотрению на Комиссии по служебным спорам и урегулированию

конфликта интересов. Однако в таком случае делу будет дан официальный ход, что, скорее всего, закончится увольнением провинившегося.

Министерство обратилось за консультацией в Генеральную прокуратуру РФ, а также в Управление государственной и муниципальной службы правительства N-ской области. Переписка между ведомствами велась несколько месяцев, в течение которых К. от ценных бумаг избавился. Проблема тем самым усложнилась: в настоящее время ценных бумаг в собственности у К. нет, следовательно, увольнять его не за что. С другой стороны, факт нарушения налицо.

Заведующий правовым отделом Управления государственной и муниципальной службы правительства N-ской области:

«Спорить здесь не о чем. Нарушен закон. Исключений из него нет ни для кого. Факт нарушения установлен документально. В любом случае, должна быть созвана комиссия, которая даст официальную оценку ситуации и выработает рекомендации для министра, как поступить. Однако мое личное мнение – лучше уволить одного проштрафившегося госслужащего, чем создать опасный с точки зрения коррупции прецедент».

Первый заместитель министра:

«Проблема не в том, что был формально нарушен закон, а в том, что из-за этого, в общем-то, несущественного и не повлекшего никаких последствий нарушения мы можем потерять высококвалифицированного, опытного и надежного сотрудника, руководителя. Если бы речь шла о серьезном правонарушении, не имело бы смысла за него заступаться. Но в данном случае, я считаю, следует найти более компромиссный вариант, чем увольнение».

Таким образом, министр, за которым в данной ситуации остается последнее слово, оказался перед дилеммой: либо, созвав комиссию по урегулированию конфликта интересов и развернув «показательный антикоррупционный процесс», пожертвовать своим подчиненным, либо, «не вынося сор из избы», найти другое решение.

Кейс 4. Этика руководителя

С. был назначен на должность заместителя заведующего отделом правового обеспечения Главного управления N М-ской области осенью 2009 г.

Биографическая справка:

С.,1955 г. р., окончил Высшее командное училище МО СССР. До 1998 г. проходил службу в рядах Вооруженных сил СССР и РФ. Полковник запаса. В 2002 г. получил второе высшее образование по специальности «юриспруденция». С 2002 г. на государственной гражданской службе в аппарате правительства М-ской области. В октябре 2009 г. переведен в Главное управление N на должность заместителя заведующего отделом правового обеспечения.

Достаточно быстро С. зарекомендовал себя грамотным юристом, надежным заместителем и хорошим коллегой. В коллектив как отдела, так и в целом Управления вписался без особых проблем, продемонстрировав умение ладить с самыми разными людьми.

Заведующий отделом правового обеспечения Главного управления N.:
«Это действительно была находка для отдела. С. не только хороший юрист, обладающий феноменальной памятью, но и, что не менее важно, надежный товарищ. Несмотря на нашу разницу в возрасте (мне 35), он всегда корректен, вежлив, знает свое место и свои обязанности. При этом всегда подскажет, если я или кто-то из коллег, допустит ошибку или неточность в документе. Уникальное сочетание профессионализма и человеческих качеств».
Ноябрь 2009 г.

Однако вскоре выяснилось, что С. практически не владеет навыками работы на компьютере. Вначале на это закрывали глаза, учитывая его профессиональный и жизненный опыт, человеческие качества, возраст и т.д. Но со временем неспособность и, что важнее, нежелание С. овладевать компьютером стало доставлять отделу массу неудобств.

Консультант отдела правового обеспечения Главного управления N.:
«Я бы понял, если бы речь шла о каких-то специальных программах. В конце концов, С. уже не мальчик, чтобы поспевать за всеми новинками. Но он не владеет даже элементарными пакетами MSOffice, за него приходится все доделывать! Как человек он замечательный, когда наш заведующий в отпуске, С. прекрасно справляется с его обязанностями. Из-за его неумения работать на компьютере страдает весь отдел! Все консультанты за него работают, да и завотделом тоже».

Таким образом, перед заведующим отделом встала дилемма: либо продолжать распределять нагрузку С., связанную с работой на компьютере, между всеми сотрудниками отдела, что приведет к их недовольству, либо на ближайшей аттестации поставить вопрос о соответствии С. замещаемой должности.

Заведующий отделом правового обеспечения Главного управления N.:
«С одной стороны, С. — грамотный специалист, его знает и ценит руководство управления. И терять такого заместителя мне бы не хотелось. С другой стороны, наша работа предусматривает умение работать на компьютере, причем не только в MSOffice, но и со специальными программами, а С. уже несколько раз отказывался от учебы, выбирая другие программы повышения квалификации. Если сотрудники отдела в конце концов просто откажутся выполнять его работу, мы зайдем в тупик».

Кейс 5. Пилотное внедрение методики проведения конкурса на замещение вакантных должностей гражданской службы в Саратовской области[77]

Методика конкурсного отбора, предлагаемая ниже, была апробирована в ходе подготовки и проведения конкурса на замещение 7 вакантных должностей государственной гражданской службы в Министерстве культуры Саратовской области. Конкурс был объявлен в августе 2005 г. и проводился для замещения вакансий начальника отдела национальных культур и взаимодействия с религиозными объединениями; начальника отдела бухгалтерского учета и контрольно-ревизионной работы; заведующего сектором делопроизводства и контроля отдела материально-технического и организационного обеспечения и т.д.

Общепризнанно, что формализация требований, предъявляемых к кандидату на вакантную должность, является одним из обязательных условий для проведения конкурса. Однако должностные регламенты для должностей государственной гражданской службы к моменту проведения конкурса были подготовлены далеко не во всех государственных органах саратовской области. Так, например, в пилотном органе — Министерстве культуры, конкурс на вакантные должности уже был официально объявлен, а должностные регламенты находились на стадии разработки. Определенные сложности при подготовке должностных регламентов были связаны с тем, что в структуру министерства были внесены изменения: согласно постановлению губернатора Саратовской области от 5 апреля 2005 г., в связи с упразднением Министерства общественных отношений Саратовской области на областное Министерство культуры были возложены функции в сфере государственно-конфессиональных отношений и национально-культурной политики.

Для определения требований к кандидату совместно с руководителем кадровой службы и руководителями структурных подразделений, в которых имелись вакансии, были предприняты усилия по подготовке квалификационных карт и карт компетенций. Проводились в том числе интервью и анализ должностных инструкций и проектов должностных регламентов. Требования касались как профессиональной компетентности, так и личностных качеств.

Традиционно обращению к внешнему рынку труда предшествует обращение к внутренним ресурсам, однако ни на одну из вакантных должностей пилотного органа в Саратовской области не были привлечены служащие из кадрового резерва. В первую очередь потому, что не было кадрового резерва, сформированного на конкурсной основе (требование ФЗ от 27 июля 2004 г.).тем не менее на некоторые из вакантных должностей претендовали действующие сотрудники

---

[77] См.: Новые технологии оценки в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: конкурсный отбор и оценка деятельности госслужащих. — М.: Алекс, 2009.

