

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

Управление социально-экономическим климатом в организации

Горно-Алтайский государственный университет

Атаманова О.М., 819 гр.
Науч. рук. Кутгубаева Т.А.

Управление – процесс воздействия субъекта на объект, направленный на упорядочение, сохранение, разрушение или изменение системы объекта в соответствии с поставленной целью.

Социально-психологический климат в организации - относительно устойчивый набор ощущений, испытываемых членами организации по поводу характеристик и качества культуры организации.

Управление в социальных системах – это управление людьми, т.е. воздействие на деятельность людей, которые в процессе производства, распределения и потребления материальных благ объединяются в различные организационные группы, т.е. в социально-экономические системы (организации).

Управление социально-психологическим климатом – это воздействие на человека, осуществляющего свою деятельность в коллективе, его отношениями с людьми, создание для каждого благоприятных условий на работе и в быту, воздействие на факторы, которые этот климат формируют. К числу основных можно отнести:

- улучшение условий труда;
- совершенствование организационной структуры предприятия и стиля управления руководителя;
- постоянный анализ «узких мест» в социально-психологической сфере организации (напряженность, конфликтные ситуации);
- совершенствование кадровой политики, дающей возможность большинству членов коллектива продвигаться по службе;
- изменение личного поведения в сфере профессиональных навыков и компетенции менеджеров;
- выработка методов по изменению индивидуальной культуры членов коллектива;
- разработка имиджевой концепции организации.

Выделяют два вида социально-психологического климата (СПК):

Благоприятный СПК характеризуют оптимизм, радость общения, доверие, чувство защищенности, безопасности и комфорта, взаимная поддержка, теплота и внимание в отношениях, межличностные симпатии, открытость коммуникации, уверенность, бодрость, возможность свободно мыслить, творить, интеллектуально и профессионально расти, вносить вклад в развитие организации, совершать ошибки без страха наказания и т.д.

Неблагоприятный СПК характеризуют пессимизм, раздражительность, скука, высокая напряженность и конфликтность отношений в группе, неуверенность, боязнь ошибиться или произвести плохое впечатление, страх наказания, неприятие, непонимание, враждебность, подозрительность, недоверие друг к другу, нежелание вкладывать усилия в совместный продукт, в развитие коллектива и организации в целом, неудовлетворенность и т.д.

Главным элементом, характеризующим социально-психологический климат, является характеристика его структуры. В структуре социально-психологического климата можно выделить три основных компонента: эмоциональный компонент, когнитивный компонент, поведенческий компонент. Эмоциональный компонент — это удовлетворенность общением с партнером, высокие эмоционально-энергетические затраты, оптимальное сочетание свойств участников взаимодействия, возможность группы в данном составе работать бесконфликтно и согласованно. Когнитивный компонент обуславливает «знание-незнание» особенностей членов коллектива, личных качеств, деловых качеств коллег. Поведенческий компонент направлен на результат, продуктивность взаимодействия работников, сработанность и согласованность.

При проведении опроса, основанного на использовании экспресс-методики А. С. Михайлюк, Л. Ю. Шарыто, были получены следующие сведения о состоянии социально-психологического климата организаций (табл. 1*).

* От **-1** до **-0,33** — средние оценки, попадающие в этот интервал, считаются отрицательными. Психологический климат по каждому компоненту в этом интервале признается неудовлетворительным. От **-0,33** до **+0,33** — средние оценки, попадающие в этот интервал, считаются противоречивыми. Психологический климат по каждому компоненту в этом интервале признается противоречивым, неопределенным и нестабильным. От **+0,33** до **+1** — средние оценки,

Таблица 1

Название организации	Эмоциональный компонент	Когнитивный компонент	Поведенческий компонент	Психологический климат в организации
МОУ МСОШ № 2	0,8 - благоприятен	0,74 - благоприятен	0,6 - благоприятен	Благоприятен
МУ РЦБ	0,65 - благоприятен	- 0,35 - противоречив	0,2 - противоречив	Противоречив, неопределен
ООО Горно-Алтайское ПАТП	0,5 - благоприятен	0 - противоречив	- 0,07 - неудовлетворителен	Противоречив, неопределен
Магазин бытовой химии	1 - благоприятен	1 - благоприятен	0,7 - благоприятен	Благоприятен
Среднее значение по компоненту	0,74	0,34	0,36	

Методика позволяет диагностировать три компонента психологического климата: эмоциональный, поведенческий и когнитивный.

В данном исследовании приняли участие четыре организации, имеющие разные организационно-правовые формы (МОУ, МУ, ООО) и цели деятельности предприятий (коммерческие, некоммерческие). В ходе анализа было выявлено, что наиболее стабильным является *эмоциональный компонент*. Во всех организациях его показатели составили от 0,5 до 1, что свидетельствует о наличии эмоций и чувств, настроений в личных контактах партнеров. Через них проступают благоприятные взаимоотношения, которые становятся социально-психологическим фоном взаимодействия, предопределяя наибольший успех совместной деятельности. Показатели же *когнитивного компонента* оказались несколько ниже, показатели эмоционального компонента: 1) в двух представленных организациях он составил от 0,74 до 1, что говорит о формировании образов-представлений о себе и коллегах на основании знаний о деловых и личных качествах друг друга; 2) в двух других он составил от - 0,35 до 0, из чего следует о нестабильности и противоречивости данного компонента, т.е. незнании деловых и личных качеств членов организации. *Поведенческий компонент* представлен еще более низкими показателями, нежели выше изложенные, его показатели составили: 1) в двух организациях от 0,6 до 0,7, что свидетельствует о сработанности коллектива; 2) в одной 0,2, что говорит о несогласованности сотрудников, возникновении противоречий по достижению целей предприятия; 3) третья организация характеризуется отсутствием сработанности, нацеленности на результат, продуктивности взаимодействия, поскольку составляет - 0,07. Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что наиболее нестабильными и неустойчивыми в социально-психологическом климате организации являются когнитивный и поведенческий компонент (см. приложение). Исходя из этого, при управлении социально-психологическим климатом, предпочтительно обратить внимание на сработанность сотрудников, формальные отношения, межличностные взаимодействия, сплоченность и заинтересованность членов коллектива в достижении целей организации. Для улучшения и стабилизации СПК организации применимы *социально-психологические методы*, которые представляют собой совокупность специфических способов воздействия на личностные отношения и связи, возникающие в трудовых коллективах, а также на социальные процессы, протекающие в них. Наиболее применимыми из них являются:

- Формирование коллективов с учетом типов личности и характера работников (Например, экстраверт очень коммуникабелен, склонен к работе в коллективе, интроверт же молчалив, лучше работает один, глубоко погружается вглубь проблемы);

- Личный пример руководителя своим подчиненным. Во-первых, это имидж менеджера, который оказывает мотивационное воздействие на сотрудников в плане их самовыражения и причастности к работе на фирме с эффективным руководителем. Кроме этого на личном примере часто основывается власть руководителя, необходимая для осуществления других функций по управлению персоналом.

попадающие в этот интервал, считаются положительными. Психологический климат по каждому компоненту в этом интервале признается как благоприятный.

- Ориентирующие условия — т.е. цели организации и ее миссия. Каждый сотрудник должен знать эти цели поскольку, удовлетворяя личные потребности, он одновременно работает, чтобы выполнить цели, стоящие перед организацией в целом.

- Участие работников в управлении, т.е. партисипативное управление.

- Удовлетворение культурных и духовных потребностей сотрудников — это возможности социального общения сотрудников. Многие руководители, делающие ставку на персонал, особенно в организациях, не занимающихся материальным производством, а оказывающих услуги населению (консалтинг, инжиниринг и другие виды деятельности) стараются проводить в свободное время мероприятия по организации досуга своих сотрудников и членов их семей или отмечают знаменательные события в жизни фирмы или особо отличившихся ее сотрудников совместными походами в ресторан, клуб и т.п.

- Установление социальных норм поведения и социальное стимулирование развития коллектива. Практически любой человек придерживается каких-либо этических норм поведения. Такие нормы необходимы не только в быту, но и в трудовой деятельности людей. Поэтому, если руководство определяет социальные нормы поведения или они вырабатываются на основе соглашения между членами коллектива и руководством, либо на основании выработанных годами традиций, то такое положение вещей способствует повышению социально-нравственного климата в коллективе и является важным мотивирующим фактором (отсутствие конфликтов, согласие и т.д.).

- Формирование духа соревнования поможет сплотить коллектив и т.д.

Таким образом, социально-психологический климат играет большую роль в деятельности организации. Производительность труда прямо зависит от настроения работников и может повышаться на 5-10 % среднего уровня при хорошем настроении и, наоборот, понижаться настолько же при плохом. Следовательно, в зависимости только от настроения работников производительность труда может колебаться в пределах 10-20 %. Поэтому управление социально-психологическим климатом должно осуществляться на предприятии для формирования взаимоотношений между сотрудниками, уменьшения конфликтных ситуации, увеличения сплоченности коллектива.

Плюсы и минусы бухгалтерского аутсорсинга

Горно-Алтайский государственный университет

Афанасьева О.Н., 818 гр.

Науч. рук. Фомина Л.А.

Актуальность темы исследования заключается в том, что услуги по ведению бухгалтерского и налогового учета сейчас чрезвычайно востребованы, поэтому их предлагают многие компании (аудиторские, консалтинговые и др.), в том числе специализированные фирмы, предметом деятельности которых является исключительно ведение бухгалтерского учета.

Бухгалтерским аутсорсингом принято называть внешнюю бухгалтерию - это передача бухгалтерии фирмы сторонней компании-исполнителю. Т.е. те организации, которые по каким-либо причинам не хотят отвлекаться на ведение бухгалтерского и налогового учета, могут передать эти функции специализированной сторонней организации.

Объем услуг, которые предоставляют специализированные организации - аутсорсеры, ограничен только финансовыми возможностями организации-заказчика.

Практически любая специализированная организация - аутсорсер может:

- разработать бухгалтерскую и налоговую учетную политику;

- подготовить и оформить всю первичную документацию по хозяйственным операциям;

- полностью взять на себя весь бухгалтерский и налоговый учет;

- составить бухгалтерскую, налоговую, статистическую отчетность;

- представить отчетность в налоговую инспекцию, внебюджетные фонды, органы статистики;

- представлять интересы организации-заказчика в налоговых органах, внебюджетных фондах, иных организациях и учреждениях, связанных с исполнением обязанностей по ведению бухгалтерского и налогового учета (дача пояснений по поводу бухгалтерской и налоговой отчетности, в том числе во время выездных и камеральных налоговых проверок, проведение сверок, получение справок и пр.);

- принимать на своей территории проверки из налоговой инспекции и внебюджетных фондов;

- ведение архива документов организации-заказчика (систематизация и подшивка документов в тома, составление описей);

-хранение архива документов организации-заказчика, в том числе по окончании налогового периода или по прекращении срока действия договора, представление информации по запросам организации-заказчика и др.

В то же время статистика свидетельствует, что многие отечественные организации предпочитают внешним специалистам собственную бухгалтерию, боясь открывать все сведения о своей коммерческой деятельности и бизнес-проектах посторонним лицам. Кроме того, от своего бухгалтера можно потребовать сделать все возможное и даже невозможное, чтобы организация заплатила в бюджет минимальные налоги и при этом чтобы налоговая инспекция не предъявляла претензий. Со стороны организации этого не потребуешь.

Среди всех плюсов бухгалтерского аутсорсинга существует ряд проблем, которые заставляют обратить на себя пристальное внимание.

Во-первых это проблема формирования первичных документов и счетов-фактур. При заключении договора на оказание услуг необходимо четко прописать обязанности организации-заказчика по оформлению, порядку формирования пакета первичной учетной документации, счетов-фактур и срокам их передачи исполнителю (аутсорсеру), поскольку в подавляющем большинстве случаев аутсорсер оказывает бухгалтерские услуги без формирования и обработки первичных учетных документов и счетов-фактур.

В таких случаях предлагается, как правило, следующая схема организации документооборота:

- в штате организации-заказчика имеется специалист, который ведет первичную учетную документацию, оформляет счета-фактуры;

- вся информация, полученная с помощью вышеперечисленных документов, передается (чаще всего, к сожалению, по факсу или с использованием электронной почты) в специализированную организацию - аутсорсеру для отражения хозяйственных операций в бухгалтерском и налоговом учете, а также для составления бухгалтерской и налоговой отчетности.

Чтобы избежать претензий со стороны контролирующих органов, да и самой организации-заказчика в неполном, несвоевременном или некорректном отражении хозяйственных операций в результате неполного представления организацией-заказчиком первичных учетных и налоговых документов или в результате неправильного составления таких документов, условия договора должны быть составлены таким образом, чтобы исключить возможность неполного и несвоевременного представления аутсорсеру оригиналов первичных учетных документов и счетов-фактур.

Настоятельно рекомендуем организации-заказчику передачу всех первичных документов и счетов-фактур специализированной организации - аутсорсеру осуществлять только на основании соответствующей описи (не допуская простого предоставления копий документов), прямо установив порядок и сроки передачи всей необходимой информации и описи документов в условиях заключаемого договора., настоятельно рекомендуем в обязанности аутсорсера включить проверку правильности составления первичных документов и счетов-фактур организацией-заказчиком (на соответствие применяемых форм, полноту и правильность заполнения всех реквизитов первичных учетных документов и счетов-фактур).

Во-вторых проблема предоставления рабочих мест. Как правило, специализированные организации - аутсорсеры оказывают услуги по ведению бухгалтерского и налогового учета в своих офисах. Но бухгалтерия может также базироваться в офисе организации-заказчика.

В случае если заключен договор о предоставлении персонала, сотрудники специализированной фирмы - аутсорсера работают на территории организации-заказчика, где им организацией-заказчиком предоставляются стационарные рабочие места. Данное условие должно быть конкретизировано в договоре о предоставлении персонала.

Применительно к рассматриваемой ситуации эти рабочие места на время исполнения договорных обязательств создает не специализированная организация (работодатель), а организация-заказчик, и сотрудники находятся не под контролем специализированной организации (работодателя), а под контролем организации-заказчика, в распоряжение которой сотрудники специализированной организации временно поступили. Поэтому стационарных рабочих мест у специализированной организации - аутсорсера, предоставляющей персонал, не возникает. Соответственно, не возникает и налоговых рисков, связанных с необходимостью регистрации обособленного подразделения (ст. 11 НК РФ, п. 1 ст. 83 НК РФ).

Однако ситуация изменится, если по условиям договора специализированная организация - аутсорсер, предоставившая персонал, сама оборудует для него рабочие места на территории организации-заказчика, которой она предоставила персонал. В таком случае возникают все основания для того, чтобы считать это стационарными рабочими местами для специализированной организации - аутсорсера, предоставившей работников. Создание стационарных рабочих мест обуславливает необходимость регистрации обособленного подразделения. Особую актуальность в данной ситуации приобретает дата перевода персонала специализированной организации - аутсорсера в оборудованное помещение организации-заказчика и начала работы в нем этого персонала, которую необходимо зафиксировать в приказе руководителя, таблице учета рабочего времени и других внутренних документах. Такие документы придется предъявлять налоговой инспекции.

