Н.Г. Мамичев

ОБОСНОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-НОРМАТИВНОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МАМИЧЕВ Николай Григорьевич – доцент кафедры экономики и менеджмента Брянского филиала Орловской академии государственной службы, советник государственной гражданской службы Российской Федерации I класса (e-mail: nmamichev@yandex.ru)

Аннотация. *На основании анализа действующего законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации, данных социологических исследований и личных наблюдений автора обосновывается правовое положение (статус) организационно-нормативной модели управления государственной гражданской службой субъекта РФ. В качестве управляющей модели предложен иной государственный орган субъекта РФ, исследованы и предложены принципы, направления и функции его деятельности.*

Ключевые слова: *Управление государственной гражданской службой; организационная модель управления в субъекте РФ; нормативно-установленные полномочия модели управления; государственный орган управления; функции государственного органа по управлению.*

В формировании механизма управления государственной службой большую роль играют теоретические положения, концептуальные представления и принципы регулирования государственной службы как профессионально-служебной деятельности, а также социальный институт с установленными публично-правовыми отношениями. Их содержание определено в Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ в 2001 г., а затем развито в федеральных программах реформирования системы государственной службы. Однако до настоящего времени остается нереализованным ряд положений Концепции реформирования государственной службы и требований законодательства Российской Федерации о формировании системы управления государственной службой. Причем, деятельность государственных органов и их структурных подразделений, которые призваны осуществлять функции, связанные с реализацией российского законодательства о государственной службе, не скоординирована. Поэтому весьма актуальными задачами, вытекающими из установок Федеральной программы реформирования и развития системы государственной службы, являются: создание организационной структуры управления системой государственной службы;

формирование соответствующей нормативной правовой базы; методическое обеспечение функционирования государственных органов по управлению государственной службой, как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов РФ.

В ходе экспертного опроса, проведенного учеными Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, респонденты оценили результаты реформирования государственной службы следующим образом:

в целом положительно оценили результаты реформирования за последние годы 17,5% экспертов;

скорее положительно, чем отрицательно – 40,9% опрошенных;

23,4% экспертов высказали отрицательное мнение о ходе реформирования государственной службы;

5,1% крайне отрицательно оценили результаты реформы государственной службы,

13,1% участников опроса затруднились с выбором варианта ответа.

Отсюда следует необходимость усилить внимание к проблеме совершенствования управления государственной службой, разработки обоснованной социологическими данными организационно-нормативной модели управления.

К числу выделенных экспертами мер повышения эффективности государственной службы отнесены (в % из числа опрошенных):

обеспечение стабильности служебной деятельности (35,9), укрепление авторитета государственного служащего (35,0), повышение эффективности и результативности дополнительного профессионального образования государственных служащих (33,2), усиление требований к соблюдению государственными служащими норм морали (30,9), оптимизация структуры органов государственного управления (28,7), приведение структуры государственного управления в соответствие с потребностями общества (29,4).

Оценивая актуальность решения проблем управления государственной службой, около 72% респондентов считают, что в Российской Федерации система управления государственной службой существует лишь в виде отдельных элементов, а 72,8 % оценивают действующую систему управления государственной службой «только отчасти эффективной»[1]. Неэффективной нынешнюю систему управления считают 17,6% респондентов, а 6,4% участников опроса затруднились с ответом.

---

[1] См.: *Магомедов, К.О*, *Турчинов, А.И.* Информационная записка по итогам экспертного опроса по актуальным проблемам государственной гражданской службы современной России / Российская академия государственной службы при Президенте Российской федерации. Кафедра государственной службы и кадровой политики. – М., 2009 .