министерства. Сотрудники упраздненного Министерства общественных отношений также проявили интерес к вакансиям и были готовы участвовать в конкурсе. Информация о конкурсе была опубликована в СМИ, размещена на сайте правительства области, направлена в территориальный орган Федеральной службы по труду и занятости по Саратовской области и в ряд кадровых агентств.

Анализ обращений в Управление кадровой политики и государственной службы, в кадровую службу пилотного органа свидетельствует о большом интересе к конкурсу. Источниками информации для претендентов стали в основном публикации в СМИ и объявления в Интернете. Государственная служба занятости не обеспечила широкий охват потенциальных конкурсантов (из-за специфики обслуживаемых категорий населения), но дала возможность провести сфокусированный поиск при незначительных издержках. Наибольший интерес отмечался к вакантным должностям руководителей.

Необходимо отметить, что потенциальные претенденты зачастую слабо представляют специфику требований, предъявляемых к должностям государственной гражданской службы, в частности квалификационным требованиям: к уровню образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Для снижения временных затрат кандидаты могли заполнить анкету в электронном виде (на сайте правительства области) и получить ответ о формальном соответствии/несоответствии документов требованиям должности.

Стоимость конкурсного отбора.

Каждый из этапов конкурсного отбора требует определенных затрат. Затраты зависят от следующих факторов:

- количество людей, которые должны быть оценены;
- степень глубины оценки, и, следовательно, количество оценочных процедур и время, необходимое для их прохождения;
- состав группы экспертов, необходимость их обучения и привлечения внешних экспертов для оценки;
- нестандартность критериев, а значит, и разработка нового инструментария.

Оценивая ресурсную готовность органов власти к проведению полноценного конкурса, нужно предусматривать, чтобы предлагаемые методы были доступны работникам кадровых служб, и принимать во внимание ресурсную обеспеченность государственного органа. Кроме затрат на оплату работы экспертов (психологическое тестирование практически осуществляется одним сотрудником Управления кадровой политики и государственной службы, дополнительные материальные ресурсы для применения автоматизированной системы психологического сопровождения деятельности отсутствуют) нужно учесть расходы на аренду помещений и техники для проведения тестирования и использования информационных технологий.

Методы оценки

Для проведения конкурса было решено использовать ограниченный набор методов. Это было связано прежде всего с недостаточным опытом кадровых служб пилотных органов власти в сфере организации и проведения процедур оценки. Фактически Управление кадровой политики и государственной службы области до недавнего времени не только осуществляло методическое руководство оценкой персонала, но и само проводило оценку. Таким образом за кадровыми службами органов власти оставались очень незначительные задачи, которые в основном сводились к организационным вопросам. В ходе семинара с руководителями кадровых служб выяснилось, что их сотрудники не располагают навыками подготовки заданий, тестов и опросников для проведения оценки и нуждаются в экспертной помощи.

При экспериментальном внедрении конкурсных процедур в Министерстве культуры многие задания готовились руководителями структурных подразделений самостоятельно. В последующих интервью разработчики говорили о сложности этой работы, связанной с ее новизной. Методикой не предусматривалось предварительное собеседование конкурсантов с руководителем структурного подразделения, но встречи происходили при проведении оценочных процедур.

Методы оценки

Подготовка и обеспечение проведения оценки государственным органом	**Подготовка органом по управлению государственной службой**
Анализ документов	Тестирование на знание законодательства
Оценка аналитической работы (реферата)	Тестирование на общий уровень подготовки (в т.ч. работа на ПК)
Кейс-стади (ситуационное задание)	Психологическое тестирование
Экспертное собеседование	

Подход к оценке заданий варьировался в зависимости от категории, к которой относилась вакантная должность. Всего были выделены 3 категории должностей:

1. Высшие и главные группы должностей.
2. Ведущие и старшие группы должностей.
3. Младшие группы должностей.

В каждой категории определен вес (% от 100 %) каждого вида оценки исходя из его значимости. В ходе эксперимента было предложено, чтобы весовое значение каждого вида оценки устанавливалось перед процедурой конкурса, но в зависимости от приоритета компетенций для каждой должности. Весовой по-

казатель предполагалось трансформировать в баллы с тем же максимальным числовым значением.

По каждому из видов оценки, предполагающих балльную шкалу, задавались шкалы и минимальный (проходной) балл. Например: при проверке реферата максимальный балл — 10, минимальный балл — 4.

Методы /Кластеры компетенций	Реферат	Тесты 1 — навыки работы с ПК	Тесты 2 — знание законодательства в сфере ГМУ	Кейс-стади	Психол. тестирование	Экспертное собеседование
1. Сосредоточенность на выполнении обязательств						
1.1. Стратегическое мышление и принятие решений			*		*	*
1.2. Планирование и реализация	*					*
1.3. Управление ресурсами				*		*
2. Работа с другими людьми						
2.1. Получение максимальной отдачи от других	*				*	*
2.2. Руководство взаимоотношениями	*			*		*
3. Личное воздействие				*	*	*
4. Обучение и повышение квалификации						
4.1. Саморазвитие и повышение квалификации других	*		*	*		*
4.2. Совершенствование деловой активности	*	*	*	*		*
5. Корпоративное поведение и понимание обстановки						
5.1. Корпоративное поведение					*	*
5.2. Понимание и оценка обстановки		*	*			*

После завершения конкурсной процедуры удалось получить отзывы как победителей, так и претендентов, не прошедших по конкурсу. Замечания по процедуре его проведения в основном касались:

- организационных аспектов: так, при проведении компьютерного тестирования конкурсантам приходилось ждать, когда освободится место;
- экспертного собеседования: претенденты ожидали, что комиссия достаточно долго и подробно будет беседовать с каждым из них, и уходили с ощущением, что они не успели сообщить «самое важное».