В-третьих, проблема ответственности аутсорсера и заказчика. По действующему законодательству обслуживающая специализированная организация - аутсорсер не может платить штрафы за организацию-заказчика. Тем не менее, правильно составленный договор на бухгалтерское обслуживание

поможет предусмотреть механизм компенсации штрафов, если они наложены за ошибки в бухгалтерском учете, возникшие по вине аутсорсера.

Поэтому в договоре необходимо предусмотреть ответственность аутсорсера за качество предоставляемых услуг. Как правило, это ответственность за своевременность представления отчетов в контролирующие органы, за правильность начисления налогов, за соответствие ведения бухгалтерского и налогового учетов действующему законодательству. В этом случае руководитель организации при нарушении условий договора может потребовать возмещения убытков (штрафов, обоснованно начисленных налоговой инспекцией, обнаружившей существенные ошибки и нарушения), вызванных действиями специализированной организации - аутсорсера.

Все вышеперечисленные нюансы необходимо учесть в процессе осуществления преддоговорной работы.

Однако для получения необходимой отдачи от передачи функций бухгалтерии на аутсорсинг и снижения налоговых рисков организации-заказчика недостаточно просто заключить соответствующий договор, отдать бухгалтерию «на сторону».

Учет расходов на передачу функций бухгалтерии специализированной организации зависит от применяемого организацией-заказчиком режима налогообложения: общего или упрощенного.

Рассмотрим отражение в учете расходов у организаций, применяющих общий режим налогообложения.

В бухгалтерском учете расходы на оплату услуг по ведению бухгалтерского и налогового учета специализированной организацией - аутсорсером признаются в качестве управленческих расходов, формирующих расходы по обычным видам деятельности, на основании п. п. 4 и 7 Положения по бухгалтерскому учету "Расходы организации" ПБУ 10/99, утвержденного Приказом Минфина России от 06.05.1999 N 33н. Такие расходы принимаются к учету в сумме, установленной договором со специализированной организацией - аутсорсером (без учета предъявленной организацией-заказчику суммы НДС), в том отчетном периоде, в котором услуги были оказаны, независимо от времени фактической выплаты денежных средств и иной формы осуществления (п. п. 6 и 18 ПБУ 10/99 "Расходы организации").

Предъявленная специализированной организацией - аутсорсером сумма НДС подлежит вычету на основании п. 2 ст. 171 НК РФ и п. 1 ст. 172 НК РФ при наличии правильно оформленного счета-фактуры после принятия к учету оказанных услуг при условии использования таких услуг для осуществления операций, облагаемых НДС.

Налоговым кодексом РФ предусмотрено, что расходы на аудиторские услуги (пп. 17 п. 1 ст. 264 НК РФ), расходы на услуги по предоставлению работников (технического и управленческого персонала) сторонними организациями для участия в производственном процессе, управлении производством либо для выполнения иных функций, связанных с производством и (или) реализацией (пп. 19 п. 1 ст. 264 НК РФ), а также расходы на услуги по ведению бухгалтерского учета, оказываемые сторонними организациями или индивидуальными предпринимателями (пп. 36 п. 1 ст. 264 НК РФ), являются прочими расходами, связанными с производством и реализацией.

Для целей исчисления налога на прибыль датой признания расходов на оказание услуг по ведению бухгалтерского и налогового учета при методе начисления является дата подписания двустороннего акта об оказании таких услуг (пп. 3 п. 7 ст. 272 НК РФ). Если даты подписания акта специализированной организацией - аутсорсером и организацией-заказчиком не совпадают, то датой признания расходов следует считать дату приемки услуг организацией-заказчиком (дату подписания акта заказчиком).

Особое внимание следует обратить на дату предъявления документов, служащих основанием для расчета за оказанные услуги по ведению бухгалтерского и налогового учета.

Позиция контролирующих органов сводится к тому, что дата составления документа является и датой его предъявления (Письма Минфина России от 26.01.2007 N 03-03-06/2/10 и ФНС России от 13.07.2005 N 02-3-08/530).

Теперь рассмотрим учет расходов у организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения. При передаче функций бухгалтерии сторонней организации у организаций, применяющих упрощенную систему налогообложения и выбравших в качестве объекта налогообложения доходы, уменьшенные на величину расходов, перечисленных в ст. 346.16 НК РФ расходы на приобретение, сооружение и изготовление основных средств, на приобретение нематериальных активов на приобретение исключительных прав на изобретения на научные исследования и (или) опытно-конструкторские разработки и др., могут возникнуть некоторые проблемы. Это связано с тем, что в отличие от общепринятого порядка налогообложения прибыли этот перечень расходов носит исчерпывающий характер и не подлежит расширительному толкованию.

Если указанные организации заключают договор на бухгалтерское обслуживание, то затраты на бухгалтерские услуги они вправе включить в состав расходов на основании пп. 15 п. 1 ст. 346.16 НК РФ.

Если же заключен договор на оказание услуг по ведению налогового учета (ведение книги учета доходов и расходов), то, учитывая закрытость установленного п. 1 ст. 346.16 НК РФ перечня расходов, затраты по ведению налогового учета не могут включаться в состав расходов, уменьшающих доходы, полученные организацией, применяющей упрощенную систему налогообложения (Письмо УФНС России по г. Москве от 11.04.2006 N 18-12/29565).

В целях снижения профессиональных и налоговых рисков при заключении и исполнении любого вида договоров на ведение бухгалтерского учета сторонней организацией - аутсорсером рекомендуем:

-использовать в обязательном порядке в тексте договора и подтверждающих его исполнение документов дословную терминологию Налогового кодекса Российской Федерации;

-не употреблять в тексте договора такие модные термины, как «аутсорсинг», «аутстаффинг», «аренда персонала», поскольку их использование лишний раз только привлечет внимание контролирующих органов.

-не заключать договор об оказании услуг по ведению бухгалтерского учета или договор о предоставлении персонала с взаимозависимой специализированной организацией. Целесообразно заключать такие виды договоров только с давно работающей на рынке специализированной организацией, предоставляющей свои бухгалтерские услуги большому кругу лиц;

-в условиях договора о предоставлении персонала максимально подробно указать необходимые штатные единицы и требования к ним;

-издать внутренний организационно-распорядительный документ об необходимости привлечения сторонней организации или стороннего персонала, подтвержденной предварительно проведенным финансовым анализом внедрения бизнес-проекта по передаче функций бухгалтерии;

-включать в текст договора возмездного оказания услуг или договора о предоставлении персонала все существенные условия для договоров данного вида;

-максимально детализировать предмет договора;

-обеспечить подписание договора надлежащими должностными лицами как со стороны заказчика, так и со стороны аутсорсера;

-обеспечивать соразмерность стоимости оказанных услуг их объему, качеству и трудозатратам;

-во избежание серьезных ошибок при оформлении операций приемки-сдачи услуг конкретные исполнители должны иметь возможность ознакомиться с существенными условиями заключенных организацией-заказчиком договоров на бухгалтерское обслуживание;

-операции по оказанию услуг по ведению бухгалтерского учета должны быть тщательно документированы (наличие договора, составленного в письменной форме, оригинала счета-фактуры, оригинала двустороннего акта об оказании услуг);

-желательно, чтобы в штате организации-заказчика не было сотрудников, выполняющих такие же функции, что и привлеченный персонал по договору о предоставлении персонала, или такие же функции, которые выполняет специализированная организация - аутсорсер по договору возмездного оказания услуг.

При заключении договорных отношений со специализированной организацией - аутсорсером рекомендуется организации-заказчику проявить должную осмотрительность и заранее получить всю необходимую информацию, позволяющую защитить себя от возможных финансовых потерь и потенциальных конфликтов как в отношениях с самим аутсорсером, так и в спорах с налоговыми органами.

Литература

1. Орлова, Е.В. Передача бухгалтерии на аутсорсинг: проблемы документального оформления и налогообложения. / Е.В. Орлова // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет-2008.- №8, №9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Аутсорсинг и его применение в деятельности организации

Горно-Алтайский государственный университет

**Афанасьева С.А., 819 гр.
Науч. рук. Куттубаева Т.А.**

В современном мире компании сталкиваются с беспрецедентным давлением со стороны рынка. Выживают и добиваются успеха лишь те организации, которые ведут бизнес наиболее эффективным способом, добиваясь снижения операционных издержек при сохранении высокого качества товаров и услуг. Актуальностью данной темы является то, что одной из наиболее современных и успешных бизнес - моделей, позволяющих добиться реальных конкурентных преимуществ, является аутсорсинг.

Аутсорсинг – это передача на договорной основе на длительное время непрофильных функций другим организациям, которые специализируются в конкретной области и обладают соответствующим опытом, знаниями, техническими средствами.

Таким образом, аутсорсинг – это стратегия управления, которая позволяет оптимизировать функционирование организации за счет сосредоточения деятельности на главном направлении.

Изначально аутсорсинг развивался в таких отраслях как бухгалтерия и юриспруденция. Однако сейчас отраслевой спектр аутсорсинга существенно расширился.

Среди функций, отдаваемых на аутсорсинг, на сегодняшний день лидерами являются: *поддержка информационных систем* (72% компаний-потребителей ИТ-услуг делают выбор в пользу аутсорсинга), *поиск и подбор кадров* (так называемый HR-аутсорсинг), *PR и рекламные услуги, клининговые услуги, охрана и служба безопасности, организация транспортных перевозок, административная поддержка и другие.*

Плюсы и минусы аутсорсинга.

Плюсы аутсорсинга	Минусы аутсорсинга
1. Сокращение и контроль издержек; 2. Экономия на налогах и затратах; 3. Освобождение внутренних ресурсов компании для других целей; 4. Фокусирование компании на основной деятельности; 5. Использование специализированного оборудования, знаний, технологий; 6. Использование конкуренции на рынке исполнителя; 7. Сокращение влияния неуправляемых факторов (нехватка комплектующих); 8. Разделение и частичная передача другой компании рисков.	1. Уменьшение контроля над качеством выполняемых работ; 2. Временные затраты для выстраивания доверительных отношений между компаниями; 3. Сложность выбора поставщика-аутсорсера; 4. Уровень профессионализма сотрудников аутсорсинговой компании — аутсорсера (как исполнителя, так и его руководителя) может оказаться недостаточным для выполнения работ или оказания услуг на должном уровне; 5. Недостаточность рычагов управляющего воздействия, что может привести к снижению эффективности процессов и увеличению затрат на обслуживание.

Рассмотрим преимущества аутсорсинга на примере организации ООО «ВЭПО АСОХРА» занимающейся поставкой пантов марала, в частности на примере непрофильной функции для этой компании, такой как: охрана готовой продукции до её передачи покупателю. Для того чтобы обеспечить охрану готовой продукции компании необходима нанять 3-х охранников с графиком работа сутки через двое, и минимальной заработной платой 5000 рублей. С учётом всех налогов и отчислений получается $5000 + 36\% = 6800$ рублей. На трёх работников выходит 20400 рублей ежемесячно.

Теперь рассмотрим прейскурант цен на услуги аутсорсинга охранных компаний, на примере частной компании ЧОП «Защита» и государственной ФГУП «Охрана».

В месяц по круглосуточной охране объекта

ЧОП «Защита»	4700 рублей
ФГУП «Охрана»	12000 рублей

Исходя из выше проведенных расчетов видно, что компании выгодно пользоваться услугами аутсорсинга нежели нанимать рабочих для охраны.

Рассмотрим аутсорсинг на услуги программиста в этой же компании. Для эффективной работы компании требуется компьютерное обеспечение и, как следствие, работник, который разбирается в информационных технологиях. В среднем, в таких небольших компания достаточно одного программиста со средней заработной платой 5000 рублей + 34% отчислений = 6700 рублей. Теперь рассмотрим прейскурант цен компании «Компьютер сервис» предоставляющей услуги ИТ- аутсорсинга.

Техническое обслуживание	100-500 рублей
Лечение вирусов	100-300 рублей
Восстановление информации	100-500 рублей

В среднем, пользуясь услугами компании-аутсорсера, тратится около 1500 рублей, следовательно, аутсорсинг выгоднее.

Или рассмотрим выгодность аутсорсинга на примере индивидуальных предпринимателей без образования юридического лица. Допустим ИП занимается установкой и обслуживанием мультикасс, которые находятся в его собственности. Ежемесячно он обязан отдавать отчеты в налоговую службу, для этого ему необходим бухгалтер. В среднем зарплата бухгалтера у ИП составляет $8000 \text{ рублей} + 34\% = 10720$

рублей. Компания-аутсорсер предлагает услуги ежемесячной бухгалтерской отчетности, в зависимости от количества и сложности отчета в среднем от 2500-4000 рублей. Так же необходимо отметить, что услуги компании-аутсорсера являются профессиональными. Конечно, ИП мог бы вести бухгалтерию сам, не тратя деньги ни на аутсорсера, ни на бухгалтера, но если ИП не имеет экономического образования и неправильно составит отчетность, то штрафы за это могут превысить и услуги аутсорсера, и услуги бухгалтера.

Исходя из этого, можно считать, что услуги аутсорсинга, являются наиболее выгодными с точки зрения экономии средств и наиболее профессиональными с точки зрения оказания услуг. Однако, перед пользованием услугами аутсорсинга клиенту необходимо проделать большую работу по сбору информации о наиболее профессиональных, надежных и менее затратных компаниях-аутсорсерах. В этом и заключается наибольшая сложность аутсорсинга, ведь необходимо найти компанию, которой можно будет доверить, не только свои деньги, но и коммерческую тайну, а также сохранность имущества всего предприятия.

Вывод:

Несмотря на то, что схемы аутсорсинга активно используются в зарубежных странах (США, Германия, Япония и др.), в России модная практика появилась не так давно, но уже успела заявить о себе как о передовой технологии в области управления.

Аутсорсинг представляет собой эффективный способ координировать деятельность того или иного предприятия и, тем самым, оптимизировать временные и финансовые затраты, путем высвобождения большого количества материальных, нематериальных и человеческих ресурсов.

Аутсорсинг на практике применим почти в любой области деятельности предприятия. Найти специалистов, которые смогли бы исполнять функции коммерческого или финансового директора, бухгалтера, юриста, менеджера и т.д. оказывается не столь сложным делом. Без затруднений проходит и интеграция специалистов в новый бизнес.

Следовательно, аутсорсинг является очень перспективным видом деятельности, который находит свое применение практически в любой сфере бизнеса, и особенно актуален в период кризиса, когда необходима тотальная экономия средств предприятия.

Сравнительный анализ состояния расчетов с бюджетом по налоговым платежам предприятий отдельных видов деятельности Республики Алтай, Алтайского края, Республики Хакасия за период с 2006 г. по 2009 г.

