Накопленный опыт решения конфликтных вопросов показывает, что активное участие федеральных органов власти во взаимодействии с местными органами власти и управления в этом сложном процессе несомненно, способствовало решению ряда конфликтных вопросов. Однако полное разрешение требует, очевидно, и времени и новых мер властных структур на разных уровнях.

Список литературы

1. Бюллетень сети этнополитического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. – 2008. – № 79. – Май-июнь

2. Закон Российской Федерации «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации от 4 июня 1992 г. № 2927-1.

3. Российский Кавказ. Книга для политиков / под ред. В. Тишкова. – М., 2007.

© Чельдиев Г.Д., 2009

А.Ю. Никитина

ПРИНЦИП ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБОЙ РОССИИ И В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Аннотация. *Дается сравнительный анализ существующих моделей управления государственной службой. Рассматривается зарубежный и российский опыт управления государственным аппаратом. Обосновывается выбор централизованной модели как наиболее предпочтительной для современной российской государственной службы.*

Ключевые слова: *государственная служба, принципы управления, модели управления, опыт зарубежных стран, централизация.*

В настоящее время обостряется вопрос об управлении российской государственной службой как важнейшим механизмом государственного управления. Государственная служба лишь тогда эффективно функционирует и развивается, когда ею эффективно управляют. Важной теоретической и практической задачей при этом является формулирование основных принципов управления государственной службой как исходных положений, правил и основ ее организации. Об этом свидетельствует подписание

Д.А. Медведевом Указа о федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации» (2009–2013 годы)[1].

Как известно, общие принципы управления были сформулированы Анри Файолем. Наряду с такими принципами управления, как разделение труда, единство командования и руководства, иерархии, справедливости, постоянства персонала и других выделен принцип централизации. В рамках социологии управления сформулирован принцип оптимального сочетания централизации и децентрализации, который состоит в оптимальном распределении (делегировании) полномочий при принятии управленческих решений[2]. Какое же соотношение централизации и децентрализации можно назвать оптимальным при построении модели управления государственной службой? На сегодня не существует какой-либо единой модели управления государственной службой и в разных странах этот вопрос решается по-своему, формируется собственная система управления государственной службой, основанная на действующем законодательстве и соответствующей ему институциональной структуре.

В настоящее время выделяют три основные модели управления государственной службой:[3]

централизованная;

частично централизованная;

децентрализованная (либеральная).

Само понятие управления государственной службой, предполагает наличие субъекта управленческого воздействия, специальных структур, наделенных соответствующими полномочиями.

При централизованной модели управления государственной службой такие структуры наделяются организационными, распорядительными и контрольными функциями.

Частично централизованная модель управления государственной службой характеризуется тем, что акцент делается на координационные, информационно-аналитические и научно-методические функции.

Децентрализованная модель управления предполагает, что элементы системы управления осуществляют лишь совещательные, рекомендательные и консультативные функции.

---

[1] См.: Российская газета. – 2009. – № 40 (4864). – 11 марта. – С. 1 / Столичный выпуск.

[2] См.: *Тавокин, Е.П., Турчинов, А.И.* Основы социологии управления (для государственных служащих): учебное пособие. – М.: Изд-во РАГС, 2008. – С. 22–24.

[3] См.: *Черепанов, В.В.* Основы государственной службы и кадровой политики. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008. – С. 223.

В решении вопроса о том, какая из перечисленных моделей управления государственной службой наиболее предпочтительна для России большое значение имеет анализ не только зарубежного, но собственного исторического опыта.

Специальные органы государственного управления вопросами государственной службой, наделенные достаточным объемом полномочий, имеются в большинстве стран. Это позволяет сделать вывод о функционировании в этих государствах централизованной или частично централизованной моделей управления государственной службой.

Так Комиссия по вопросам государственной службы в Канаде является специализированным государственным органом, наделенным рядом исключительных полномочий: назначать или обеспечивать назначение должностных лиц на государственную службу, контролировать внутренние назначения; проводить расследования и ревизии; применять законодательство к политической деятельности государственных служащих и заместителей руководителей.

В Австрии центральным органом, ведающим делами государственной службы, является Управление по вопросам государственной гражданской службы и административной реформы при аппарате федерального правительства. Он координирует вопросы, касающиеся федеральных государственных служащих.