По итогам обсуждения проведенного конкурса с представителями пилотного органа власти и Управления кадровой политики и государственной службы области были сделаны следующие выводы:

- при проведении оценочных процедур в режиме реального времени необходимо устанавливать четкие временные рамки, отведенные для выполнения каждого из заданий (предварительно необходимо проверить фактическую выполняемость задания в установленное время);
- при наличии большого количества претендентов необходимо дифференцировать место, дату и время проведения оценки;
- государственные органы обязаны предусматривать расходы на проведение оценки при отсутствии собственно материально-технической базы;
- рекомендуется разработать и утвердить порядок оплаты труда экспертов в составе оценочных комиссий с дифференциацией оплаты в зависимости от выполняемой работы (за проверку рефератов, тестирование на знание ПК, работу в составе экспертной комиссии);
- в силу отсутствия соответствующего правового акта не было проведено предусмотренного методикой отсеивания претендентов в ходе 2 этапа оценки перед непосредственной встречей конкурсантов с комиссией (экспертным собеседованием); отсеивание аутсайдеров решением комиссии сократило бы временные издержки и позволило бы более тщательно провести собеседование с лидерами конкурса;
- было признано целесообразным не присваивать баллы на первой стадии конкурса (стадии анализа представленных претендентом документов);
- достаточно проблематичным оказалось проведение полноценного психологического тестирования, так как не был установлен уровень оплаты труда внешних экспертов и, кроме того, проведенный Управлением кадровой политики и государственной службы анализ потенциальных исполнителей свидетельствовал о недостаточном опыте внешних экспертов в деле оценки государственных служащих. Ситуацию усугубляло также отсутствие полного описания квалификационных требований в должностных регламентах вакансий, которое необходимо для формирования заказа на психологическое тестирование. При этом в ходе интер-

вью с руководителями государственных органов выяснилось, что как работодатели они склонны учитывать результаты психологического тестирования, а их дальнейшая практика подтвердила адекватность выводов экспертов в отношении конкретных сотрудников, прошедших в рамках конкурса психологическое тестирование. В итоге в методику были внесены изменения в отношении психологического тестирования и присвоения этой оценке баллов. Было предложено проводить психологическое тестирование только при отборе на высшие и главные группы должностей и подводить итог тестирования в экспертном заключении о соответствии качеств претендента компетенциям должности.

Кейс 6. Пилотное внедрение методики проведения конкурса на замещение вакантных должностей гражданской службы в Вологодской области

Объектами оценки на этапе проведения конкурса стали 13 кандидатов на 3 вакантные должности в Департаменте сельского хозяйства Вологодской области. Конкурсы проводились на замещение вакантных должностей специалистов в трех структурных подразделениях департамента:

- Финансовом управлении;
- Управлении ветеринарии;
- Отделе кадров и АСУ.

Корректировка методики по результатам апробации

По итогам пилотного внедрения методики проведения конкурса организаторы апробации сочли нужным внести в нее изменения, которые, не затрагивая ее основных положений, призваны улучшить организацию и содержание оценочных процедур.

*Изменение 1.*Первое изменение коснулось организации работы конкурсной комиссии. Было признано целесообразным в случае необходимости проводить предварительное заседание конкурсной комиссии, на котором может быть принято решение о первичном отсеве части кандидатов. Некоторых кандидатов можно также отсеивать в день официального заседания конкурсной комиссии перед началом собеседования с претендентами, показавшими более высокие результаты.

Без этого дополнения было довольно сложно предусмотреть возможность отсева части наименее подготовленных кандидатов, так как в любом случае такой отсев должен производиться только по решению комиссии. А это изменение освобождало конкурсную комиссию от обязательства проводить собеседование со всеми кандидатами, формально соответствующими квалификационным требованиям.

Вместе с тем в новой редакции методики оговаривалось, что в сводной ведомости оценок кандидатов должны содержаться данные о результатах оценки

всех кандидатов, допущенных к участию в конкурсе, включая кандидатов, отсеянных на первых стадиях конкурса, а также список всех кандидатов, подавших заявки на участие в конкурсе (с указанием персональных данных). Все эти нововведения позволяют, с одной стороны, облегчить работу комиссии, лишив ее ненужных и чаще всего бесполезных контактов с наименее профпригодными кандидатами, а, с другой — оставить возможность выбирать, кого пригласить на собеседование.

Изменение 2. Второе изменение в методике было связано с необходимостью доработки структурированного интервью. В ходе апробации технологии конкурсного отбора возникла проблема низкой компетентности членов конкурсной комиссии как интервьюеров. Повысить эффективность интервьюирования предлагалось за счет расширения перечня вопросов, которые члены комиссии должны задавать кандидатам. При этом в помощь членам комиссии давались варианты интерпретации ответов кандидатов.

Оценка эффективности апробированной методики проводилась по результатам интервью с членами конкурсной комиссии. Так, представители кадровой службы, входившие в состав конкурсной комиссии, отметили, что новая методика позволила добиться более высокого уровня объективности оценки и освободиться от существовавшей ранее зависимости от мнения заинтересованных лиц, в том числе вышестоящего руководства.

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Набор факторов влияния (критериев оценки) для руководителей среднего звена.

Группа навыков организации работы и администрирования:

1. Планирование деятельности и распределение ресурсов, которые можно свести к постановке целей, планированию и распределению ресурсов для их достижения.
2. Управление в кризисных ситуациях (раскрытие и удачные действия в кризисных ситуациях).
3. Администрирование (точное ведение деловых бумаг и документальное оформление действий).
4. Кураторство (развитие подчиненных через «обратную связь» об их деятельности и через наставничество в выполнении работы).
5. Делегирование (мониторинг работы подчиненных).
6. Мотивация (мотивация подчиненных силой примера и вызова).
7. Обучение (подбор и обучение работников и обеспечение их информацией).

Группа личностных характеристик:

1. Настойчивость и последовательность (специальные усилия по достижению целей, преодоление препятствий на пути их реализации).
2. Преданность организации (принятие и конструктивная критика целей организации и ее политики).

Детализация фактора «Эффективная коммуникация» для руководителей среднего звена

Фактор может быть представлен в виде совокупности следующих качеств, умений и навыков:

- способность ясно и убедительно излагать свои предложения и точку зрения;
- регулярное профессиональное общение с другими работниками компании, облегчающее решение профессиональных задач для достижения общих целей;
- снабжение руководителя полной, надежной и своевременной информацией, необходимой для принятия решений.

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Примеры должностных регламентов

ДОЛЖНОСТНОЙ РЕГЛАМЕНТ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО
МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ
начальник отдела правового обеспечения
организационно-правового управления
Министерства потребительского рынка и услуг Московской области

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Должность государственной гражданской службы Московской области «начальник отдела правового обеспечения организационно-правового управления» (далее — должность «начальник отдела» учреждается в Министерстве потребительского рынка и услуг Московской области (далее — Министерство) с целью организации деятельности отдела правового обеспечения в соответствии с Положением об отделе, а именно разработки и реализации мер, направленных на правовое обеспечение деятельности Министерства.

2. Должность «начальник отдела» является ведущей должностью государственной гражданской службы и относится к категории «руководители».

3. Должность «начальник отдела» непосредственно подчиняется следующим должностям государственной гражданской службы Московской области, учрежденным в Министерстве:

– начальник организационно-правового управления Министерства;

– заместитель начальника организационно-правового управления Министерства.

4. Перечень должностей государственной гражданской службы Московской области, учрежденных в Министерстве, подотчетных должности «начальник отдела»:

– консультант отдела правового обеспечения.