Горно-Алтайский государственный университет

**Белявцева А.А., Городилова Н.Н.,
Карачинцева Ю.В., 818 гр.
Науч. рук. Фомина Л.А.**

Важнейшее практическое значение имеет в работе ФНС России анализ задолженности и поступлений налоговых платежей и в бюджетную систему страны на основе налоговой статистики с учетом тенденций развития макроэкономической ситуации, а также воздействия отраслевых и региональных факторов.

Эффективность налогообложения является основным фактором качества проводимой налоговой политики государств. В свою очередь, выделить эталонные характеристики для оценки налогообложения, налоговой политики довольно сложно, поскольку состояние налоговой системы государства и регионов определяется во многом такими моментами, как национальные, исторические, экономические, организационные условия развития. Одним из методов установления эффективности налогообложения является анализ налоговых поступлений, задолженности перед бюджетами всех уровней.

Аналитическая работа по изучению расчетов с бюджетом налогоплательщиков по видам деятельности должна осуществляться систематически. Это позволит отслеживать динамику возникновения обязательств и своевременность их погашения, выявлять просроченную задолженность перед налоговыми органами, контролировать изменение налоговой нагрузки с точки зрения ее оптимальности для осуществления данного вида деятельности и предупреждать налоговые правонарушения. При этом в настоящее время налоговые органы в ходе контрольной и аналитической работы акцент делают на анализ состояния расчетов с бюджетом по видам налогов, а не по видам деятельности.

Нами в ходе исследования сделана попытка сравнить состояние, структуру задолженности перед бюджетами по налоговым платежам, поступления налогов в бюджетную систему РФ хозяйствующих субъектов по видам деятельности трех регионов: Республики Алтай, Алтайского края, Республики Хакасии за последние 3 года с 2007 года по 2009 год.

Основными направлениями исследования являются:

1. Анализ задолженности налогоплательщиков перед бюджетами всех уровней с выявлением в динамике за анализируемый период основных тенденций по трем указанным регионам.

2. Сравнительная характеристика поступления налогов в бюджеты всех уровней от налогоплательщиков отдельных видов деятельности (по ОКВЭД) за анализируемый период по трем указанным регионам.

3. Анализ структуры задолженности в разрезе федеральных, региональных и местных налогов по видам деятельности за период с 2007 по 2009 гг. по трем указанным регионам.

В качестве источников информации для анализа нами использовались данные налоговой статистики – формы № 4-НОМ «Отчет о задолженности по налогам и сборам, пеням и налоговым санкциям в бюджетную систему РФ по основным видам экономической деятельности» по состоянию на 01.01.08 г., на 01.01.09 г., на 01.01.10 г. по Республике Алтай, Алтайскому краю и Республике Хакасия, материалы периодической печати и электронных баз по теме исследования.

Рассмотрим основные итоги изучения по указанным выше направлениям.

Анализ задолженности налогоплательщиков перед бюджетами всех уровней с выявлением в динамике за анализируемый период основных тенденций по трем указанным регионам.

За анализируемый период общая сумма задолженности перед бюджетами всех уровней имеет тенденцию к росту (к снижению) в Республике Алтай, Алтайском крае, Республике Хакасия. Так, в Республике Алтай задолженность возросла с 474,5 млн. руб. (с начала 2007 г.) до 431,9 млн. руб. по состоянию на начало 2010 года; в Алтайском крае с 6776 млн. руб. до 9626 млн. руб.; в Республике Хакасия с 162,7 до 184,1 млн. руб.

Наибольшую величину задолженности имеют налогоплательщики, занимающиеся торговлей (27,55% на 01.01.10 г.) в Республике Алтай, строительство 33, 95% в Алтайском крае, 11,22% в Республике Хакасия.

Менее 1 % от общей задолженности перед бюджетом в течении изучаемого периода остается по здравоохранению, образование, государственное управление. Рост задолженности наблюдается в Республике Алтай и Алтайском крае по таким видам деятельности как торговля (рост составил 16-30%), транспорт и связь (рост составил 1 – 6 %), в Республике Хакасия строительство (рост составил 2-10%), торговля (рост составил 4-11%). Снижается задолженность по налогам по строительству, транспорту и связи в Республике Алтай, по сельскому хозяйству в Алтайском крае, по сельскому хозяйству, производству и распределению электроэнергии, газа и воды в Республике Хакасия.

Незначительное изменение задолженности можно отметить по таким видам деятельности как с/х, производство и распределение электроэнергии, воды и газа в Республике Алтай, транспорт и связь в Алтайском крае, транспорт и связь в Республике Хакасия.

На протяжении последних лет задолженность перед бюджетом стабильно снижалась. Однако из-за последствий мирового экономического кризиса, оказавшего негативное влияние на финансовое состояние организаций всех отраслей экономики указанных регионов, в 2009 и 2010 гг. она начала расти. Так если по состоянию на 01.01.09 г. в Республике Алтай она составила 432 млн. руб., то по состоянию на 01.01.10 г. она возросла до 497 млн. руб. или на 15%. Аналогичная картина по Алтайскому краю и Республике Хакасия.

Проведенный анализ показал, что в общей структуре задолженности на 01.01.10 около 1/3 составляет задолженность, возникшая более трех лет назад, которая в основном значит за предприятиями-банкротами. Более половины задолженности - долги, практически нереальные к взысканию. Это характерно для всех изучаемых трех регионов.

Анализируя структуру задолженности хозяйствующих субъектов по отраслям экономики, необходимо отметить, что тенденция, наметившаяся с начала 1990-х гг., сохраняется. Так, около 25% всей задолженности приходится на организации обрабатывающего производства, 20,6% - на компании оптовой и розничной торговли, 8,2% - на сельское и лесное хозяйство, охоту, около 9% - на производство и распределение электроэнергии, газа и воды, по 6% - на строительство и организации, оказывающие услуги в области транспорта и связи.

На состояние расчетов с бюджетом влияют разные факторы, в том числе изменения налогового законодательства, экономическая ситуация в стране, налоговая политика хозяйствующих субъектов и другие. Рассматривая основные изменения, произошедшие в налоговом законодательстве РФ в 2007 - 2010 гг., следует отметить, что большинство из них носили позитивный характер, снижающий степень налоговой нагрузки на хозяйствующие субъекты. Особенно заметно это относится к поправкам, произошедшим в 2008 г. в связи с нарастающим финансовым кризисом. К наиболее важным из них, с нашей точки зрения, относятся следующие.

1. Введение рассрочки по уплате НДС. Начиная с IV кв. 2008 г. НДС можно уплачивать не единовременно, а тремя равными частями.

2. Увеличение срока сбора документов на 90 дней по товарам, которые помещены под таможенный режим экспорта.

3. Предъявление к вычету НДС с суммы перечисленного аванса.

4. Снижение ставки налога на прибыль с 24% до 20%.

5. Увеличение предельной суммы учитываемых для целей налогообложения процентов (в 1,5-2 раза от ставки рефинансирования в рублях и 22% в валюте);

6. Возможность перехода в IV кв. 2008 г. на уплату авансовых платежей по налогу на прибыль исходя из фактически полученной прибыли.

7. Возможность изменения выбранного метода начисления амортизации с одновременным увеличением амортизационной премии до 30%.

8. Возможность ежегодного изменения объекта налогообложения при применении упрощенной системы налогообложения.

9. Возможность учитывать убытки в расходах без ограничения по сумме.

10. Отмена нормирования суточных расходов и т.д.

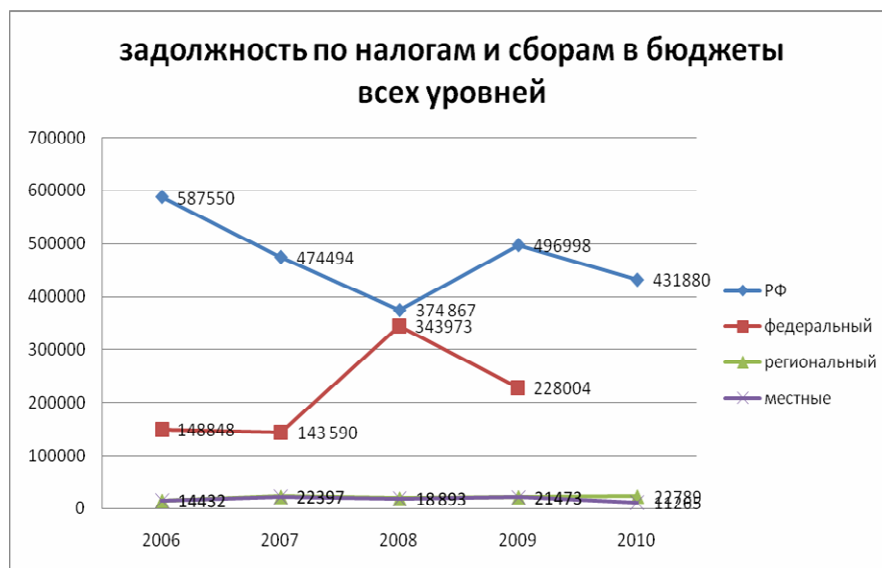
В то же время указанные изменения в налоговом законодательстве произошли на фоне негативных тенденций в экономике, которые оказали существенное влияние на формирование налоговой базы по НДС, налогу на прибыль организаций: сокращение рабочих мест, снижение заработной платы. Это не замедлило сказаться на темпах роста налога на доходы физических лиц

Специальные налоговые режимы (льготные режимы) являются вынужденной мерой, направленной на стимулирование отдельных категорий налогоплательщиков, налоговый учет и налоговый контроль в общепринятом виде для которых затруднен.

Отмечается, что льготные условия налогообложения являются побудительным мотивом для дробления бизнеса с целью получения неоправданных налоговых преимуществ, поэтому расширять границы применения упрощенной системы налогообложения (УСНО) по нашему мнению нельзя, необходимо рассмотреть ряд дополнительных ограничений по применению УСНО.

Судя по мнениям представителей налоговых органов, нельзя не отметить, что ЕНВД в различных отраслях деятельности себя оправдал, - налоговые поступления неуклонно растут даже в условиях кризиса, поскольку не зависят от реальных результатов деятельности налогоплательщиков. Простота и невысокие размеры налога явились побудительным мотивом легализации деятельности для многих представителей мелкого бизнеса.

Динамика изменения задолженности налогоплательщиков Республики Алтай перед бюджетами всех уровней представлена на рисунке 1.



Кризисные явления в экономической сфере оказали существенное влияние на рост налоговой задолженности по РФ, абсолютная сумма которой на 1 января 2010 г. составила 241 млрд. руб. и выросла по сравнению с прошлым годом на 67%.

Факторами роста задолженности перед бюджетами в целом по РФ и по изучаемым регионам можно назвать доначисление налогов по результатам проведения контрольных мероприятий и неуплата текущих платежей. Абсолютная сумма задолженности по текущим платежам выросла в два раза и на 1 января 2010 г. составила 7 млрд. руб. В Республике Алтай она выросла примерно в 2 раза.

Третий фактор заключается в миграции налогоплательщиков. Миграция организаций из других субъектов Федерации нередко предполагает уход от уплаты налогов. Как правило, такие налогоплательщики не находятся по юридическому адресу и не имеют имущества, на которое можно обратить взыскание

По изучаемым регионам подавляющая часть задолженности по состоянию на 01.01.10 г. признается возможной к взысканию (табл.1).

Таблица 1
Задолженность по налогам в бюджетную систему РФ по Республике Алтай, Алтайскому краю и Республике Хакасия по состоянию на 01.01.10 г.

Тыс. руб.

Регион	Всего задолженность		в том числе:					
			недоимка, возможная ко взысканию		урегулированная задолженность		задолженность невозможная ко взысканию (долг за ликвидиров. ИП)	
	сумма	%	сумма	%	сумма	%	сумма	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Республика Алтай	431880	100,00	429006	99,3	157620	36,5	8874	2
Алтайский край	9626061	100,00	9484439	98,5	4896969	50,9	141622	1,5
Республика Хакасия	951204	100,00	944086	99,2	417848	44	7118	0,8

Проведенная в 2009 г. работа по урегулированию задолженности дала положительные результаты: урегулировано задолженности путем ее реструктуризации, предоставления отсрочек и рассрочек, приостановления к взысканию в связи с проведением процедуры банкротства в Республике Алтай 36,5%, в Алтайском крае 50,9 %, в Республике Хакасия 44% от общей суммы задолженности (табл.1).

Сравнительная характеристика задолженности налогоплательщиков изучаемых регионов перед федеральным бюджетом представлена наглядно на рисунке 2.



В последние годы, несмотря на сложную ситуацию в экономике страны и изучаемых регионов, отмечается стабильный рост налоговых поступлений.

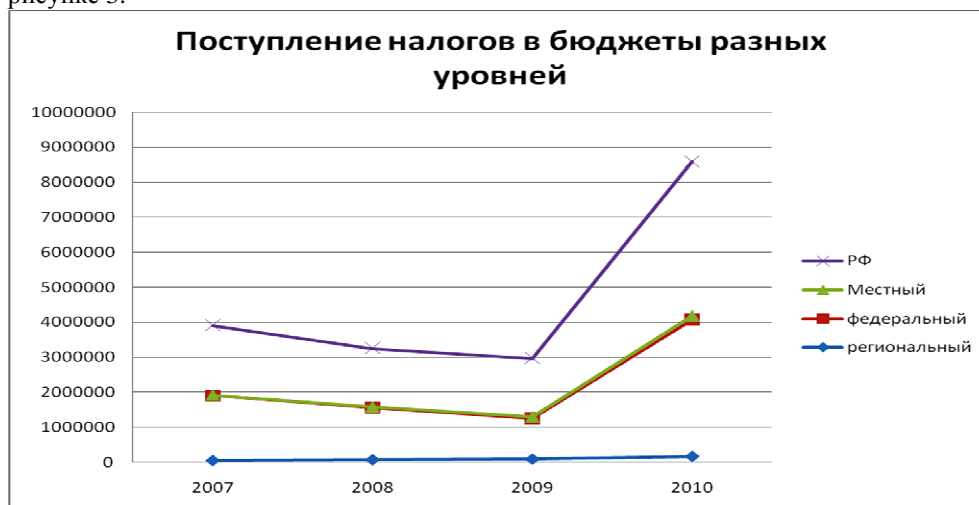
Основной рост поступлений в бюджет за анализируемый период получен от поступлений налогоплательщиков строительства и торговли отрасли в Республике Алтай, торговля, транспорт и связь в Алтайском крае, строительство, производство и распределение электроэнергии, торговля в Республике Хакасия.

Общей тенденцией является увеличение платежей от торговой отрасли.

Незначительные поступления в 2009 году в бюджет получены от предприятий сельского хозяйства в двух регионах (1,5- 3%).

Причинами роста поступлений в бюджеты можно назвать спад кризисных явлений в экономике страны, отсутствие глубоких негативных последствий кризиса в сибирских регионах, за счет инфляции, а так же за счет налогового администрирования.

Динамика поступления налогов в бюджеты разных уровней за изучаемый период представлена на рисунке 3.