В Дании основным органом, ответственным за управление государственной службой, является Агентство по управлению персоналом в государственном секторе, входящее в состав Министерства финансов.

Общее руководство государственной службой Великобритании осуществляет премьер-министр. Обладая статусом министра по делам государственной службы, он отвечает за координацию и управление государственной службой.

Управление государственной службой в Соединенных Штатах Америки осуществляется не только на федеральном уровне, но и в штатах, в которых не установлены единые стандарты и правила относительно организации управления государственной службой. Однако подобная система, сложившаяся не столько на административном управлении, сколько на основе принципов самоуправления, согласования различных интересов, применима далеко не в каждом государстве. Да и в самих Соединенных Штатах она является эффективной лишь при наличии сильной власти президента и губернаторов штатов[1].

Высокая степень централизации наблюдается в Германии как на федеральном уровне управления государственной службой, так и на уровне

[1] См.: *Пронкин, С.В., Петрунина, О.Е.* Государственное управление зарубежных стран. – М.: КДУ, 2007. – С. 111.

земель. Руководство министерства внутренних дел и руководители органов управления государственными служащими земель координирует работу служащих по целому ряду направлений: формирования правовых основ государственной службы, модернизации ее организационной структуры, а также проведения финансовой политики в области государственной службы.

Показательной в этом смысле является система государственной службы Японии, которая также управляется из единого центра. Центральным органом, регулирующим деятельность государственных служащих Японии, является Национальное ведомство по управлению государственной службой, подотчетное в своей деятельности премьер-министру.

Однако не во всех странах управление государственной службой централизованно, впрочем, опыт таких стран трудно назвать успешным. Так, например, в Польше система управления государственной службой разграничивает обязанности между премьер-министром, Управлением по вопросам гражданской службы и начальниками управления министерств и иных правительственных органов. Такая нечеткая система управления послужила причиной достаточно разрозненного регулирования положения государственных служащих в Польше[1].

И так, можно констатировать, что опыт государств, которые отличаются достаточно рационально сформированной системой управления государственной службой, высоким уровнем авторитета служащих среди граждан и достаточно эффективным механизмом реализации государственной политики, свидетельствует в пользу централизованной модели управления государственной службой.

Анализ зарубежного опыта управления государственной службой представляет большой научный и практический интерес для моделирования системы управления государственной службой Российской Федерации. Так, весьма позитивным видится реализация в системе управления государственной службой принципа централизованного управления, т. е. наличия специализированного государственного органа, осуществляющего целенаправленное воздействие на государственную службу для оптимизации и упорядочения ее функционирования. Каждое государство по-своему подходит к вопросу о месте такого органа в системе государственной власти, его подотчетности, объему полномочий. Решение этого вопроса обусловлено спецификой государственного управления в каждой отдельно взятой стране.

---

[1] См.: *Холлис, Г.* Структура гражданской службы: опыт стран ЕС / Реформа государственной гражданской службы в Российской Федерации; под ред. К. Плоккера и М. Николаева. – М.: ЛЕНАНД, 2006. – С. 46–63.

В Российской Федерации управление кадрами государственных органов после августовских событий 1991 г. стало осуществляться децентрализованно на основе норм трудового законодательства. В конце 1991 г. была предпринята попытка создать центральный орган по управлению государственной службой – Департамент по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации, – однако в силу ряда политических и организационных причин было создано только Главное управление по вопросам подготовки кадров при Правительстве Российской Федерации – так называемые Роскадры, просуществовавшие до конца 1993 г.

31 июля 1995 г. был принят Федеральный закон № 199-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», ст. 26 которого предусматривала создание Совета по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации, формируемого из представителей Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания, Правительства и высших органов судебной власти. Был также издан Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 1995г. № 1208 «О Совете по вопросам государственной службы при Президенте Российской Федерации», но на практике этот орган так и не стал реально функционирующим[1]. Выделяют следующие причины того, что попытка создания централизованной системы управления государственной службой не увенчалась успехом: во-первых, закон закреплял за Советом лишь координационные, консультативные и методические функции, юридически закрепленные полномочия распорядительного характера отсутствовали; во-вторых, представительный принцип формирования Совета не на должностной, а на персональной основе предопределил нестабильность кадрового состава; отсутствие необходимого организационно-технического обеспечения работы Совета.