Таким образом, результаты опроса свидетельствуют, что, несмотря на реализацию значительного диапазона мер по реформированию государственной службы, система управления государственной службой еще не сложилась, а совокупность различных элементов управления не обеспечивает требуемую эффективность и результативность. Это особенно актуально для управления государственной гражданской службой субъектов РФ. Поэтому одна из приоритетных задач, которую предстоит решить в ходе реализации Федеральной программы реформирования и развития системы государственной службы, заключается в разработке организационной модели и правовых основ управления государственной гражданской службой субъектов РФ. Причем создание эффективной системы управления государственной службой актуально как для федерального уровня, так и для субъектов Федерации. Результаты многочисленных дискуссий и обсуждений свидетельствуют о необходимости в формировании не только федерального органа по управлению государственной службой, но и соответствующих органов в субъектах России. Отсутствие совокупности необходимых структурных элементов системы управления воздвигает барьер на пути освоения новаций, предусмотренных в законодательстве о государственной службе.

Опыт реализации мероприятий программы реформирования и развития системы государственной службы убеждает в необходимости выделить в качестве неотложной задачи формирование организационных основ управления государственной службой. И поскольку государственная служба является объектом государственного управления и регулирования, то основной функцией государственной службы остается обеспечение исполнения полномочий государственных органов. При этом государственная служба нуждается в регулирующем и стимулирующем воздействии со стороны государства на основе целенаправленного управления.

Анализ нормативных правовых актов, определяющих правовые основы формирования и функционирования системы управления государственной гражданской службой, свидетельствует, что относительно регионов лишь в Московской области как субъекте Федерации создан государственный орган по управлению государственной гражданской службой − Управление государственной и муниципальной службы Московской области. Он является государственным органом, осуществляющим полномочия и функции по управлению государственной гражданской службой, а также по обеспечению взаимосвязи государственной гражданской и муниципальной службы в Московской области, но при этом входит в систему исполнительных органов Московской области.

В остальных 17-ти субъектах Центрального федерального округа «роль» государственных органов по управлению государственной гражданской службой «исполняют»: структурные подразделения (управления, комитеты)

администрации области; аппарата губернатора; аппарата правительства. Не определен и правовой статус системы управления государственной гражданской службой в законодательстве многих субъектов Федерации. Как следует из результатов анализа, отсутствие законодательно закрепленных подходов к созданию и функционированию системы управления государственной гражданской службой субъекта РФ приводит к тому, что управление государственной службой рассматриваться в регионе как придаток или отдельная функция системы органов исполнительной власти субъекта РФ.

Основываясь на результатах социологических исследований, организационную структуру управления государственной службой, на наш взгляд, можно представить как государственно-правовое явление, обусловленное общественно-политической природой, определенной социально-функциональной ролью, целями и содержанием государственного управления. В роли системообразующего элемента этой организационной структуры может выступать государственный орган по управлению государственной гражданской службой субъекта Федерации[1]. На наш взгляд, такой государственный орган может представлять структурный элемент власти, сформированный в субъекте РФ для осуществления целей и функций по управлению государственной гражданской службой субъекта Федерации. Представляется, что построение организационной структуры управления государственной гражданской службой субъекта будет носить функциональный характер, т.е. будут способны реализовать конкретные функций управления.

Руководствоваться следует тем, что государственный орган управления государственной гражданской службой выполняет функции управления по отношению ко всей государственной гражданской службе субъекта Федерации независимо от того, к какой ветви власти относятся государственный орган или государственная должность, полномочия которых обеспечивает гражданская служба субъекта РФ. При этом, государственный орган управления государственной службой не должен входить в структуру органов ни законодательной, ни исполнительной власти субъекта Федерации. Важно, чтобы при осуществлении своих полномочий он был независимым и неподотчетным как другим государственным органам, так и лицам, замещающим государственные должности субъекта РФ. Соответствующее правовое положение (статус) государственного органа управления государственной службой может быть закреплено законом субъекта Российской Федерации. Такой государственный орган может быть отнесен к иным государственным органам субъекта РФ. В подобных условиях законом субъекта Российской Федерации может быть определен порядок образования и деятель-

[1] См.: *Атаманчук, Г.В.* Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: Омега-Л, 2004. – С. 201−203.

ности государственного органа по управлению государственной гражданской службой.