В ходе исследования нами был проведен анализ структуры задолженности по видам деятельности за 2007-2010 гг. по изучаемым регионам.

Из трех регионов наиболее значительная сумма задолженности по налогам перед бюджетами на начало 2010 г. составила 9626 061 тыс.руб. в Алтайском крае.

В Республике Алтай задолженность перед федеральным бюджетом составила 67% от общей суммы. В Республике Хакасия соответственно - 68%.

За анализируемый период наблюдается тенденция роста данного показателя во всех регионах по отраслям: торговля, строительство.

Задолженность в местные бюджеты по состоянию на начало 2010 года составила 14% в Республике Алтай, 16% в Алтайском крае и 12% в Республике Хакасия. По отраслям картина в регионах примерно одинаковая.

За анализируемый период просматривается общая тенденция – роста задолженности перед федеральным, региональным бюджетом, при этом более высокий темп роста имеет задолженность перед региональными бюджетами.

Анализ данных по состоянию задолженности, поступлениям в бюджеты разных уровней по основным видам деятельности за 2007 - 2009 гг. позволяет сделать следующие выводы.

- 1.Наличие тенденции роста задолженности по налогам перед бюджетами всех уровней.
- 2.Большая часть недоимки приходится на такие отрасли экономики как торговля (оптовая и розничная), строительство.
- 3.Снижение поступления в бюджеты от предприятий сельского хозяйства.
- 4.Значительная часть (до 40%) задолженности перед бюджетами является не текущей, а урегулированной (присужденная и подлежащая взысканию по решению судов; отсроченная; задолженность, приостановленная к взысканию в связи с введением процедур банкротства; реструктурированная задолженность).
- 5.Среди изучаемых регионов Алтайский край имеет наиболее высокие показатели задолженности по налогам, объемы поступления в бюджеты всех уровней.

Динамика сводного показателя по задолженности перед бюджетом зависит, с одной стороны, от суммы доначисленных (за вычетом уменьшенных) платежей по результатам налоговых проверок, с другой - от суммы зачтенной, погашенной и списанной налоговой задолженности. В рамках налогового администрирования проявляются во взаимосвязи как результативность механизма налогового контроля, так и результативность механизма налогового регулирования.

Полученные результаты исследования могут быть полезны при налоговом планировании, рассмотрении вопросов изменения законодательства субъектов по региональным и местным налогам, проведении мероприятий налогового администрирования.

Исходя из задачи полноты исполнения доходной части бюджетов, представляется целесообразным организовать работу по анализу системы показателей, связанных, прежде всего с оценкой налогового потенциала и макроэкономической ситуации конкретных субъектов Российской Федерации, усилением контроля за финансовыми потоками в сфере деятельности «проблемных» налогоплательщиков, видов деятельности и др. На основе подобного анализа также возможно осуществление систематического мониторинга и прогнозирование финансового состояния тех сфер экономической деятельности, в которых

особенно значительны резервы налоговых поступлений (промышленно - финансовые группы, холдинги, крупные корпорации; предприятия, занимающиеся производством и оборотом алкогольной продукции; финансово - банковские структуры; крупнейшие по масштабам своей деятельности предприятия общегосударственной значимости, отдельные виды деятельности).

Применение PR-технологий в муниципальном управлении

Горно-Алтайский государственный университет

**Бочкарева Н.Д., 819 ГР.
Науч.рук. Куттубаева Т.А.**

В современных условиях владение PR-технологиями становится профессионально важным качеством специалиста, занятого в сфере управления, так как PR (Паблик Рилейшнз) – система связей с общественностью, предполагающая многократную деятельность по улучшению взаимоотношений между организацией и общественностью. В последние годы PR-технологии применяются во всех отраслях деятельности, в том числе и в государственном и муниципальном управлении.

При этом под Паблик Рилейшнз в системе муниципального управления понимается целенаправленное взаимодействие органов местного самоуправления с гражданами и общественными институтами, позволяющее оценивать их отношение к тем или иным решениям и действиям муниципальных органов власти, формировать общественное представление по широкому кругу проблем, касающихся развития экономики и социальной сферы муниципального образования для создания атмосферы доверия к решениям и действиям органов местного самоуправления.

В тесном взаимодействии органов местного самоуправления с гражданами должны быть заинтересованы как сами граждане, так и органы муниципального управления. Если население проинформировано, то оно адекватно воспринимает политику администрации муниципального образования, все ее управленческие решения и способы их реализации. Причем, в адекватном восприятии политики администрации населением заинтересованы и сами органы власти. Важное значение во взаимодействии органов власти и граждан имеет и наличие обратной связи, которая позволяет населению информировать органы местного самоуправления о своих проблемах, проблемах муниципального образования, реагировать на действия органов власти, давать оценку их деятельности и предлагать свои пути решения. Такая связь необходима органам местного самоуправления для более точной оценки и учета потребностей населения при разработке и принятии управленческих решений, полной и успешной их реализации на практике. Кроме того, наличие обратной связи позволяет снизить уровень социального напряжения в обществе, избежать конфликтных ситуаций между властью и населением.

Для установления тесного взаимодействия с населением органы муниципального управления должны использовать различные PR-технологии, эффективно применять PR-мероприятия.

В работе по взаимодействию органов местного самоуправления с населением главная роль принадлежит средствам массовой информации, которые способствуют донесению полной и достоверной информации до населения. Однако не все органы местного самоуправления уделяют достаточно внимания развитию форм сотрудничества со средствами массовой информации. Многие органы управления на местах ограничиваются только выпуском муниципальных газет. Результаты проведенного нами в г. Горно-Алтайске социологического опроса (рис. 1), показали, что только лишь 30% респондентов читают муниципальную газету, при этом такое же количество людей (30% опрошенных) не читают газету, потому что не знают о ней, или в ней нет необходимой информации, а 21% опрошенных читают ее очень редко.

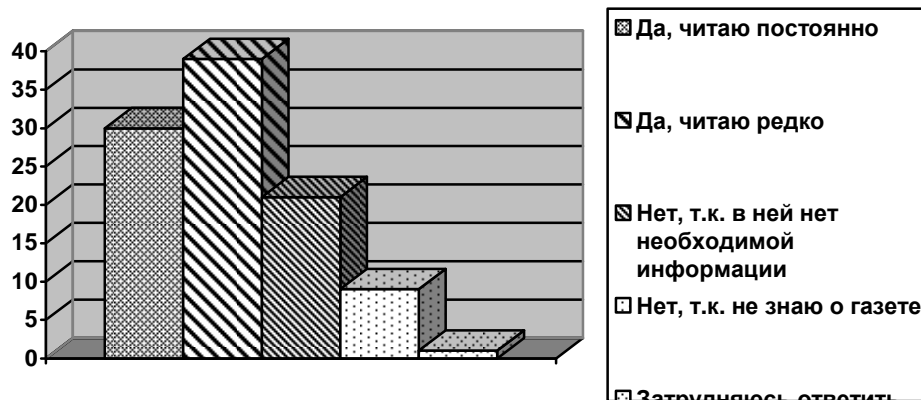


Рис. 1. Распределение ответов респондентов на вопрос «Читаете ли Вы муниципальную газету?»

В целом анализ печатного средства (газета «Вестник Горно-Алтайска»), выпускаемого администрацией г. Горно-Алтайск, показывает, что публикуемые материалы освещают в основном только деятельность органов местного самоуправления, при этом мало материалов, акцентирующих внимание именно на значимости реформирования местного самоуправления, возможности участия населения в управлении муниципальным образованием, мало материалов, отражающих мнение населения о деятельности органов местного самоуправления.

Одной из форм привлечения СМИ к сотрудничеству с органами местного самоуправления г. Горно-Алтайска являются различные конкурсы, проводимые по инициативе администрации города. Так, ежегодно в городе проводятся фотоконкурс «Мой любимый город!», «Вопреки» им.Ларисы Юдиной, «Живое слово», «Горно-Алтайск глазами СМИ», конкурс «Акула пера». Основными целями проведения этих конкурсов является освещение событий, происходящих в жизни города, доведение этой информации до населения.

Для поддержания связей с общественностью органы муниципального управления могут использовать различные массовые мероприятия – митинги, слеты, семинары, симпозиумы, торжественные встречи, которые позволяют вовлечь население в процесс принятия решения по важным вопросам развития муниципального образования.

Важное значение в формировании информационной открытости органов местного самоуправления имеют выпуск пресс-релизов, проведение пресс-конференции, брифингов, создание собственного сайта.

Анализ деятельности администрации г. Горно-Алтайска показывает, что основными видами мероприятий, направленных на информирование населения о деятельности органов местного самоуправления и обратной связи с ним, являются торжественные мероприятия, встречи представителей администрации с населением, пресс-конференции, выпуск пресс-релизов и прямые теле-эфирные (глава города не реже 1 раза в месяц выступает в «прямом эфире» на телевидении). Кроме этого в администрации г. Горно-Алтайска создана общественная приемная, где проводятся консультации населения по различным проблемным вопросам специалистами отделов администрации.

Администрацией города проводится много общественно-культурных мероприятий, целью которых является сплочение жителей вокруг общих интересов и проблем, организация досуга разных возрастных групп населения. Кроме того, такие общественно-культурные мероприятия и праздники являются еще одной возможностью для администрации, депутатов рассказать о своей работе, возможность получения обратной связи от населения в непосредственном контакте на мероприятии. Однако, на вопрос «Знаете ли Вы, какие мероприятия проводят органы местной власти?» 16% респондентов ответили, что не знают вообще, 70% - только частично, и лишь 14% - знают о всех мероприятиях (рис.2).

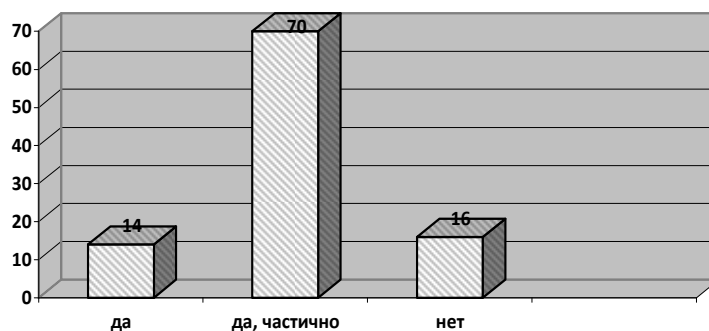
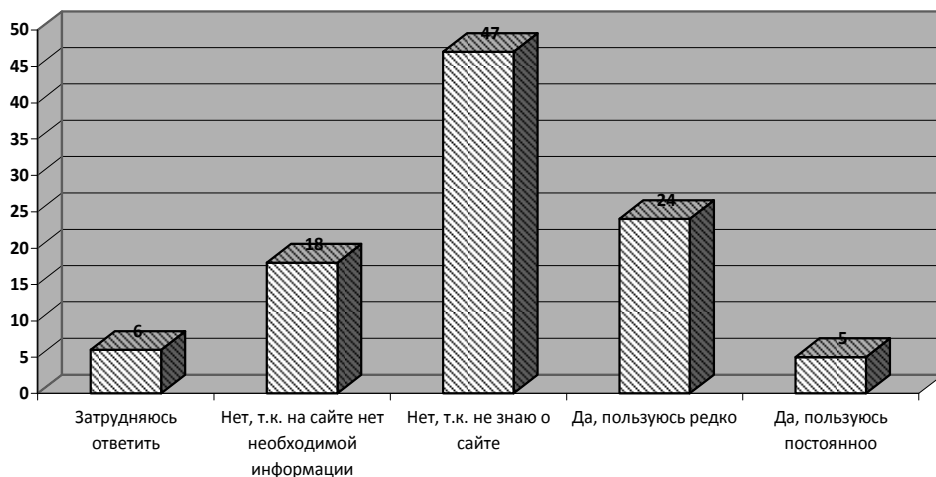


Рис. 2.

Распределение ответов на вопрос «Знаете ли Вы, какие мероприятия проводят органы местной власти?»

Для повышения степени информационной открытости деятельности органов местного самоуправления города был создан официальный сайт администрации. Но, не смотря на это, большинство жителей не пользуются данным сайтом как источником информации о деятельности органов местного самоуправления. Так, среднестатистическая численность людей посещающих сайт равна 4560 чел., что очень мало для города с численностью 56013 чел. По данным социологического опроса, лишь 5% респондентов пользуются часто сайтом, а большинство опрошенных – 65% не пользуются сайтом, обосновывая тем, что не знают о существовании сайта, либо на нем нет необходимой информации.

Анализ содержания и структуры сайта показывает, что сайт не до конца проработан, на главной странице много лишней информации, которая не интересна посетителям; в Интернет-приемной сложная структура отправки обращений, вопросов (отсутствует анонимность), ответ приходит долго (не менее недели), сложен поиск архива с информацией.



Ри

с. 3. Распределение ответов на вопрос «Пользуетесь ли Вы для получения информации о деятельности органа местного самоуправления сайтом администрации г. Горно-Алтайска?»

Реализацией целей и задач Паблик Рилейшнз в администрации города занимаются два человека: главный специалист по связям с общественностью и пресс-секретарь. Однако они находятся в разных отделах, что на наш взгляд, затрудняет планирование совместных мероприятий, снижает в целом эффективность их работы.

Оценка результативности использования Паблик Рилейшнз в муниципальном управлении определяется степенью информированности населения о деятельности органов местного самоуправления, степенью открытости местной власти для взаимодействия с населением и различными общественными институтами, и наконец, степенью доверия населения местным органам власти.

Оценить процесс реализации Паблик Рилейшнз в г. Горно-Алтайске можно по результатам опроса. Так, респондентам был задан следующий вопрос: "Получаете ли Вы всю необходимую вам информацию о деятельности администрации города?", ответы на который свидетельствуют о явной недостаточности информации о деятельности местной администрации. Лишь 17% респондентов утверждают о том, что получают всю необходимую информацию, в то время как 75% опрошенных говорят о недостаточности информации.

При этом жители недостаточность информации о деятельности местной администрации объясняют тем, что:

- не вся информация выдаётся;
- нет отчета главы;
- не знание к кому обращаться за информацией.

То обстоятельство, что большинство респондентов считают недостаточной информацию о деятельности органов местного самоуправления города объясняет и распределение ответов на вопрос об открытости деятельности администрации муниципального образования. Так, 55% опрошенных ответили, что деятельности администрации города недостаточно открыта, 23% считают такую деятельность вообще закрытой, и лишь 20% респондентов считают работу администрации достаточно открытой.

Как было сказано выше основной задачей Паблик Рилейшнз должно быть формирование доверия населения к органам местного самоуправления. Поэтому в ходе опроса жителям города нами был задан вопрос: «Доверяете ли вы местным органам власти?». По полученным данным оказалось, что большинство опрошенных мало или совсем не доверяют местным органам власти, так лишь 11% - доверяют полностью, а остальные 49% и 32% - доверяют частично или не доверяют совсем, соответственно.