5. Назначение на должность и порядок освобождения от замещаемой должности осуществляются в соответствии с Федеральным закономот 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 112 «О

конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации».

6. Временное замещение гражданским служащим иной должности государственной гражданской службы осуществляется в соответствии с пунктами 1, 2 статьи 30 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

II. КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ И ТРЕБОВАНИЯ К ЛИЧНОСТНЫМ КАЧЕСТВАМ

1. Должность «начальник отдела» предполагает наличие высшего юридического образования и стаж гражданской службы (государственной службы иных видов) не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее четырех лет.

2. Начальник отдела для исполнения своих должностных обязанностей должен обладать:

– Профессиональными знаниями:

- Конституции Российской Федерации;
- законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации и Московской области в сфере государственного управления, в том числе по вопросам государственной гражданской службы;
- Устава Московской области;
- законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности Министерства.

– Профессиональными навыками:

- планирования, организации и контроля работы;
- анализа и обобщения информации, представления его результатов;
- управления персоналом;
- осуществления служебного взаимодействия с иными структурными подразделениями Министерства;
- прогнозирования последствий принимаемых решений;
- владения правилами делового общения;
- пользования оргтехникой, в том числе персональным компьютером (программы Word, Excel, информационно-поисковая система «Консультант»).

3. Должность начальника отдела предполагает наличие следующих личностных качеств:

– умение находить способы решения поставленных задач, анализировать, координировать и контролировать ход их выполнения; готовность брать на себя ответственность за принятые решения и действия;

– высокая работоспособность, в том числе в условиях ограниченного времени исполнения и изменения содержания поставленной задачи;

– хорошие коммуникативные способности, умение коллегиально решать задачи, объективно и непредвзято изучая точку зрения других специалистов;

– способность к накоплению и обновлению профессиональных навыков и знаний.

III. ДОЛЖНОСТНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ И ПОКАЗАТЕЛИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ

1. Организует и осуществляет методическое руководство выполнением поставленных перед отделом задач.
2. Контролирует своевременность и качество исполнения государственными гражданскими служащими отдела поставленных задач.
3. При обнаружении нарушений законности в работе Министерства докладывает об этом руководству.
4. Разрабатывает и принимает участие в разработке документов правового характера.
5. Осуществляет согласование проектов нормативных правовых актов Московской области, подготовленных Министерством.
6. Осуществляет правовую экспертизу проектов распоряжений, приказов, инструкций, писем и других документов правового характера, подготавливаемых в Министерстве, визирует их.
7. По поручению руководства осуществляет антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов при проведении их правовой экспертизы.
8. Готовит предложения об изменении действующих или отмене утративших силу нормативных правовых актов Московской области, а также приказов министра.
9. Организует работу по систематизированному учету действующих нормативных правовых актов, касающихся деятельности Министерства.
10. Осуществляет информирование сотрудников Министерства о действующем законодательстве и изменениях в нем по вопросам, относящимся к их деятельности.
11. Консультирует сотрудников Министерства по вопросам, относящимся к компетенции Министерства, оказывает содействие в оформлении документов.
12. Принимает участие в рабочих группах и иных совещательных органах, создаваемых Правительством Московской области, Московской областной Думой и их подразделениями.

13. Принимает участие в рабочих группах, совещательных и консультационных органах, создаваемых в Министерстве.
14. В случае необходимости составляет заключение по существу представленных на экспертизу документов связанных с лицензированием розничной продажи алкогольной продукции. В случае необходимости осуществляет правовую экспертизу лицензионных дел и составляет заключения.
15. Принимает участие в работе по подготовке договоров (контрактов, соглашений), осуществляет их правовую экспертизу и визирование.
16. Готовит материалы для обращения в суд, арбитражный суд, следственные органы.
17. По поручению руководства представляет интересы Министерства в суде, арбитражном суде, а также в государственных и общественных организациях.
18. Принимает участие в рабочих группах, совещательных и консультационных органах, создаваемых в Министерстве.
19. Готовит запросы, обращения и письма в исполнительные, контролирующие и правоохранительные органы, муниципальные образования Московской области, научно-исследовательские и иные организации по вопросам деятельности отдела.
20. Готовит ответы по запросам, обращениям исполнительных органов государственной власти, муниципальных образований Московской области, правоохранительных и контролирующих органов государственной власти, организаций по вопросам деятельности отдела.
21. Составляет план работы отдела.
22. Осуществляет контроль фактического времени пребывания сотрудников отдела на работе, ведение табельного учета и своевременное предоставление табелей.
23. Уведомляет руководство (представителя нанимателя),органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, за исключением случаев, когда по данным фактам проведена или проводится проверка.

Приложение В

Показателями результативности работы начальника отдела являются:

_____

_____

_____

_____

_____

_____

_____

IV. ПРАВА

1. Докладывать руководству обо всех выявленных случаях нарушения действующего законодательства по вопросам ведения Министерства.

2. Вносить руководству предложения по устранению выявленных нарушений действующего законодательства в Министерстве и по вопросам ведения Министерства.

3. Знакомиться с постановлениями и распоряжениями губернатора Московской области, постановлениями правительства Московской области, другими нормативными правовыми актами Московской области и проектами решений руководства Министерства, касающимися его деятельности.

4.Подписывать и визировать, согласовывать документы в пределах своей компетенции.

5. Не визировать представляемые на подпись министру проекты документов, не соответствующих действующему законодательству, давать заключения с предложениями об устранении выявленных нарушений.

6. Запрашивать и получать от структурных подразделений, сотрудников Министерства необходимые документы, материалы и информацию для выполнения своих должностных обязанностей.

7. По согласованию с руководством привлекать специалистов структурных подразделений к решению возложенных на отдел задач.

8. Вносить предложения руководству по совершенствованию работы отдела.

9. Участвовать в мероприятиях по контролю, проводимых государственными гражданскими служащими Министерства, в целях осуществления установленных задач и функций Министерства.

V. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

1. Начальник отдела несет ответственность:

– за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей и нарушение служебного распорядка Министерства;

– за нарушение запретов и ограничений, связанных с гражданской службой, установленных Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и иными федеральными законами.

2. В случае исполнения гражданским служащим неправомерного поручения гражданский служащий и давший это поручение руководитель несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

3. В случае неявки на аттестацию без уважительных причин или отказа от аттестации привлекается к дисциплинарной ответственности в соответствии со статьей 56 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

VI. Перечень вопросов для самостоятельного решения

1. Перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе самостоятельно принимать управленческие и иные решения:

– проверка документов и в случае необходимости возврат документов на доработку;

– выбор метода проверки документов;

– отказ в приемке документов, оформленных не в надлежащем порядке или представленных неуполномоченному лицу;

– помощь в исправлении представленных документов;

– уведомление вышестоящего руководителя, для принятия им соответствующего решения;

– запрос недостающих документов;

–разработка предложений по подготовке документов правового характера.