Следует отметить, что наряду с определением статуса государственного органа и в целом системы управления государственной гражданской службой субъекта Федерации, законом субъекта могли бы быть выделены принципы формирования системы управления и функционирования государственного органа управления государственной гражданской службой субъекта РФ. Однако ограничиться только определением самих принципов функционирования системы российской государственной службы было бы явно недостаточно. Изучение реальной практики управления государственной гражданской службой и анализ результатов социологических исследований позволяют сделать вывод о необходимости выработки и легитимизации принципов, которые бы определяли:

место государственного органа управления государственной службой субъекта Федерации в системе органов государственной власти, а также возможный характер взаимодействия системы управления федеральной государственной службой с государственными органами субъекта РФ;

порядок формирования, функционирования, обеспечения деятельности и взаимодействия с институтами гражданского общества государственного органа по управлению государственной службой субъекта Федерации. Следуя принципам гражданской службы о доступности информации о гражданской службе и взаимодействии с общественными объединениями и гражданами, конкретный государственный орган, не может быть сформирован без участия представителей общественных объединений, научной общественности, политических партий. Полезным может стать и участие государственных органов, представляющих различные ветви государственной власти в каждом из субъектов РФ.

Требования к достаточности властных полномочий, непрерывности деятельности и системности работы государственного органа управления государственной гражданской службой субъекта РФ обусловлены основными принципами создания и функционирования системы управления государственной гражданской службой. Учитывая «межведомственный характер» деятельности государственного органа по управлению государственной гражданской службой, к направлениям деятельности этого органа целесообразно отнести:

разработку стратегии развития государственной службы субъекта РФ;

реализацию концепции кадровой политики субъекта РФ в системе государственного управления;

анализ правоприменительной практики и совершенствование правовых основ государственной службы субъекта РФ;

взаимодействие государственной гражданской службы субъекта Федерации с институтами гражданского общества и гражданами;

разработку экономических основ государственной службы субъекта РФ;

оценку эффективности организации государственной службы субъекта РФ;

научное сопровождение развития и функционирования государственной службы субъекта Федерации;

международное сотрудничество государственной службы в рамках полномочий субъекта РФ.

Выделенные направления управленческой деятельности могут быть обеспечены через создание и функционирование межведомственного совета или комиссий, которые формировались бы из представителей органов государственной власти – законодательной, исполнительной, судебной, а также представителей общественности. Учитывая роль системы управления российской государственной службой, можно сформулировать цель управления государственной гражданской службой субъекта РФ. Она должна состоять в координации деятельности государственных органов при решении вопросов поступления на государственную службу; при формировании и использовании кадрового резерва; при управлении прохождением государственной гражданской службы, также при вневедомственном контроле соблюдения в государственных органах законодательства Российской Федерации о государственной гражданской службе.

Известно, что цель функционирования системы управления государственной гражданской службой субъекта РФ предопределяет задачи, функции и структуру государственного органа по управлению государственной гражданской службой субъекта Федерации. Так, например, в администрации Брянской области к основным задачам управления государственной службой отнесена реализация нормативно-установленных полномочий государственного органа по управлению государственной службой субъекта РФ, включая:

разработку предложений и проектов нормативных актов по совершенствованию законодательства о государственной гражданской службе субъекта Федерации;

осуществление вневедомственного контроля соблюдения в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов России, законов и нормативных правовых актов субъекта РФ о государственной гражданской службе;

формирование и утверждение примерных должностных регламентов государственных гражданских служащих субъекта Федерации;

организацию конкурсов на замещение вакантных должностей, проведение квалификационных экзаменов, аттестацию государственных граждан-

ских служащих, организацию работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов субъекта Федерации;

ведение реестра государственных гражданских служащих субъекта РФ;

формирование кадрового резерва государственной гражданской службы субъекта Федерации;

согласование размещения государственными органами Брянской области областного государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских служащих на очередной год;

создание и организация работы института независимых экспертов (подбор экспертов, обучение-инструктаж, сбор и обобщение обратной информации) в процессе поступления и прохождения государственной гражданской службы субъекта РФ[1].