Таким образом, несмотря на то, что администрацией города проводится большая работа по информированию населения о деятельности местного самоуправления, результаты проведенного опроса (рис. 4) показывают, что только 12% жителей убеждены в том, что хорошо информированы о деятельности органов местного самоуправления, а 77% хотели бы получать больше информации о деятельности органов местного самоуправления. Это может быть обусловлено следующими проблемами:

- при организации Паблик Рилейшнз в администрации города используются не все инструменты PR-технологий;
- мероприятия по Паблик Рилейшнз проводятся не комплексно, без оценки эффективности таких мероприятий;
- не используются в полной мере возможности реализации Паблик Рилейшнз через СМИ и Интернет.

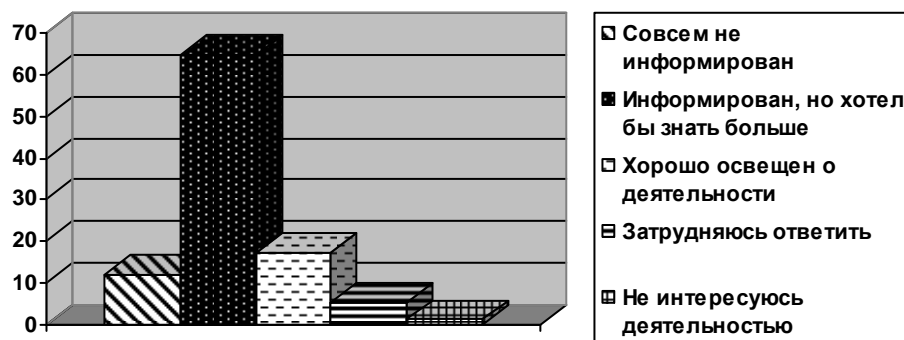


Рис. 4. Распределение ответов на вопрос «Определите Ваш уровень осведомленности о деятельности органов местного самоуправления г. Горно-Алтайска?»

На основе выше сказанного, мы предлагаем следующие рекомендации по развитию связей с общественностью в г. Горно-Алтайске:

- Создание отдела по связям с общественностью и СМИ, включив в его состав специалиста по связям с общественностью и пресс-секретаря;
- Планирование и проведение комплексных PR-мероприятий, с учетом целевой аудитории, эффективности используемых PR-инструментов.
- Постоянное проведение социологических исследований уровня информированности населения о деятельности органов местного самоуправления (в том числе с использованием сайта администрации) и корректировка в соответствии с результатами опросов плана PR-мероприятий.
- Создание информационных стендов, освещающих деятельность органов местного самоуправления.
- Повышение эффективности сайта администрации как средства коммуникации: внесение изменений в структуру сайта, в частности создание раздела «Обратная связь», создание страницы, где освещались бы наиболее острые проблемы, волнующие жителей города и др.
- Совершенствование местной газеты «Вестник Горно-Алтайска» путем включения в нее разделов, освещающих мнение жителей города о деятельности администрации, публикации писем и обращений граждан, интервью с жителями города и др.
- Проведение PR-мероприятий направленных не только на налаживание прямой и обратной связи с населением, но и направленных в целом для формирования имиджа муниципального образования.

Характеристика рациональной самоорганизации здоровья и использования рабочего времени руководителя

Горно-Алтайский государственный университет

**Жданова А.В., 819 гр.
Науч. рук. Поп Е.Н.**

Не может управлять другими тот,
кто не в состоянии управлять самим собой.
Английская пословица

Нет, пожалуй, сегодня более трудной и ответственной профессии в отечественной экономике, чем профессия руководителя. Да, быть руководителем – это профессия из тех, что называют комплексными, потому что она требует от человека владения столь многими и столь разными навыками.

Недомогания различного характера отнюдь не способствуют улучшению работоспособности руководителя. С другой стороны, стремление работать эффективнее и добиваться успеха в профессиональной сфере увенчается успехом только в том случае, если на это есть силы.

Дефицит времени является в настоящее время одной из серьезных проблем менеджмента. Он ведет к перегрузкам руководящих работников и является одной из причин возникновения стрессов. Поэтому решение проблемы рациональной самоорганизации здоровья и использования рабочего времени представляется весьма актуальным.

Существует большое количество методов исследования темы, но одни из удобных и простых является анкетирование. Мы в своем исследовании воспользовались одним из типовых тестов, и провели расширение включаемых вопросов.

Итак, цель анкетирования - проанализировать умеют ли руководители организовывать свое рабочее время и, сколько своего личного времени они уделяют своему здоровью. Анкетирование проводилось среди сотрудников университета, занимающие руководящие должности.

В анкетировании приняло участие 15 человек.

Важным компонентом восстановления работоспособности человека является сон. Однако занятость менеджера зачастую приводит к сокращению времени сна и как следствие – к тяжелым нервным и физиологическим расстройствам. Из 100% опрошенных 95% на вопрос Сколько времени вы спите ответили, что спать они 6-8 часов, и только 5% из них спят менее 6 часов. На вопрос когда вы ложитесь спать 55% респондентов ответили, что они ложатся спать примерно всегда в одно и тоже время, 45% - по окончании всех дел. Исходя из этих данных можно сделать вывод, о том что время для восстановления сил руководителей потенциально достаточно и имеет положительный фактор.

Завтрак заряжает людей энергией на целый день. Завтрак на ходу или его отсутствие - это не выход даже в том случае, если ваш день расписан по минутам. На самом деле, нерегулярное питание и систематический пропуск завтрака может иметь самые плачевные последствия для здоровья, которые сводятся к нарушениям трех важнейших функций: умственной, физической и социальной, поэтому завтрак должен стать обязательным началом напряженного дня руководителя. Большинство опрошенных - 80% ответили, что обязательно завтракают дома, и 20% вообще не завтракают.

Важным резервом повышения эффективности труда менеджера является хорошая организация режима работы и отдыха. Каждый современный руководитель должен уметь анализировать свои действия, затраты рабочего времени, технику личной работы.

85% опрошенных на вопрос Во сколько Вы предпочитаете приходить на работу? ответили – вовремя, и у 15% опрошенных гибкий график. Это говорит о том что, организация применяет гибкий график как стимул работы персонала и это благоприятно сказывается на сотрудниках.

Сотрудники университета как правило занимаются планированием своего рабочего времени. На вопрос планируете ли вы свой рабочий день с помощью записей в ежедневнике 75% опрошенных планируют только главные задачи и мероприятия, 20% не видят в этом смысле так как все равно не удается придерживаться плана, и у 5% как правило рабочий день спланирован до минуты. Этот факт можно признать крайне положительным, поскольку планирование повышает существенно характер работы.

Умеете ли вы решать несколько задач параллельно? Большинство опрошенных, а это 65% ответили что, стараются сосредоточиться на самом главном, не упуская из вида остальные задачи, остальные 35% предпочитают решать задачи последовательно. Считаю, что сосредоточение на главных задачах является верной тактикой работы персонала.

Статистика показывает: любой раздражитель, отвлекающий от работы, забирает от 3 до 10 минут рабочего времени. Как правило сотрудники при выполнении каких-либо задач отвлекаются: 65%- иногда, 25% - всегда, и 10% редко. Учитывая достаточно большой процент отвлечения сотрудников можно сказать, что тем самым уменьшается их результативность. Поэтому на это стоит обратить внимание.

Если человек остается после работы, это означает, что в течение рабочего дня он не успел сделать свою работу. На вопрос Часто ли вы работаете сверхурочно? Больше половины руководителей (60%) ответили что неотложенные дела требуют удлинить рабочий день или пожертвовать выходным, остальные 40% ответили что их рабочий день не нормирован – работе уделяют столько времени, сколько она требует. Возможно именно отвлечение от своих рабочих дел является причиной работать больше чем положено. Как известно Сверхурочная работа не лучшим образом сказывается на здоровье и личной жизни.

Как вы используете свой отпуск? Большинство опрошенных 65% используют свой отпуск весь сразу, 25% - часть- летом, часть- зимой, 10% по 2-3 дня когда у них накапливается много дел.

Занятие физическим трудом или спортом, а лучше и то и другое должны быть неотъемлемой частью в жизни руководителя. Разумный двигательный режим, мышечная деятельность для современного человека обязательны. По результатам анкетирования сотрудники, занимающие руководящие должности на вопрос Какое место спорт занимает в вашей жизни? 46% ответили что делают зарядку на свежем воздухе, 26% находят повседневную рабочую и домашнюю физическую нагрузку вполне достаточной, остальные 28% опрошенных ограничиваются ролью болельщиков. За последние 14 дней Вы хотя бы раз: 66% занимались физическим трудом или спортом, 26% прошли пешком не менее 4 километров, 8% танцевали. Больше половины руководителей (53%) проводят летний отпуск физически трудятся, например в саду, 40% пассивно отдыхают, и только лишь 7% занимаются спортом. Можно сделать вывод, что сотрудники должны больше уделять внимание физическому культуре, найти в своей жизни место для занятия спортом, записаться в какую-нибудь спортивную секцию, или заняться танцами.

Итак, согласно проведенного опроса, сотрудники университета на удовлетворительно организывают свой режим работы и свободное время.

Большое внимание при этом все-таки уделено трудовому режиму. Следовательно, рекомендуется организовать большее количество совместных досуговых мероприятий, в том числе и спортивной направленности, ведь Современный деловой человек должен уметь выбирать время для ответственной, творческой работы, сочетать умственную деятельность с физической, уметь самоорганизовывать собственное здоровье.

Социальная ответственность бизнеса

Горно-Алтайский государственный университет

**Манзырова Ч.Д., 819 гр.
Науч. рук. Поп Е.Н.**

В современном мире все большее влияние на репутацию и имидж организации оказывает занимаемая ею социальная позиция.

Именно ее развитие выступает показательным критерием, наличие которого позволяет обеспечить не только экономическую эффективность организации, но и ее социальное развитие.

Чтобы определить границы понятия «социальная ответственность бизнеса» немножко обратимся к истории его возникновения:

I этап. начало IX столетия. Основное внимание направлялось на защиту прав трудящихся.

II этап. Конец XX века. В бизнес внедряется благотворительность.

III этап. Конец второй половины XX века, начало XXI в. На первый план выходит формирование социальной отчетности.

«Отчетность» - это общий язык между бизнесом и государством.

«Социальная отчетность» - это процедура составления отчета о социальной деятельности организации внешним аудиторам.

А что такое социальная ответственность? В целом, нет четкого определения социальной ответственности. У каждого автора своя точка зрения на данное понятие. И это натолкнуло меня на мысль: «А как же население понимает это слово?» Я провела предварительное исследование в рамках данной темы среди молодежи и взрослых. Было опрошено 150 человек, которым предлагалось ответить на открытый вопрос: «Что для вас социальная ответственность бизнеса?» По результатам которых выяснилось, что больше 60% опрошенных затрудняются ответить, не знают, или дают неверный ответ. По их мнению, социальная ответственность бизнеса – это:

- Слои общества, которые обязываются друг другу помогать;
- Ответственность граждан по отношению к России;
- Подотрасль юридического права, который регулирует бизнес;
- Синоним морали.

Наибольшая группа респондентов, давшая содержательный ответ (32%), видит в социальной ответственности благотворительность, заботу о работнике, участие в социальных программах и проектах.

Для того чтобы четко понимать содержание этого понятия необходимо знать ее элементы. А это:

- Благоприятные условия труда для сотрудников фирмы;
- Реализация социальных проектов (программы поддержки инициатив населения-творчества, культуры и т.д.);
- Культура поведения на рынке, в деловых кругах;
- Предоставление качественной продукции, уплата налогов,
- наличие социальной отчетности.

Обратите внимание на то, что социальная отчетность, как элемент социальной ответственности стал использоваться в современный период, как необходимость современного времени.

Самое главное, что все эти элементы объединяются двумя моментами:

- 1) Организация осуществляет их на добровольной основе;
- 2) Осуществляемые мероприятия превосходят установленные законом нормативы.

Многие страны имеют определенные стандарты социальной отчетности. В России их пока нет. Однако я проанализировала зарубежный опыт, и это позволило мне выявить требования к социальной отчетности.

- 1) Планы на перспективу;
- 2) Управление персоналом;
- 3) Здоровье и безопасность на рабочем месте;
- 4) Взаимодействие с местными органами власти для решения общих социальных проблем;
- 5) Взаимодействие с поставщиками и покупателями своей продукции и услуг.

Это минимальный набор информации, который должен содержаться в социальной отчетности организации. Также, социальная отчетность должна регулярно обновляться и быть доступной для общественности.

Давайте рассмотрим, обладают ли социальной отчетностью организации республики Алтай. Для этого, мною была проведена аналитическая информация из открытых источников по отдельным направлениям развития социальной ответственности в республике Алтай.

Элементы социальной отчетности Организация	Планы на перспективу (миссия)	Управление персоналом	6) Здоровье и безопасность на рабочем месте	7) Взаимодействие с местными органами власти для решения общих социальных проблем;	8) Взаимодействие с поставщиками и покупателями своей продукции и услуг;
ТС «Мария-Ра»	-	+	-	+	+ -
Компания «НОВЭКс»	-	+	-	+	+ - (Однако не указана ни одной продукции)
ООО «Майма-Молоко»	-	+	+	-	+ -
Кинотеатр «Мир кино» (ООО «АртСайнс Синема»)	-	-	-	-	-
Авоп- парфюмерная компания.	-		-	+	+
ОАО «Алтайгазпром»	-	+	+	-	+
Парк-отель «Ая» современный гостиничный комплекс, предлагающий отдых на берегу популярного горного озера Ая.	-	-	-	-	+
«Авторейс» поставщик автомобильных запасных частей	+	+	-	-	-
Оптово-розничная база ТЕРА, хозяйственные товары и строительные материалы.	+	-	-	-	+
МТС	-	-		+	+

Из таблицы видно: стратегическому планированию, как мы видим, в современных организациях республики не уделяется должного внимания. Лишь только в 2 организациях из 10 указывается какая-либо информация. Причем, если углубиться в содержание этого пункта, выявляются принципиальные различия. На сайте Оптово-розничная база «ТЕРА» планированию посвящен целый раздел: указаны цели, подробно расписаны задачи. Информация на сайте "Авторейс" по вопросам планирования ограничена двумя абзацами. Такая же пропорция наблюдается в отношении компаний на здоровье и безопасность на рабочем месте. Наиболее распространенным и значимым элементом социальной ответственности в нашей республике является взаимодействие с поставщиками и потребителями, лишь в двух организациях не указано данное направление.

Вывод

Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что

- Бизнес уже ориентируется, воспринимает, реализует мероприятия социальной ответственности;
- Продолжает ждать ответного вознаграждения от государства;
- Воспринимается как моментный показатель.

Все это говорит о необходимости уделять большее внимание формированию социальной отчетности, заниматься планированием мероприятий социальной ответственности, реализовывать эти программы в долгосрочной перспективе. Это повысит имидж предприятия, доверие со стороны общества, государства, что повысит не только экономическую эффективность организации, но и ее социальное развитие.