2. Перечень вопросов, по которым гражданский служащий обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения:

– организация выполнения поставленных перед отделом задач;

– распределение и постановка задач гражданским служащим отдела;

– исполнение соответствующего документа или направление его исполнителю;

– визирование представленных документов;

– передача в соответствующее подразделение информации о выявленных нарушениях законодательства.

3. Перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений:

– подготовка проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых Министерством в соответствии с возложенными полномочиями;

– подготовка предложения об изменении или отмене (признании утратившими силу) приказов и распоряжений Министерства.

VII. СРОКИ И ПРОЦЕДУРЫ

Сроки подготовки, рассмотрения, визирования проектов распоряжений, приказов, инструкций, писем и других документов правового характера, подготавливаемых в Министерстве, устанавливаются в соответствии с федеральным законодательством, законодательством Московской области, Регламентом правительства Московской области, Инструкцией по делопроизводству в исполнительных органах государственной власти Московской области, государственных органах Московской области, Инструкцией по делопроизводству в Министерстве, другими нормативными правовыми актами Московской области и резолюциями руководителей.

VIII. ПОРЯДОК СЛУЖЕБНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Взаимодействие с другими структурными подразделениями Министерства осуществляется на основании Положения о Министерстве и в соответствии с Положениями о структурных подразделениях Министерства.

1. В пределах полномочий, в том числе по поручению руководства, взаимодействует с федеральными органами государственной власти, центральными исполнительными органами государственной власти Московской области, органами местного самоуправления Московской области, гражданами и организациями.

2. Начальник отдела исполняет поручения руководства, полученные как в письменной, так и в устной форме.

3. При поступлении документов на исполнение начальник отдела расписывается в получении и указывает дату поступления такого документа, при необходимости расписывает документ гражданским служащим отдела на исполнение или на правовую экспертизу (в случае если документ одновременно находится на исполнении в другом структурном подразделении Министерства).

4. Начальник отдела осуществляет помощь в подготовке и визирует проекты писем, обращений, запросов и других документов, подготовленных государ-

ственными гражданскими служащими отдела правового обеспечения и иных отделов Министерства.

ДОЛЖНОСТНОЙ РЕГЛАМЕНТ
государственного гражданского служащего Московской области, замещающего должность консультанта отдела хозяйственных обществ Управления хозяйственных обществ

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.**Должность государственной гражданской службы Московской области – консультант** учреждается в Министерстве имущественных отношений Московской области (далее — Министерство) с целью реализации задач Министерства по управлению и распоряжению находящимися в собственности Московской области акциями (долями в уставных капиталах) хозяйственных обществ, выполнения функций отдела хозяйственных обществ (далее — Отдел) Управления хозяйственных обществ (далее — Управление) в соответствии с Положениями об Управлении и Отделе.

2. **Категория должности**: «специалисты» без ограничения срока полномочий.

3. **Группа должности:** ведущая.

4. **Должность руководителя, имеющего право давать поручения:** министр, первые заместители министра, заместители министра, начальник Управления, заместитель начальника Управления, заведующий Отделом, заместитель заведующего Отделом.

5. **Назначение на должность и порядок освобождения от замещаемой должности:** поступление гражданина на государственную гражданскую службу для замещения должности консультанта осуществляется по результатам конкурса либо производится из кадрового резерва Министерства, сформированного на конкурсной основе в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее Федеральный закон) Указом Президента Российской Федерации от 01 февраля 2005 г. «Оконкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации».

6. **Замещение должности в случае отсутствия гражданского служащего** осуществляется в соответствии с пунктами 1, 2 статьи 30 Федерального закона.

II. КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ И ТРЕБОВАНИЯ К ЛИЧНОСТНЫМ КАЧЕСТВАМ ГРАЖДАНСКОГО СЛУЖАЩЕГО

1. Уровень профессионального образования

Должность консультанта предполагает наличие высшего профессионального образования и переподготовку (повышение квалификации) по программам, связанным с имущественно-земельными отношениями, управлением и распоряжением государственным имуществом, акционерным (корпоративным) правом.

2. Стаж гражданской службы (государственной службы иных видов)

Стаж гражданской службы (государственной службы иных видов) на ведущих должностях гражданской службы не менее двух лет.

3. Стаж (опыт) работы по специальности

Стаж работы по специальности не менее трех лет.

4. Профессиональные знания и навыки

– необходимый уровень знаний Конституции Российской Федерации, законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Московской области в сфере управления и распоряжения государственным имуществом, Устава Московской области, Федеральных законов, Указов Президента, постановлений Правительства Российской Федерации, законов Московской области, регулирующих вопросы прохождения государственной гражданской службы, нормативных правовых актов Московской области, определяющих полномочия, организацию и деятельность министерства;

– знание содержания руководящих документов в пределах своей компетенции, применение их в практической деятельности;

– знание основных видов организационных структур управления, функциональных обязанностей;

– знания и навыки в области охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда);

– умение анализировать и обобщать информацию, самостоятельно находить способы решения поставленных задач и готовность брать на себя ответственность за принятые решения и действия;

– умение работать с законодательными и нормативными правовыми документами;

–умение в пределах своей компетенции и по поручению руководителя осуществлять подготовку проектов нормативных правовых актов, справок, отчетов и других документов по направлению деятельности структурного подразделения;

– умение принимать на себя дополнительный объем обязательств и оказывать содействие сотрудникам, в случае если этого требуют приоритетные задачи и установленные предельные сроки;

– умение консультировать по вопросам, входящим в компетенцию работника;

– умение своевременно и качественно выполнять задания и поручения руководителя;

– способность к гибкому мышлению, накоплению и обновлению профессиональных знаний и навыков;

– умение осуществлять служебное взаимодействие со структурными подразделениями Министерства, исполнительными органами государственной власти Московской области в пределах своей компетенции;

– умение вести деловые переговоры, диалоги, коллегиально решать поставленные задачи;

– умение выстраивать конструктивные рабочие взаимоотношения;

– умение не допускать конфликтных ситуаций, способных нанестиущерб репутации руководителя или авторитету Министерства;

– владение навыками работы с обращениями физических и юридических лиц;

– умение пользоваться техническими средствами связи и обработки информации.

5. Личностные качества

Должность консультанта предполагает наличие следующих личностных качеств:

– способность к перспективному и текущему планированию;

–готовность и способность выполнять задания руководства;

– организаторские способности;

– инициативность;

– психологическая устойчивость в условиях стресса;

– высокая работоспособность, в том числе в условиях ограниченного времени исполнения и изменения содержания поставленной задачи;

– высокоразвитая требовательность к себе, постоянное проявление обоснованной твердости, способность к продуманным компромиссам;

– умение коллегиально решать задачи;

– умение объективно оценивать качество работ, выполненных подчиненными;

–коммуникативные навыки.

III. ДОЛЖНОСТНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ И ПОКАЗАТЕЛИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ

1. Должностные обязанности

Консультант участвует:

–в подготовке предложений в проект Закона Московской области об областном бюджете по поступлению средств от использования и приватизации акций (долей в уставных капиталах) хозяйственных обществ, находящихся в собственности Московской области;

– в осуществлении контроля за поступлением средств в областной бюджет и выполнением бюджетных заданий;

– в подготовке предложений об участии Московской области в хозяйственных обществах, холдингах, финансово-промышленных группах;

– в мероприятиях по осуществлению Министерством от имени Московской области функций учредителя (участника) при создании, реорганизации, ликвидации хозяйственных обществ, акции (доли в уставных капиталах) которых находятся в собственности Московской области;

– в осуществлении юридических действий и организационных мероприятий по внесению от имени Московской области вкладов в хозяйственные общества, управлению акциями, находящимися в собственности Московской области, использованию специального права («золотой акции») при управлении хозяйственными обществами;

– в мероприятиях по осуществлению от имени Московской области прав акционера (участника) хозяйственных обществ, акции (доли в уставных капиталах) которых находятся в собственности Московской области;

– в организации и проведении конкурсов на право заключения договоров доверительного управления акциями (долями в уставных капиталах) хозяйственных обществ, находящимися в собственности Московской области в соответствии с законодательством Московской области;

– в подготовке предложений о продаже, передаче в залог, не находящихся в собственности Московской области акций (долей в уставных капиталах) хозяйственных обществ;

– в подготовке предложений в проект прогнозного плана (программы) приватизации государственного имущества Московской области и отчета о его выполнении, в части приватизации находящихся в собственности Московской области акций (долей в уставных капиталах) хозяйственных обществ;

–в подготовке материалов для публикации решений об условиях приватизации находящихся в собственности Московской области акций (долей в уставных капиталах);

– в подготовке и проведении совещаний с привлечением руководителей и специалистов государственных органов Московской области, иных организаций по вопросам, входящим в компетенцию Отдела;

–в соответствии с поручениями руководства в совещаниях, работе комиссий по вопросам, входящим в компетенцию Управления и Отдела;

– в подготовке Положения об Отделе, должностных регламентов работников Отдела;

– в организации и проведении конкурсов оценщиков, аккредитации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих оценочную деятельность в установленной законодательством порядке;

– в собраниях акционеров (участников) хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в собственности Московской области, и голосует в соответствии с директивами Минмособлимущества;

– в подготовке в пределах своей компетенции и в соответствии с законодательством проектов рекомендаций, директив по голосованию на общих собраниях акционеров представителям Московской области в органах управления хозяйственных обществ и осуществляет контроль за их исполнением.

Консультант осуществляет:

– подготовку с учетом предложений государственных органов Московской области проектов нормативных документов по определению условий и способов приватизации находящихся в собственности Московской области акций (долей в уставных капиталах), а также о предоставлении рассрочки платежей;

– подготовку проектов договоров по вопросам, входящим в компетенцию Отдела;

– подготовку запросов и обеспечивает получение сведений от государственных органов Московской области, федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц по вопросам, входящим в компетенцию Отдела;

– выполнение мероприятий по защите служебной и конфиденциальной информации, в том числе в электронном виде;

– подготовку в установленном порядке документов по запросам органов государственной власти, правоохранительных органов, юридических и физических лиц;

– подготовку справок для руководства Министерства по вопросам, входящим в компетенцию Отдела;

– работу по взаимодействию с ГСУ Московской области «Фонд имущества Московской области»по предпродажной подготовке акций, находящихся в собственности Московской области;

– подготовку информационно-справочных и методических материалов по вопросам, находящимся в компетенции Отдела;

–рассмотрение и подготовку ответов по обращениям юридических и физических лиц;

– проведение экспертизы учредительных документов хозяйственных обществ Московской области;

– обобщение показателей финансово-хозяйственной деятельности хозяйственных обществ и подготовку предложений по управлению акциями, находящимися в собственности Московской области;

– консультационную и методическую помощь представителям Московской области в органах управления хозяйственных обществ по вопросам акционерного законодательства.

Выполняет иные поручения руководства, относящиеся к компетенции Управления и Отдела.

2. Показатели результативности:

_____

_____

_____

_____

_____

_____

IV. ПРАВА

Консультант имеет право:

– вносить предложения руководству Министерства по вопросам, входящим в компетенцию Управления и Отдела по совершенствованию работы Управления и Отдела, связанные с выполнением должностных обязанностей;

– участвовать в мероприятиях, проводимых Министерством по вопросам, входящим в компетенцию Управления и Отдела;

– в пределах установленных должностных обязанностей и по поручению руководства представлять Министерство в вышестоящих органах, организациях и учреждениях;

– подписывать и визировать документы, подготовленные по вопросам, входящим в компетенцию Управления и Отдела;

– получать от структурных подразделений Министерства, других организаций информацию, необходимую для исполнения должностных обязанностей;

– с согласия руководителей привлекать работников структурных подразделений Министерства для решения вопросов, входящих в компетенцию Отдела.

V. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Консультант, в пределах своей компетенции, несет ответственность в соответствии с законодательством:

1. За выполнение возложенных на него должностных обязанностей. За неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, нарушение служебного распорядка Министерства могут быть наложены дисциплинарные взыскания в порядке, установленном Федеральным законом.

2. За действие и бездействие, ведущие к нарушению прав и законных интересов граждан.

3. За разглашение сведений, составляющих государственную тайну и конфиденциальную информацию, ставших известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

4. За несоблюдение ограничений и запретов, предусмотренных Федеральным законом.

VI. ПЕРЕЧЕНЬ ВОПРОСОВ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОГО РЕШЕНИЯ

Перечень вопросов, по которым консультант вправе самостоятельно принимать управленческие и иные решения:

– проверка в пределах свой компетенции разработанных работниками Отдела документов и при необходимости возврат документов на доработку;

– отказ в приеме документов, оформленных не в надлежащем порядке или представленных не уполномоченному лицу;

–организация своего рабочего времени в рамках установленных правил;

– выбор метода проверки документов;

– уведомление вышестоящего руководителя для принятия им соответствующего решения;

– внесение на рассмотрение вышестоящего руководителя предложений по совершенствованию работы отдела;

– запрос недостающих документов.

Перечень вопросов, по которым консультант обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения:

– исполнение соответствующих документов;

– визирование подготовленных документов;

–контрольза подписанием и регистрацией подготовленных документов;

– выполнение поручений вышестоящего руководителя;

– принятие решения о соответствии представленных документов требованиям законодательства, их достоверности и полноты сведений, указанных в документах.