Таким образом, Управление государственной службой Российской Федерации оставалось децентрализованным, в том числе на федеральном уровне, где функции управления государственной службой оказались распределены между целым рядом государственных органов. Ситуация была охарактеризована в «Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации, утвержденной 15 августа 2001г. Концепция предусматривала отсутствие целостной системы государственной службы. Государственная служба и на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации осуществляется как служба в отдельном органе государственной власти.

---

[1] См.: *Курдюкин, П.М.* Органы по организации государственной гражданской службы / Реформа государственной гражданской службы в Российской Федерации; под ред. К. Плоккера и М. Николаева. – М.: ЛЕНАНД, 2006. – С. 24.

Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года №79-ФЗ предполагается создание органа, на который должны быть возложены функции управления государственной службой. Он определен как «федеральный государственный орган по управлению государственной службой».

В настоящее время вопросы управления государственной службой России входят в компетенцию ряда государственных структур, в этом выражается так называемая многосубъектность системы управления. В той или иной мере функции управления государственной службой осуществляют: подразделения Администрации Президента РФ (Управление по вопросам государственной службы, Контрольное управление, Государственно-правовое управление, Управление по кадрам и государственным наградам); федеральные органы исполнительной власти (Министерство юстиции РФ, Министерство финансов РФ, Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ, Министерство образования и науки РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ, Министерство регионального развития РФ). На уровне субъектов РФ встречаются различные формы субъекта управления государственной службой: орган исполнительной власти субъекта РФ; подразделение аппарата главы исполнительной власти субъекта РФ. В решении отдельных вопросов управления военной и правоохранительной службы уполномочены: Министерство внутренних дел, Министерство обороны, Федеральная служба безопасности, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Вполне оправданной может быть точка зрения, что процесс децентрализации, формирования частично централизованной или либеральной модели управления государственной службы в большей степени отвечает принципам развития демократического общества, утверждению «прозрачности и открытости» государственной службы. Однако этот путь возможен для стран с достаточно высоким уровнем экономической, политической и социальной стабильности. Так, долгое время примером достаточно централизованной системы управления государственной службой была Франция. Однако сегодня наблюдается процесс децентрализации ее государственной службы, изменения организационной структуры управления.

Список литературы

1. *Курдюкин, П.М.* Органы по организации государственной гражданской службы / Реформа государственной гражданской службы в Российской Федерации; под ред. К. Плоккера и М. Николаева. – М.: ЛЕНАНД, 2006.

2. *Пронкин, С.В., Петрунина, О.Е.* Государственное управление зарубежных стран. – М.: КДУ, 2007.

3. *Тавокин, Е.П., Турчинов, А.И.* Основы социологии управления(для государственных служащих): учебное пособие. – М.: Изд-во РАГС, 2008.

4. *Холлис, Г.* Структура гражданской службы: опыт стран ЕС / Реформа государственной гражданской службы в Российской Федерации; под ред. К. Плоккера и М. Николаева. – М.: ЛЕНАНД, 2006.

5. *Черепанов, В.В*. Основы государственной службы и кадровой политики. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008.

© Никитина А.Ю., 2009

Ж.В. Гусева

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Аннотация. *В статье рассматриваются проблемы инновационного развития социально-экономической сферы как фактор повышения эффективности российского федерализма.*

Ключевые слова: *российский федерализм, факторы повышения эффективности федерализма, интеграционные процессы, региональная политика, инновационный прорыв, разграничения полномочий.*

Российский федерализм прошел несколько этапов своего становления и совершенствования субсидиарных отношений. В настоящее время обозначается новый этап повышения его эффективности в укреплении российской государственности, детерминированный социально-экономическими и политическими факторами, заявленными в Стратегии развития страны до 2020 г. и в Послании Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию 5 ноября 2008 года. Эти документы выявляют новые аспекты повышения эффективности российского федерализма, определяют новый этап его развития – этап укрепления региональных интеграционных процессов, «реализации новых планов инновационного развития экономики и социальной сферы» и в связи с этим «радикального реформирования политической и экономической системы, дальнейшей децентрализации и гуманизации социального устройства и политической системы»[1].

[1] Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. – 2008. – 6 ноября. – С. 3–4