Анализ структуры доходов экономически активного населения

РФ и Евросоюза

Горно-Алтайский государственный университет

**Мосейкина И.С., 810 гр.
Науч. рук. Матин А.А.**

В целом, доходы населения, а именно экономически активного, являются важным показателем макроэкономической науки.

Доходы занимают значительное место в жизни каждого человека, независимо от того, в какой стране он проживает. Прежде чем перейти к доходам населения РФ, я бы хотела дать определения понятиям «доход» и «экономически активное население».

Доход — денежные средства или материальные ценности, полученные государством, физическим или юридическим лицом в результате какой-либо деятельности. Данное определение даёт общее представление о доходе. В частном смысле под доходами понимаются доходы государства, доходы организаций или доходы населения.

Доходы населения — личные доходы граждан, семей и домохозяйств, получаемых в виде денежных средств. К ним относятся: заработная плата, пенсия, стипендия, пособие, доход от продажи товаров, произведённых в собственном хозяйстве, денежные поступления в виде платы за оказанные услуги, авторские гонорары, доход от продажи личного имущества, сдачи его в аренду.

Экономически активное население — население страны, которое имеет или желает и потенциально может иметь самостоятельный источник средств существования. По методологии Международной организации труда в эту категорию включают людей в возрасте от 10 до 72 лет:

1. занятых (предпринимателей и нанятых работников)
2. безработных

Особенность данного показателя заключается в том, что он зависит от самоопределения человека. Так, некоторые группы граждан могут быть отнесены к экономически активному населению лишь частично (например, студенты дневных отделений вузов или пенсионеры относятся к этой категории не полностью, а в зависимости от того, есть ли у гражданина потребность в работе, готовность приступить к работе, и ищут ли они работу).

В зависимости от уровня развития страны «плавает» нижний возрастной порог, по которому собираются и публикуются данные. Так, в странах Африки из-за высокого распространения детского труда в экономически активное население включают начиная с 10 лет. Условно считается, что в развитых странах в возрасте человека от 10 лет до нижней границы возрастного порога нет занятости, например, в России — нижняя граница возраста, с которого человек включается в экономически активное население — 15 лет, в США — с 16 лет. В России, в соответствии с требованиями МОТ учёт экономически активного населения ведётся в рамках обследования населения по проблемам занятости, которое проводится раз в квартал. Росстат один раз в два года публикует статистический сборник «Труд и занятость в России», а также периодически выходит в свет статистический сборник «Экономически активное население».

По данным государственного комитета по статистике РФ суммарные денежные доходы населения России составят в 2002 году порядка 6.3 триллионов рублей, или около 200 миллиардов долларов по среднему биржевому курсу (31.5 руб. / дол).

В расчете на среднестатистическую душу населения это составляет всего 44 тысячи рублей в год или чуть менее 120 долларов в месяц. Среднестатистическая семья, состоящая из трех человек, имеет, таким образом, по мнению Госкомстата, совокупный доход в 350 долларов в месяц или 4-4.5 тысячи долларов в год.

Около 80-82% своих доходов россияне тратят на потребление товаров и услуг, 8-9% на уплату налогов и сборов, 10-12% - сберегают. Таким образом, совокупные денежные расходы населения России составляли в 2002 году около 160 миллиардов долларов.

Последняя цифра вызывает некоторые сомнения ввиду того, что данные Государственного комитета по статистике о расходах населения по многим весомым статьям существенно расходятся с данными отраслей, ведущих компаний, и независимых маркетинговых исследований соответствующих рынков.

Так, по официальным данным в 2001 году население оплатило услуг в системе образования на сумму в 56 миллиардов рублей (менее 2-х миллиардов долларов), а по данным исследований и экспертных оценок реальные расходы составили от 4-х до 6-ти миллиардов долларов. Только на подготовку к поступлению в вузы было потрачено порядка 1.5 миллиардов долларов, включая оплату репетиторов, курсы, взятки и т.п. Последнюю цифру признает даже Министерство образования.

Аналогичная картина - в здравоохранении. Официальные данные - 38 миллиардов рублей (менее 1.5 миллиардов долларов), экспертные оценки и исследования дают порядок цифр в 3-5 миллиардов долларов.

По данным Госкомстата население оплатило в 2001 году туристско-экскурсионных услуг на сумму всего в 0.5 миллиарда долларов. Обыкновенный здравый смысл подсказывает, что только 5-6 миллионов

отдыхавших за границей России должны были потратить сумму на порядок большую. А есть еще сегмент внутреннего туризма, не менее емкий.

По официальным оценкам на приобретение автотранспортных средств населением было потрачено 3.5 миллиарда долларов. Очень грубый экспертный подсчет дает цифру в 8-11 миллиардов, и это без учета вторичного рынка, на котором из рук в руки ежегодно переходит не менее 1.5-2 миллионов машин, средней ценой пускай даже по 2.5 тысячи долларов.

Оценки рынка одежды и обуви, которые можно сделать на основе официальных данных об объемах производства и импорта, а также о средних ценах дают емкость этого рынка в 5-7 миллиардов долларов в год. Данные исследования "Стиль жизни среднего класса" показывают, что емкость этого рынка составляет от 20 до 25 миллиардов долларов.

Прожиточный минимум в стране во втором квартале 2009 года составлял 5,2 тыс. руб. в месяц на человека (5,6 тыс. руб. - для трудоспособного населения; 4,1 тыс. -- для пенсионеров). Средняя годовая зарплата в России – 3624 доллара. Отсюда следует, что зарплата за месяц составляет 302 доллара или 8758 рублей. При этом в региональных органах власти средняя зарплата чиновников за январь–сентябрь 2009 года составила, по данным Росстата, 32 900 рублей в месяц и выросла по отношению к тому же периоду прошлого года на 6,6% – то есть значительно больше, чем увеличивалась средняя зарплата по экономике, пишет "Независимая газета".

Еще быстрее росли зарплаты в региональных представительствах федеральных органов (прирост зарплат на 9,3% в 2009г. по сравнению с 2008г.) Рекордным приростом зарплат – на 9,9% – отмечен Росстатом у работников судов и прокуратуры. Следует отметить, что номинально у работников судов и прокуратуры далеко не самые высокие заработки среди чиновников – по данным Росстата, всего лишь 20 900 рублей в месяц. Для сравнения: чиновники законодательной ветви власти получают в среднем вдвое больше – 44 000 рублей в месяц.

При обследовании регионов Росстат фиксирует зарплаты чиновников трех сортов: территориальных органов федеральных ведомств, органов региональной власти и органов местного самоуправления. Здесь максимальными зарплатами отличаются Москва, Ненецкий автономный округ, Ямало-Ненецкий округ, Якутия и Камчатка. Так, зарплаты работников региональной власти в Москве превышают 44,4 тысячи рублей в месяц, а на Камчатке – 51,8 тысячи рублей. В Ненецком автономном округе чиновники федеральных ведомств официально получают в среднем по 48,3 тысячи в месяц. Одна из самых скромных зарплат у чиновников Тверской, Ивановской областей и Ставропольского края – здесь работники федеральных ведомств получают столько же, сколько рядовые граждане по стране в целом, то есть около 18,6 тысячи рублей.

Поскольку, расходы на жилье, питание и одежду служат удовлетворению жизненно важных потребностей, поэтому их доля в совокупных денежных расходах домохозяйств на потребление служит важным индикатором уровня жизни. Для более корректного определения уровня жизни населения РФ необходимо сравнить с уровнем жизни стран Европейского союза. Так в 2006 году расходы на жилье, воду, электричество, газ и другие виды топлива в Европейском Союзе (Европе-25) составили 21,9% от совокупных расходов домохозяйств на потребление. Этот показатель варьировался по странам ЕС от 11,6% на Мальте до 28,3% в Швеции.

Более низкий удельный вес жилищных расходов характерен для стран Южной Европы, а также большинства недавно присоединившихся к ЕС стран. И связано это, не в последнюю очередь, с относительно низкими доходами населения этих странах. Не случайно, во многих из них расходы на питание превышают расходы на жилье, а совокупные расходы на жилье, питание и одежду достигают 50% и более (до 59% в Румынии, 56% в Болгарии). В отличие от этого в США, например, по данным за 1999 год, низка как доля расходов на жилье (17%), так и совокупная доля жизненно необходимых расходов на жилье, питание и одежду (29%). В целом по Европейскому Союзу (и Европе-25, и Европе-15) последняя составляет около 40% потребительских расходов домохозяйств, а ниже всего она в Ирландии и на Мальте (по 33%).

В Швеции, Дании, Словакии, Франции, Финляндии и Японии на оплату жилья, водоснабжения, электричества, газа и других видов топлива приходится не менее четверти потребительских расходов домохозяйств.

Доля расходов на жизненно важные товары и услуги - жилье, питание, одежду - заметно выше среди домохозяйств пожилых людей, одиночек и неполных семей (один родитель с детьми), в которых она достигает, а иногда и превышает 60% совокупных расходов на потребление.

По данным обследований домохозяйств, 17% домохозяйств в целом по Европе отметили, что расходы на жилье и коммунальные услуги является для них очень тяжелым финансовым бременем и только 47% считают, что для них эти расходы невелики. Неудивительно, что наиболее тяжело финансовое бремя жилищно-коммунальных расходов для домохозяйств в странах Южной Европы, в то время как в Великобритании, Люксембурге и Нидерландах подавляющее большинство опрошенных полагает, что такие расходы для них необременительны. Чаще всего о тяжелом бремени расходов на жилье и коммунальные услуги говорят одинокие родители с детьми (около 30%) и одиноко проживающая молодежь в возрасте до 30 лет (25%), реже всего - члены домохозяйств, состоящих из двух взрослых, особенно в возрасте 65 лет и старше (15%).

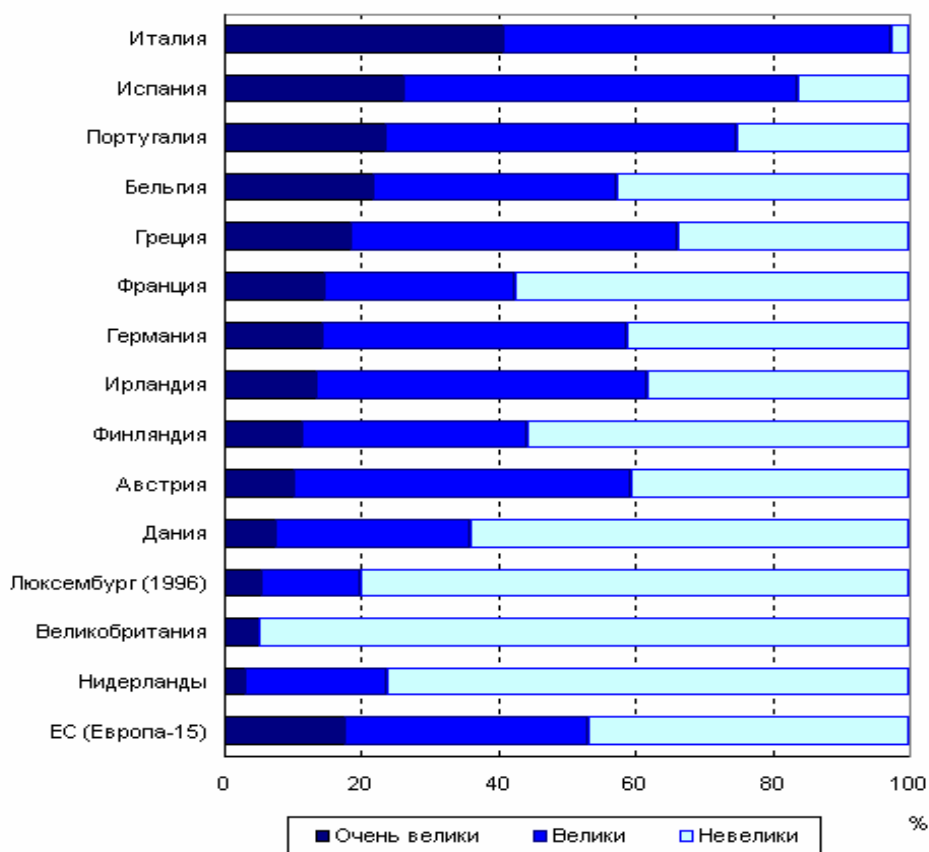


Рис.1.7. Распределение домохозяйств по тяжести бремени финансовых расходов на жилье в странах Европы-15, 2001, %

Различия в величине доли расходов домохозяйств на жилье и коммунальные услуги и оценке тяжести финансового бремени этих расходов связаны, несомненно, не только с различиями в уровнях доходов между странами, но и с глубиной социально-экономической дифференциации доходов внутри стран. В целом по Европе-25 соотношение доходов 20% населения с наиболее высокими и 20% населения с наиболее низкими денежными доходами составляло в 2005 году 4,9 против 4,5 в 2000 году (в Европе-15 - 4,8 против 4,5). То есть глубина дифференциации населения (домохозяйств) по уровню доходов за 2000-2005 годы увеличилась, и, в некоторой степени, за счет вновь присоединившихся стран. Страны Балтии и Польши отличаются наиболее значительной дифференциацией доходов населения, где соотношение доходов крайних квинтильных групп в 2005 году возросло почти до 7 раз против 5-6 в 2000 году. Еще больше увеличилось это соотношение в Португалии - 8,2 против 6,4 (для сравнения отметим, что в России это соотношение уже с середины 1990-х годов колеблется вблизи уровня 8). В Турции, претендующей на вступление в ЕС, оно достигает почти 10 раз, тогда как в Швеции и Словении лишь немного превышает 3 раза. Понятно, что в условиях сравнительно низких доходов и высокой степени их дифференциации расходы даже на жизненно необходимые нужды будут приобретать совершенно различный вес и субъективное значение.