Консультант вправе участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений по следующим вопросам:

– участие в разработке проектов нормативных правовых актов в сфере имущественных и земельных отношений;

– внесение замечаний и предложений по проектам нормативных правовых актов, разработанных иными органами государственной власти Московской области, в части, касающейся имущественных и земельных отношений;

– участие в обсуждении проектов нормативных правовых актов в сфере имущественных и земельных отношений, разработанных Минмособлимуществом и иными органами государственной власти Московской области;

– внесение предложений по изменению нормативных правовых актов в сфере имущественных и земельных отношений;

– участие в обсуждении своего должностного Регламента.

Перечень вопросов, по которым консультант обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений по следующим вопросам:

–по поручению вышестоящего руководителя участие в разработке проектов нормативных правовых актов в сфере имущественных и земельных отношений;

–по поручению вышестоящего руководителя внесение замечаний и предложений по проектам нормативных правовых актов, разработанных иными органами государственной власти Московской области, в части, касающейся имущественных и земельных отношений;

–по поручению вышестоящего руководителя участие в обсуждении проектов нормативных правовых актов в сфере имущественных и земельных отношений, разработанных Минмособлимуществом и иными органами государственной власти Московской области;

–по поручению вышестоящего руководителя внесение предложений по изменению нормативных правовых актов в сфере имущественных и земельных отношений;

–визирование разработанных по соответствующим поручениям проектов нормативных правовых актов.

VII. СРОКИ И ПРОЦЕДУРЫ

- Процедура подготовки и согласования внутренних нормативных правовых актов, иных документов, проектов писем и обращений граждан осуществляется в соответствии с Инструкцией по делопроизводству в исполнительных органах государственной власти Московской области, государственных органах Московской области, Инструкцией по делопроизводству Министерства имущественных

отношений Московской области, Регламентом Министерства имущественных отношений Московской области;

- сроки для исполнения контрольных документов устанавливаются в соответствии с резолюцией министра;
- в сроках для подготовки проектов писем учитывается время, необходимое для дальнейшей работы с ними, включая подписание письма;
- срок предоставления в финансовый отдел Министерства табеля учета рабочего времени — 25-е число текущего месяца;
- срок предоставления плана работы Отдела на квартал — до 15-го числа месяца, предшествующего началу квартала;
- срок предоставления отчета по исполнению плана работы Отдела за квартал — до 5-го числа месяца, следующего за отчетным;
- срок предоставления плана работы Отдела на год — до 01-го числа месяца, предшествующего началу года;
- срок предоставления отчета по исполнению плана работы Отдела на год — до 5-го числа первого месяца следующего года;
- сроки проведения мероприятий устанавливаются в соответствии с планами работы Министерства.

VIII. ПОРЯДОК СЛУЖЕБНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Консультант при выполнении должностных обязанностей взаимодействует со всеми структурными подразделениями Министерства, организациями, предприятиями, учреждениями по вопросам, относящимся к его компетенции.

Приложение В

ДОЛЖНОСТНОЙ РЕГЛАМЕНТ

государственного гражданского служащего Московской области, замещающего должность заместителя заведующего общим отделом Управления по обеспечению деятельности Министерства имущественных отношений Московской области

I. Общие положения

1.Должность государственной гражданской службы Московской области заместитель заведующего общим отделом Управления по обеспечению деятельности Министерства(далее — заместитель заведующего отделом) учреждается в Министерстве имущественных отношений Московской области (далее — Министерство) с целью организации систематической работы по ведению делопроизводства, архивного дела, контролю исполнения документов и поручений в соответствии с Положением об общем отделе (далее — отдел).

2. **Категория должности**: «руководители» без ограничения срока полномочий.

3. **Группа должности**: ведущая.

4. **Должность руководителя, имеющего право давать поручения**: министр имущественных отношений правительства Московской области (далее — министр), заместители министра, начальник управления, заместитель начальника управления, заведующий отделом.

5. **Перечень подотчетных должностей, которым государственный гражданский служащий Московской области (далее — гражданский служащий) вправе давать указания**: главный специалист, ведущий специалист, специалист первой категории, старший инспектор.

6.**Порядок назначения на должность и освобождение от должности**: поступление гражданина на государственную службу для замещения должности заместитель заведующего отделом осуществляется по результатам конкурса либо производится из кадрового резерва Министерства, сформированного на конкурсной основе в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Федеральный закон) иУказом Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 112 «Оконкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации.

Заместитель заведующего отделом назначается на должность и освобождается от должности министром.

7. **Замещение должности «заместитель заведующего отделом» в случае отсутствия гражданского служащего** осуществляется в соответствии с пунктами 1, 2 статьи 30 Федерального закона.

II. Квалификационные требования и требования к личностным качествам гражданского служащего

1. Уровень профессионального образования. Должность заместитель заведующего отделом предполагает наличие высшего профессионального образования и переподготовку (повышение квалификации) по программам, связанным с усовершенствованием ведения делопроизводства.

2. Стаж гражданской службы (государственной службы иных видов). Стаж гражданской службы на старших должностях гражданской службы не менее двух лет.

3. Стаж (опыт) работы по специальности. Стаж работы по специальности не менее трех лет.

4. Профессиональные знания и навыки. Для исполнения должностных обязанностей заместитель заведующего отделом должен обладать следующими профессиональными знаниями:

— знание Конституции Российской Федерации; Гражданского кодекса Российской Федерации; Федеральных законов: «О системе государственной службы Российской федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Устава Московской области; законов Московской области: «О государственной гражданской службе Московской области», «Об обращении граждан», нормативных правовых актов Московской области, определяющих полномочия, организацию деятельности Министерства, инструкции по делопроизводству в исполнительных органах государственной власти Московской области, государственных органах Московской области и инструкции по делопроизводству Министерства;

– знание и понимание природы управленческих процессов;

–знание внутренних, региональных проблем, умение анализировать причины, повлекшие их возникновение;

–знание содержания документов, регламентирующих деятельность структурных подразделений Министерства;

– знания и навыки в области охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда).

Заместитель заведующего отделом должен обладать следующими профессиональными навыками:

– умение находить способы решения поставленных задач, координировать и контролировать ход их выполнения, анализировать текущую ситуацию;

– умение организовать работу подчиненных, обеспечивая своевременность, оперативность и высокое качество выполнения задач;

– умение самостоятельно и оперативно принимать решения, готовность нести ответственность за принятые решения и действия;

–умение качественно выполнять поручения вышестоящих руководителей, в том числе в ограниченное время и в условиях больших нагрузок;

–умение работать с документами;

– владение навыками подготовки проектов распорядительных документов, методических рекомендаций, докладов, инструктивных писем;

– обладание навыками презентации (устного выступления);

– умение осуществлять служебное взаимодействие в пределах своей компетенции с органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, с органами государственной власти Московской области, органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области;

– владение правилами делового общения;

–умение выстраивать конструктивные рабочие взаимоотношения, создавать оптимальный морально-психологический климат в коллективе;

– умение находить эффективные способы решения в конфликтных ситуациях;

– владение навыками работы с обращениями физических и юридических лиц;

– владение современными средствами, методами и технологией работы с информацией.