В ходе совершенствования управления государственной гражданской службой субъекта Федерации субъекту управления предстоит решать и такие задачи как:

оценка состояния кадрового потенциала системы государственного управления и разработка мероприятий по ее комплектованию в субъекте Федерации;

разработка программы государственного органа по профессиональному развитию государственных гражданских служащих;

обеспечение взаимодействия государственной службы субъекта РФ с органами местного самоуправления;

организация научных исследований по проблемам государственного и муниципального управления;

обеспечение взаимодействия с институтами гражданского общества;

документационное обеспечение государственной службы;

организационное проектирование и экспертиза деятельности структур государственного и муниципального управления;

информатизация государственной службы;

взаимодействие с федеральным органом управления государственной службы Российской Федерации;

оценка уровня социальной обеспеченности и защищенности государственных и муниципальных служащих;

---

[1] См.: Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года. № 70-ФЗ // СЗ РФ. − 2004. − № 31. − Ст. 3215.

проведение мероприятий по повышению эффективности кадровых технологий в системе государственного управления.

В ходе управленческой практики перечень задач и приоритеты их решения могут меняться. Поэтому уполномоченный государственный орган призван обеспечить координацию их решения. Ведь отдельные задачи решаются сегодня представителем нанимателя и кадровыми службами государственных органов. Однако при отсутствии системного видения проблем государственной гражданской службы возникает опасность узковедомственного подхода к обеспечению организации и управления государственной гражданской службы субъекта РФ.

Необходимо отметить, что *основные функции* государственного органа по управлению государственной гражданской службой субъекта Федерации вытекают как из полномочий, так и из содержания основных направлений деятельности и задач государственного органа, включая:

планирование реализации основных направлений (задач) деятельности государственного органа управления государственной гражданской службой;

организацию выполнения задач, связанных с состоянием современного института государственной гражданской службы;

координацию деятельности субъектов управления государственной гражданской службы по всему комплексу вопросов организации и прохождения государственной гражданской службы;

регулирование процессов и отношений, а также взаимодействий субъектов управления государственной гражданской службы по реализации установленных задач;

мониторинг и контроль состояния и кадровых процессов в государственной гражданской службе.

Административный регламент органа по управлению государственной службой субъекта Федерации непременно должен содержать специфику функций и соответствующих полномочий управления. Для этого необходимо установить обоснованные требования к нормированию и регламентации выбранной модели управления государственной гражданской службой субъекта Федерации.

Деятельность федерального государственного органа и государственного органа субъекта РФ по управлению государственной гражданской службой предполагает в процессе управления взаимодействие и соблюдение принципа «единства правовых и организационных основ» государственной гражданской службы. Это условие относится к установлению общих подходов и требований к модели управления государственной гражданской службой для всех субъектов Федерации.

Список литературы

Федеральный закон от 27июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации // СЗ РФ. − 2004. − № 31. − Ст. 3215.

Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года №261. «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 − 2013 годы)» // СЗ РФ. − 2009. − № 11. − Ст. 1277.

Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления. курс лекций. – М.: Омега-Л, 2004.

Магомедов, К.О, Турчинов, А.И. Информационная записка по итогам экспертного опроса по актуальным проблемам государственной гражданской службы современной России/ Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. Кафедра государственной службы и кадровой политики. – М., 2009 .

Управление государственной службой Российской Федерации. Материалы научно-практического семинара / Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации; под ред. А.И. Турчинова. − М., 2004.

Комментарий к Федеральному закону от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» и Федеральному закону от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» / под общ. ред. Г.В. Мальцева и И.Н. Барцица. − М.: Изд-во РАГС, 2005.

© Мамичев Н.Г., 2010

Е.М. Осипов

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

ОСИПОВ Егор Михайлович – кандидат социологических наук, доцент кафедры социологии управления факультета государственного управления МГУ им. М.В.Ломоносова (e-mail: egosipov@yandex.ru)