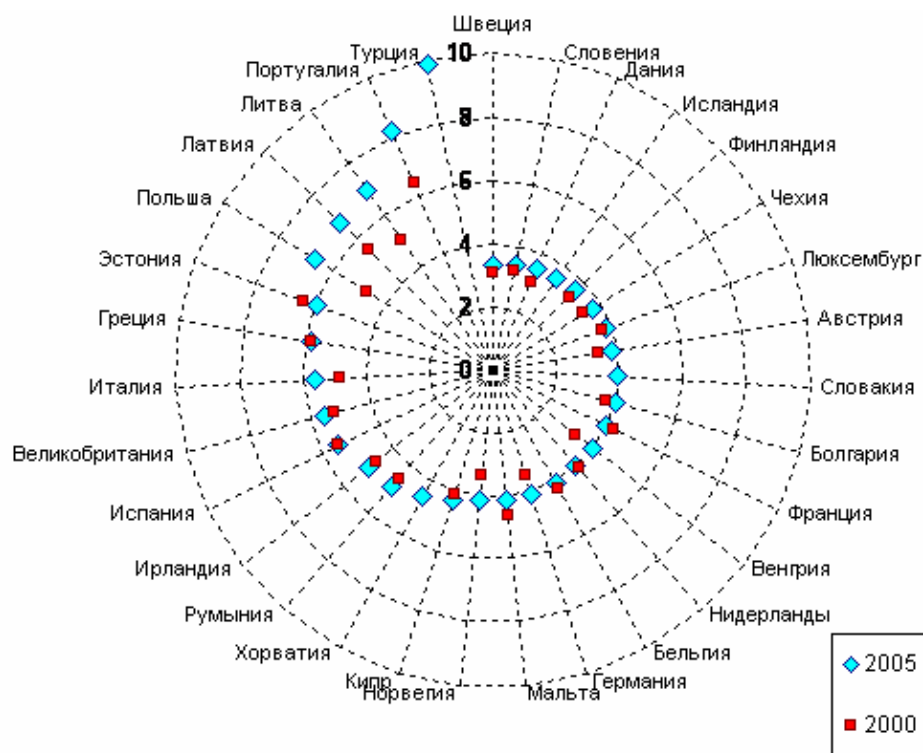


Рис.1.8.Соотношение доходов 20% населения с наиболее высокими и 20% населения с наиболее низкими доходами в некоторых странах Европейского Союза и Турции, 2000 и 2005 годы, раз

Обычно проблема бедности и социальной незащищенности («исключённости») рассматривается на основе величины располагаемых денежных доходов как относительная бедность (в каждой стране определяется свой порог бедности, за который в ЕС принимается уровень 60% от медианных доходов домохозяйств). Чтобы дополнить эти относительные характеристики бедности, эксперты Евростата предлагают использовать три вида индикаторов:

- экономические затруднения (невозможность ежегодного недельного отдыха за пределами дома, наличие задолженностей, невозможность употребления хотя бы через день мяса или рыбы, невозможность поддерживать комфортный температурный режим в доме);

- недоступность некоторых товаров длительного пользования (невозможность приобретения цветного телевизора, телефона, собственного автомобиля);

- недостаточная комфортность жилья (протекает крыша, прогнили оконные рамы, отсыревают стены и т. п.; слишком темное помещение, мало света; нет ванны или душа; нет смывочного туалета для индивидуального пользования данного домохозяйства).

Источниками для их оценки служат данные Европейской панели обследования домохозяйств (European Community Household Panel, ECHP) за 1994-2001 годы, а начиная с 2003 года, - Система статистических данных о доходах и условиях проживания в ЕС (EU Statistics on income and living conditions, EU-SILC).

Сравнивая РФ и ЕС можно наблюдать следующую картину. Расходы населения в нашей стране и странах ЕС во многом различны. На жилищно-коммунальные услуги, воду, электроэнергетику, газ население стран ЕС в среднем тратит 22,356%, тогда как в нашей стране расходы вдвое меньше – 10,4%. Население РФ в среднем на продукты питания тратит 29,1%, тогда как население стран ЕС тратит вдвое меньше, т.е. 13,2%.

Алкогольные напитки и табак занимают значительное место в расходах населения стран ЕС, примерно 8,9% они тратят на данную продукцию. Население РФ в основном тратит на алкоголь и табачные изделия 2,3%.

В РФ многие состоятельные люди стремятся покупать фирменную одежду, различных брендов. Поэтому расходы на одежду и обувь в РФ составляют 10,4%. В странах ЕС люди привыкли одеваться скромнее, поэтому их расходы составляют 5,6%, что почти в два раза меньше, чем в РФ.

Исходя из приведенных выше данных, мы можем сделать вывод, что существуют различия в предпочтениях россиян и населения, проживающего в странах ЕС. Однако, что у населения РФ, что у населения стран ЕС значительная часть расходов приходится на жилищно-коммунальные услуги и продукты питания.

1. dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/12166
2. ru.wikipedia.org/wiki/Пасход
3. www.buh.ru/info-6
4. www.newsland.ru/news/detail/id/660302/cat/42/
5. demoscope.ru/weekly/2004/0167/barom05.php
6. www.finanal.ru/.../gosudarstvennye-raskhody-na-obrazovanie-v-stranakh-evropeiskogo-soyuza-es
7. revolution.allbest.ru/finance/00009606.html
8. www.2buh.ru/spravka/buh/ndfl/1.php
9. revolution.allbest.ru/finance/00005836.html
10. ru.wikipedia.org/wiki/Федеральный_бюджет_России

Формирование административно-правовых основ государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации

*Российская Академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации*

**Попова О.В., аспирант
Науч. рук. Нечаева Т.В.**

Современный этап государственного строительства в России тесно связан с анализом исторической практики формирования государственной кадровой политики и функционирования государственной службы. Вопрос укрепления российского государства, повышения эффективности государственной службы является важнейшим на современном этапе государственного строительства [1].

Вместе с тем, современное понимание сущности государственной службы сформировалось в России, как и сам соответствующий институт, лишь в 90-х гг. XX в.

Несмотря на то, что институт государственной службы в России имеет многовековую историю, в течение многих десятилетий в советское время государственными служащими признавались практически все служащие, работающие в государственных органах, учреждениях, организациях и получающие заработную плату из средств государственного бюджета (в том числе врачи, учителя, работники почты, специалисты жилищно-коммунального хозяйства и т.п.) [2].

Правовое положение государственных служащих в советский период определялось в основном трудовым законодательством, но публичная природа данного института не была должным образом оформлена. Исключение делалось лишь для отдельных категорий государственных служащих (к примеру, сотрудники органов внутренних дел, военнослужащие и ряд других).

Почти единственными нормативными правовыми актами о государственной службе были «Временные правила о службе в государственных учреждениях и на предприятиях», утвержденные декретом ВЦИК РСФСР от 21 декабря 1922 г. и действовавшие в общегосударственном масштабе фактически до распада СССР, а также декрет «О дисциплинарных взысканиях за нарушения служебной дисциплины в советских учреждениях», утвержденный ВЦИК в январе 1921 г. При этом государственная служба во многом носила подчиненный характер по отношению к партийной службе, а нередко и срасталась с последней [3].

Большую роль в становлении и развитии института гражданской службы, в формировании современного российского законодательства в данной сфере правового регулирования, сыграли опубликованные в начале 90-х гг. первые проекты законов о государственной службе и проекты ее реформирования.

Утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. № 2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» [4] и особенно Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» стали первыми основополагающими актами в правовой базе, регламентирующей указанную сферу правоотношений.

После вступления в силу данных нормативных правовых актов стало развиваться правотворчество субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования государственной службы и организации аппарата.

Ученый-административист А.А. Гришковец, определяя концептуальные аспекты реформирования государственной службы в постсоветской России, выделил четыре этапа реформирования государственной службы [5]:

- **подготовительный** (1989 – 1991 гг.), сравнительно недолгий, в течение которого Государственная комиссия Совета Министров СССР по экономической реформе проводила работу по подготовке законопроекта «О Государственной службе в СССР». Исходя из содержания указанного законопроекта о государственной службе, весомый вклад в разработку которого внесли ученые Ю.А. Розенбаум, Б.М.

Лазарев и Л.А. Сергиенко, предполагалось, что будущий закон будет распространяться только на лиц, замещающих должности руководителей и специалистов в аппаратах органов власти и управления всех уровней, и не будет распространяться на руководителей и специалистов предприятий, организаций и учреждений. Налицо было заметное усиление публично-правовых начал на государственной службе, хотя отношения, связанные с государственной службой, не предполагалось полностью изымать из сферы регулирования трудового законодательства;

- **начало первых реальных преобразований** (1991 – 1995 гг.), характеризующийся как период признания государственной службы в качестве особого вида общественно-полезной деятельности, отличной от трудовой. В этот период были официально опубликованы тезисы Концепции реформирования государственной службы [6], которые, однако, не были в полной мере реализованы в обозначенный период;

- **этап углубления преобразований** (1995 – 2000 гг.). Началом данного этапа А.А. Гришковец обоснованно признает 1995 год, когда был принят и вступил в силу Федеральный закон от 31 июля 1995 года № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» [7], закрепивший двухуровневую систему государственной службы, состоящую из федеральной государственной службы и государственной службы субъектов Российской Федерации;

- **этап системного реформирования государственной службы** (2000 г – н/вр.), кульминацией которого, как отмечает А.А. Гришковец, является подготовка и принятие Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [8].

Итак, с принятием Конституции Российской Федерации 1993 года и провозглашением России демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления произошла легализация института государственной гражданской службы, право равного доступа к которой, закрепленное Основным Законом России, стало неотъемлемым правом граждан Российской Федерации.

После принятия Конституции Российской Федерации был издан и вступил в силу Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. №2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» [9], ставший родоначальником современной государственной гражданской службы Российской Федерации и ее субъектов и прообразом Федерального закона от 31 июля 1995 года №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» [10]. Необходимо отметить, что данный Федеральный закон определял облик государственной службы Российской Федерации вплоть до 2002 года, т.е. до того момента, когда были начаты мероприятия длящейся и по сей день административной реформы. В нем содержались 42 отсылки к федеральным законам, 20 отсылок к законам субъектов Российской Федерации и 17 отсылок к административным актам. Но ни одного федерального закона и подзаконного акта по вопросам государственной службы до 2003 года принято не было, и потому значительная часть положений названного Закона не получила развития.

Как совершенно справедливо отмечает В.Д. Граждан, оказался нарушенным один из опорных пунктов правотворчества, а именно: законодательные акты, предусмотренные в базовом законе (или подзаконные акты), должны разрабатываться и применяться вместе с ним. Отсутствие системности в законотворческой работе в 90-х гг. фактически парализовало действие этого Закона [11].

Вместе с тем, независимо от отсутствия на федеральном уровне иных нормативных правовых актов, в период действия Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. №2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» [12] и Федерального закона от 31 июля 1995 года №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» [13] в субъектах Российской Федерации начала проявляться активная законодательная деятельность в области формирования собственных правовых систем государственной службы, поскольку на федеральном уровне были установлены общие принципы и подходы к ее организации.

Значимым шагом, оказавшим непосредственное воздействие на государственное управление в Российской Федерации, стало подписание Указа Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» [14], согласно которому в Российской Федерации было образовано 7 федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Южный, Приволжский, Уральский, Сибирский и Дальневосточный.

В соответствии с данным Указом Президента Российской Федерации в пределах Сибирского федерального округа расположены следующие субъекты Российской Федерации: Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский край, Красноярский край, Иркутская область, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Томская область, Читинская область, Агинский Бурятский автономный округ, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Эвенкийский автономный округ; центр федерального округа - г.Новосибирск.

Необходимо отметить, что в силу принятия ряда федеральных конституционных законов об объединении некоторых субъектов Российской Федерации (и внесения соответствующих изменений в часть 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации) были изменены наименования некоторых субъектов Российской Федерации, расположенных в пределах Сибирского федерального округа.

Так, в соответствии с Федеральным конституционным законом от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского

автономного округа» [15] в результате объединения трех граничащих между собой субъектов Российской Федерации - Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа с 1 января 2007 г. образован новый субъект Российской Федерации – Красноярский край.

Согласно Федеральному конституционному закону от 21 июля 2007 г. № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» [16] в результате объединения двух граничащих между собой субъектов Российской Федерации – Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа с 1 марта 2008 г. образован новый субъект Российской Федерации – Забайкальский край.

Кроме того, согласно положениям Федерального конституционного закона от 30 декабря 2006 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» в результате объединения двух граничащих между собой субъектов Российской Федерации - Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа 1 января 2008 г. образован новый субъект Российской Федерации – Иркутская область.

Таким образом, на основании вышеуказанных федеральных конституционных законов в Указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» требуется внесение соответствующих изменений в части уточнения наименований субъектов Федерации, расположенных в пределах Сибирского федерального округа.

Исходя из изложенного, в пределах Сибирского федерального округа в настоящее время расположены следующие субъекты Российской Федерации: Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский край, Красноярский край, Забайкальский край, Иркутская область, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Томская область.

В период действия Указа Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. №2267 «Об утверждении Положения о федеральной государственной службе» [17] и Федерального закона от 31 июля 1995 года №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» [18] были приняты и законодательные акты субъектов Российской Федерации, расположенные в пределах Сибирского федерального округа, регулировавшие вопросы государственной службы в субъектах Федерации:

- Закон Республики Алтай от 10 апреля 1997 г. № 20-17 «О государственной службе Республики Алтай» [19];

- Закон Республики Бурятия от 12 апреля 1994 г. № 435-ХП «О государственной службе» [20];

- Закон Республики Тыва от 18 марта 1997 г. № 728 «О государственной службе» [21];

- Закон Республики Хакасия от 14 февраля 1996 г. № 55 «О государственной службе Республики Хакасия» [22];

- Закон Алтайского края от 16 января 1996 г. № 11-ЗС «О государственной службе Алтайского края» [23];

- Закон Красноярского края от 24 марта 1997 г. № 12-434 «О государственной службе Красноярского края» [24];

- Закон Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 16 января 1998 г. № 29-ОЗ «О государственной службе Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» и ряд других.

Как отмечает Е.А. Крылова, первые годы действия новой российской Конституции многие региональные законодатели придерживались мнения, что правовое регулирование и организация государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации находится в их исключительном ведении. Данная позиция строилась на толковании ряда статей Конституции Российской Федерации, определяющих предметы ведения и полномочия Российской Федерации и ее субъектов (ст.ст. 71, 72). Дело в том, что Конституция Российской Федерации устанавливает лишь, что к исключительному ведению Российской Федерации относится только федеральная государственная служба (п. «т» статьи 71 Конституции Российской Федерации). Правовое же регулирование государственной службы субъектов Российской Федерации прямо не отнесено ни к исключительному ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст.72 Конституции Российской Федерации). На основании этого делался вывод, что в соответствии с частью 4 статьи 76 Конституции Российской Федерации субъекты Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование государственной службы, издавая нормативные правовые акты, имеющие верховенство над федеральными актами [25].

Вместе с тем, отсутствие должного правового регулирования на федеральном уровне приводило к противоречию между нормами общедоказательного и местного законодательства, к необоснованной дифференциации правового регулирования [26].

Специалистами в области служебного права повсеместно отмечались несоответствия федерального и регионального законодательства в актах субъектов Российской Федерации того времени, назывались следующие типичные отступления от федеральных нормативных правовых актов:

- закрепление собственных классификаций и наименований государственных должностей;

- отнесение к государственным служащим лиц, не являвшихся в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 1995 года №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» [27] государственными служащими, - руководителей субъектов Российской Федерации, служащих органов местного самоуправления и др.;

- расширение перечня видов дисциплинарных взысканий, расширение (либо сужение) перечня правоограничений для государственных служащих, исчерпывающе закрепленных Федеральным законом от 31 июля 1995 года №119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»;

- закрепление за органами власти субъектов Российской Федерации полномочий по законодательному регулированию вопросов, регламентация которых осуществляется только федеральными законами;

- закрепление присяги при поступлении на государственную службу на верность исключительно субъекту Российской Федерации без указания на обязанность неукоснительно соблюдать Конституцию и законодательство Российской Федерации;

- требование наличия у лица гражданства субъекта Российской Федерации в качестве необходимого условия поступления на государственную службу [28].