5. Личностные качества. Должность заместитель заведующего отделом предполагает наличие следующих личностных качеств:

–организаторские способности;

–способность принимать решения;

–хорошие коммуникативные способности;

–готовность и способность принимать на себя ответственность по выполнению задачи;

–психологическая устойчивость в условиях стресса;

–высокая работоспособность, в том числе в условиях ограниченного времени исполнения или изменения содержания поставленной задачи; способность к стратегическому и текущему планированию, разработке технологии выполнения принятого управленческого решения;

–умение вести деловые диалоги, коллегиально решать задачи, объективно и непредвзято изучая точку зрения других специалистов;

–способность к извлечению информации из большого количества источников, ее оперативной и точной аналитической обработке и интерпретации;

–умение организовывать свое рабочее время, дисциплинированность.

III. Должностные обязанности и показатели результативности

1. Должностные обязанности.

Заместитель заведующего отделом:

– осуществляет руководство отделом в отсутствии заведующего отдела;

– осуществляет обработку всей корреспонденции, поступающей в Министерство (регистрация, введение в компьютер, направление на исполнение, обработка документов после размножения);

– обеспечивает контроль за передачей указанных документов руководству и исполнителям;

– направляет документы на исполнение в соответствии с резолюцией руководства;

– готовит аналитические справки по документообороту в Министерстве;

– осуществляет обработку электронной почты и документов по факсу;

– контролирует своевременную выдачу извещений о внесении в Реестр собственности Московской области;

– обеспечивает доставку документов в аппарат правительства Московской области;

–осуществляет консультацию по вопросам, входящим в компетенцию отдела;

– выполняет отдельные служебные поручения заведующего отдела;

принимает участие во внедрении новых технологических процессов работы с документами, совершенствовании информационных систем и технологий (с учетом применения средств вычислительной техники).

2. Показатели результативности:

_____
_____
_____
_____
_____
_____

IV. Права

Заместитель заведующего отделом имеет право:

– вносить предложения заведующему отделом по совершенствованию работы отдела, связанные с выполнением должностных обязанностей;

– принимать участие в подготовке и проведении совещаний, семинаров и других организационных мероприятий Министерства по вопросам, отнесенным к компетенции отдела;

– в пределах установленных должностных обязанностей и по поручению руководства представлять интересы Министерства в других органах, организациях и учреждениях;

– получать от структурных подразделений Министерства информацию и материалы, необходимые для исполнения должностных обязанностей;

–подавать предложения заведующему отделом по поощрению сотрудников отдела и наложению взысканий;

– подписывать и визировать документы, подготовленные по вопросам, входящим в компетенцию отдела;

–в период временного отсутствия (болезнь, отпуск) заведующего отделом заверять печатью Управления по обеспечению деятельности Министерства и своей подписью с указанием Ф. И. О., должности и даты копии распоряжений Министерства.

V. Ответственность

Заместитель заведующего отделом, в пределах своей компетенции, несет ответственность в соответствии с законодательством:

1. За выполнение возложенных на него должностных обязанностей. За неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, нарушение Служебного распорядка Министерства могут быть наложены дисциплинарные взыскания в порядке, установленном Федеральным законом.

2. За действие или бездействие, ведущие к нарушению прав и законных интересов граждан.

3. За разглашение сведений, составляющих государственную тайну и конфиденциальную информацию, ставших ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей.

4. За несоблюдение ограничений и запретов, предусмотренных Федеральным законом.

VI. Перечень вопросов для самостоятельного решения

1. Перечень вопросов, по которым заместитель заведующего отделом вправе самостоятельно принимать управленческие и иные решения:

– проверка в пределах своей компетенции разработанных работниками отделадокументов и при необходимости возврат документов на доработку;

– помощь в доработке представленных документов;

– уведомление вышестоящего руководителя для принятия им соответствующего решения;

– внесение на рассмотрение вышестоящего руководителя предложений по совершенствованию работы отдела.

2. Перечень вопросов, по которым заместитель заведующего отделом обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения:

– выполнение поручений вышестоящего руководителя;

–контроль за выполнением подчиненными поручений;

– принятие решения о соответствии представленных документов требованиям законодательства, их достоверности и полноты сведений, указанных в документах;

–визирование либо подписание в пределах своей компетенции подготовленных по соответствующим поручениям работниками отдела документов.

3. Перечень вопросов, по которым заместитель заведующего отделом вправе участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений по следующим вопросам:

–подготовка предложений по реализации федеральных законов, законов Московской области по вопросам, входящим в компетенцию отдела;

– участие в обсуждении и разработке проектов нормативных актов по вопросам, входящим в компетенцию отдела.

4. Заместитель заведующего отделом обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений по вопросам:

– участие в подготовке проектов нормативных правовых актов или проектов управленческих и иных решений по поручениям министра, заместителей министра или по вопросам входящим в компетенцию отдела.

VII. Сроки и процедуры

– процедура подготовки и согласования внутренних нормативных правовых актов, иных документов, проектов писем и обращений граждан осуществляется в соответствии с Инструкцией по делу производству в исполнительных органах государственной власти Московской области, государственных органах Московской области, Инструкцией по делу производства Министерства имущественных отношений Московской области, Регламентом Министерства имущественных отношений Московской области;

– срок представления плана работы отдела на квартал — до 15-го числа месяца, предшествующего началу квартала;

–срок предоставления справок-напоминаний контрольных поручений на текущую неделю — каждый понедельник;

– срок предоставления справок-напоминаний по заявлениям граждан — ежедневно;

–срок предоставления справок о просроченных контрольных поручениях — 5-го числа каждого месяца.

VIII. Порядок служебного взаимодействия

Заместитель заведующего отделом при выполнении должностных обязанностей взаимодействует со всеми подразделениями Министерства, органами исполнительной и законодательной власти Московской области, организациями, предприятиями, учреждениями по вопросам, относящимся к его компетенции.

Учебное издание

Знаменский Дмитрий Юрьевич

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

Главный редактор *Т.С. Кулакова*
Верстка *В.С. Кулаков*
Корректура *М.К. Одинокова*

Подписано в печать 03.04.2016.
Формат 60 × 88 1 / 16. Усл. печ. л. 10,46.
Дополнительный тираж 100 экз. Заказ № ___.

ООО «Издательский центр “Интермедия”»
Адрес: 198334, Санкт-Петербург,
ул. Партизана Германа, 41-218.
Тел./факс: (812) 923-2-239

Отпечатано с готового оригинал-макета
в типографии «Арт-экспресс»,
СПб, 199155, В.О., Уральская ул., 17