Вместе с тем, следует весьма уважительно относиться к историческому опыту российской гражданской службы. На протяжении достаточно длительного периода явно просматривается тенденция возвращения ряда канонов российской гражданской службы в некое основное русло, связанное со спецификой существования и развития российской цивилизации. Этот исторический опыт, конечно, не должен быть единственным фактором, оказывающим влияние на построение и функционирование российской государственной службы. Но и делать вид, что его не существует, что российский опыт – это путь постоянных блужданий и поисков, проб и ошибок, было бы неправильно.

Иначе говоря, идеальная модель российской гражданской службы не может быть выстроена с оглядкой только на наш прошлый опыт или только на западные образцы. Даже наиболее рациональные и научно обоснованные из них не могут сработать с должным эффектом в условиях современной России. Вполне вероятно, что «загадочность русской души» вполне коррелирует в области управленческих подходов и решений со сложностью российского общества и государства как объекта управления, которые пока не могут быть вполне отражены в рациональной форме [29].

Заслуживает внимания позиция авторов, отражающих в своих работах специфику «русской модели управления»: «с одной стороны, мы с колыбели знаем, что все в нашей стране делается сикось-накось, что управленческие решения девяносто девять раз из ста вопиюще неэффективны и просто бездарны. С другой же стороны, мы имеем все основания гордиться феерическими, не имеющими аналогов достижениями отечественных управленцев, решавших задачи, очевидно нерешаемые...» [30].

В настоящее время система законодательства в Российской Федерации имеет трехуровневую структуру и включает в себя акты международного и федерального уровней, законодательные акты субъектов Российской Федерации и корпоративные акты конкретных государственных органов.

Базовые положения, устанавливающие статус и принципы государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, закреплены:

- в международной «Конвенции о защите права на организацию и процедурах определения условий занятости на государственной службе», «Рекомендациях о процедурах определения условий занятости на государственной службе», в Международном пакте о гражданских и политических правах, который установил следующее: «каждый гражданин имеет право без какой бы то ни было дискриминации на участие в государственном управлении», Всеобщей декларации прав человека, закрепляющей положение о равенстве доступа граждан к государственной службе своей страны, Конвенции о политических правах женщин, провозгласившей равенство прав мужчин и женщин на должности в государственных структурах;

- в соответствующих статьях Конституции Российской Федерации, установивших принципы и основные организационные начала функционирования органов государственной власти и их аппаратов (ст.ст. 32, 71, 97 и др.);

- в Федеральном законе № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» - главном системообразующем законодательном акте о государственной службе общегосударственной значимости, выполняющем роль своего рода несущей конструкции всей системы правового регулирования государственной службы [31]. В нем определены такие ее понятия, как «государственная служба», «государственный служащий», «государственная должность», «принципы государственной службы», «реестр должностей государственной службы». Этим же Федеральным законом установлен общий порядок прохождения государственной службы, определены формы ответственности и система правоограничений, связанных с прохождением государственной службы, источники и порядок оплаты труда служащих, система управления государственной службой;

- в Федеральном законе № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» впервые в истории России гражданская служба выделена в особый вид государственной службы, определены требования к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Именно этим актом узаконен порядок перехода на контрактную систему и к организации служебной деятельности в соответствии с должностными регламентами;

- компетенция государственной службы реализуется также в форме принятия и реализации федеральных подзаконных нормативных правовых актов – указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации и др.

- на уровне субъектов Российской Федерации принимаются законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы организации государственной гражданской службы соответствующего субъекта России.

Итак, как отмечалось выше, пункт 2 статьи 2 Федерального закона от 27 мая 2003 года №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [32] закрепил положение, согласно которому правовое регулирование государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация – в ведении субъекта Российской Федерации.

В этой связи регулирование отношений, связанных с гражданской службой субъектов Российской Федерации, осуществляется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 27 мая 2003 года №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [33] в сфере государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации за субъектами Российской Федерации закреплены следующие полномочия:

- организация и установление условий прохождения государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации (статья 2);

- распределение по группам и (или) категориям должностей государственной службы в соответствии с федеральными законами о видах государственной службы и законами субъектов Российской Федерации о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации, установление законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации квалификационных требований к гражданам для замещения должностей государственной службы (статья 8);

- утверждение реестра должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а также содержания и порядка ведения такого реестра (статья 9);

- осуществление переподготовки, повышения квалификации и стажировки государственных служащих в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (статья 11);

- присвоение классных чинов государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации (статья 13).

Вступление в силу указанного Федерального закона № 58-ФЗ обусловило последующее принятие Федерального закона от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [34], содержащего ряд принципиально новых и важных правовых норм. Как отмечает ученый-административист А.Ф. Ноздрачев, в своей совокупности правовые нормы Федерального закона № 79-ФЗ впервые в российской управленческой практике:

- создали реальные предпосылки для регламентации требований к служебному поведению гражданских служащих введением нового понятия «должностной регламент гражданского служащего». В соответствии с должностным регламентом осуществляется профессиональная служебная деятельность гражданского служащего, он определяет должностные обязанности, права и другие характеристики служебной деятельности гражданского служащего;

- законодательно закрепили необходимость прохождения гражданским служащим профессиональной переподготовки один раз в три года, что позволяет серьезно повысить уровень образования гражданских служащих, а значит, позитивно сказывается на их профессионализме;

- закрепили антикоррупционные механизмы, в том числе через урегулирование конфликта интересов на гражданской службе. Идет процесс образования в государственных органах комиссий по соблюдению требований к служебному поведению гражданского служащего и урегулированию конфликта интересов;

- установили порядок формирования работы с кадровым резервом на гражданской службе. Для обеспечения постоянного развития гражданской службы предусмотрена возможность принятия соответствующих программ развития государственной службы;

- закрепили возможность установления особых условий оплаты труда гражданских служащих по отдельным должностям. Таким образом, впервые становится возможным дифференцировать оплату труда гражданского служащего в зависимости от показателей эффективности и результативности его служебной деятельности, ориентированных на конечный результат и зафиксированных в служебном контракте;

- обеспечили сбалансированное административно-правовое регулирование государственной службы и деятельности государственных служащих в сочетании с субсидиарным применением норм трудового законодательства [35].

Федеральным законом от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [36] к основным полномочиям субъекта Российской Федерации в сфере государственной гражданской службы отнесены:

- учреждение должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации (статья 8);
 - утверждение реестра должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации с учетом положений данного Федерального закона, а также структуры государственных органов, наименований, категорий и групп должностей государственной гражданской службы Российской Федерации, установленных Реестром должностей федеральной государственной гражданской службы (часть 2 статьи 10);
 - определение порядка присвоения и сохранения классных чинов гражданской службы субъекта Российской Федерации с учетом положений данного Федерального закона (часть 11 статьи 11);
 - установление квалификационных требований к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для гражданских служащих субъекта Российской Федерации (часть 5 статьи 12, 46, 50 - 55);
 - определение порядка и условий предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска гражданским служащим субъектов Российской Федерации, имеющим ненормированный служебный день (статья 45);
 - установление размеров должностных окладов и окладов за классный чин государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации; ежегодное увеличение (индексация) размеров окладов денежного содержания по должностям гражданской службы субъекта Российской Федерации с учетом уровня инфляции (потребительских цен) (статья 50);
 - установление порядка формирования фонда оплаты труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и фонда оплаты труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации с учетом положений данного Федерального закона (статья 51);
 - установление порядка и условий командирования гражданского служащего субъекта Российской Федерации, а также порядка и условий возмещения расходов, связанных с переездом гражданского служащего субъекта Российской Федерации и членов его семьи в другую местность при переводе гражданского служащего в другой государственный орган; определение случаев, порядка и размеров выплат по обязательному государственному страхованию (статья 52);
 - предоставление гражданским служащим субъекта Российской Федерации дополнительных государственных гарантий при определенных условиях, предусмотренных федеральным законом или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами или иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации (статья 53);
 - установление порядка и условий выплаты единовременного поощрения государственным гражданским служащим субъекта Российской Федерации (статья 55);
 - утверждение государственного заказа субъекта Российской Федерации на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих субъекта Российской Федерации, включая его объем и структуру, с учетом положений данного Федерального закона (статья 63);
 - утверждение положения о кадровом резерве на гражданской службе субъекта Российской Федерации (статья 64);
 - утверждение программ развития гражданской службы субъектов Российской Федерации (статья 66);
- Кроме того, в соответствии с положениями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [37] к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относятся:
- решение вопросов материально-технического и финансового обеспечения деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе вопрос оплаты труда государственных гражданских служащих органов государственной власти субъекта Российской Федерации (подпункт 1 пункта 2 статьи 26.3);
 - организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, а также профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации (подпункт 62 пункта 2 статьи 26.3);
 - определение размеров и условий оплаты труда работников органов государственной власти субъекта Российской Федерации, установление региональных минимальных социальных стандартов и других нормативов расходов бюджета субъекта Российской Федерации на финансовое обеспечение полномочий (пункт 2 статьи 26.14).
- Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 года №269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов» [38] к полномочиям субъектов Российской Федерации отнесено финансирование расходов, связанных с деятельностью комиссий по соблюдению требований к служебному

поведению государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, образуемых в государственных органах субъектов Российской Федерации.

Субъектам Российской Федерации также предоставлено право самостоятельно устанавливать условия предоставления права на пенсию государственным гражданским служащим субъектов Российской Федерации за счет средств субъектов Российской Федерации (часть 4 статьи 7 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» [39]).

В регионах Российской Федерации, расположенных в пределах Сибирского федерального округа, ведется системная работа по формированию нормативной правовой базы по вопросам государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации.

В законодательстве субъектов Российской Федерации в настоящее время закреплены основы статуса государственных гражданских служащих, порядок поступления, прохождения и увольнения с государственной гражданской службы, порядок и размеры оплаты труда гражданских служащих, их социальные гарантии, установлен порядок присвоения и сохранения классных чинов, их соотношение.

Во всех субъектах Российской Федерации, расположенных в пределах Сибирского федерального округа (республиках Алтай, Бурятия, Тыва, Хакасия; Алтайском, Красноярском, Забайкальском краев; Иркутской, Кемеровской, Омской, Томской, Новосибирской областях) в настоящее время приняты нормативные правовые акты:

- утверждающие законы о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации;
- определяющие организацию и условия прохождения государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации;
- регулирующие порядок и условия кадрового резерва государственных должностей;
- о порядке присвоения и сохранения классных чинов государственным гражданским служащим, о системе должностей и классных чинов;
- определяющие размеры должностных окладов и денежное содержание государственных гражданских служащих, условия выплаты премий, материальной помощи, единовременного поощрения;
- об отпусках;
- о порядке командирования государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации;
- устанавливающие условия возмещения расходов, связанных с переездом государственного гражданского служащего и членов его семьи в другую местность;
- о социальных гарантиях государственных гражданских служащих (в том числе о вопросах пенсионного обеспечения, предоставления ежегодного дополнительного отпуска гражданским служащим субъекта Российской Федерации, имеющим ненормированный рабочий день, транспортного обслуживания, медицинского страхования, обеспечения жильем);
- о квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей;
- устанавливающие квалификационные требования к стажу государственных гражданских служащих, определяющие порядок его исчисления;
- регулирующие порядок предоставления сведений о полученных государственным служащим и членами его семьи доходах и принадлежащем им на праве собственности имуществе;
- определяющие порядок формирования, финансирования и исполнения государственного заказа на подготовку, профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации;
- определяющие порядок и условия прохождения ежегодного медицинского обследования (диспансеризации);
- определяющие порядок и условия предоставления единовременной субсидии на приобретение жилой площади.

В 2004 – 2008 гг. субъекты Российской Федерации, расположенные в пределах Сибирского федерального округа (республики Алтай, Бурятия, Тыва, Хакасия; Алтайский, Красноярский, Забайкальский края; Иркутская, Кемеровская, Омская, Томская, Новосибирская области), приняли новые базовые законы по вопросам государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, а также ряд подзаконных нормативных правовых актов.

В указанных субъектах Российской Федерации приняты следующие законы о государственной гражданской службе:

- Закон Республики Алтай от 7 июля 2005 г. № 37-РЗ «О государственной гражданской службе Республики Алтай» [40];
- Закон Республики Бурятия от 6 июля 2005 г. № 1225-III «О государственной гражданской службе Республики Бурятия» [41];
- Закон Республики Тыва от 21 апреля 2006 г. № 1739 ВХ-1 «О вопросах государственной гражданской службы Республики Тыва» [42];
- Закон Республики Хакасия от 28 февраля 2006 г. № 9-ЗРХ «О государственных должностях Республики Хакасия и государственной гражданской службе Республики Хакасия» [43];

- Закон Алтайского края от 28 октября 2005 г. № 78-ЗС «О государственной гражданской службе Алтайского края» [44];
- Закон Красноярского края от 20 декабря 2005 г. № 17-4314 «Об особенностях организации и правового регулирования государственной гражданской службы Красноярского края» [45];
- Закон Иркутской области от 4 апреля 2008 г. №2-оз «Об отдельных вопросах государственной гражданской службы Иркутской области» [46];
- Закон Кемеровской области от 1 августа 2005 г. № 103-ОЗ «О государственных должностях Кемеровской области и государственной гражданской службе Кемеровской области» [47];
- Закон Новосибирской области от 1 февраля 2005 г. № 265-ОЗ «О государственной гражданской службе Новосибирской области» [48];
- Закон Омской области от 22 декабря 2004 г. № 601-ОЗ «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области» [49];
- Закон Томской области от 9 декабря 2005 г. № 231-ОЗ «О государственной гражданской службе Томской области» [50];
- Закон Забайкальского края от 29 июля 2008 г. № 21-33К «О государственной гражданской службе Забайкальского края» [51].

Приведенные наименования законодательных актов субъектов Российской Федерации, расположенных в пределах Сибирского федерального округа, позволяют сделать вывод о том, что ряд законов имеют схожие наименования – «О государственной гражданской службе...», однако в большинстве субъектов Российской Федерации формулируются иначе: «О вопросах государственной гражданской службы...», «Об особенностях организации и правового регулирования государственной гражданской службы...», «Кодекс о ... государственной гражданской службе...» и т.д.

В одних субъектах Федерации законы принимаются в виде объемных документов, нормы которых так или иначе копируют Федеральный закон № 79-ФЗ, тем самым обладают слабым регулятивным потенциалом. Другие субъекты сосредоточились на регулировании вопросов, находящихся в их компетенции. В то же время законодатель субъекта Федерации при принятии того или иного нормативного правового акта должен понимать, что унификация правового регулирования гражданской службы заключается не в прямом заимствовании федеральных правовых норм субъектом, а в отражении особенных норм субъекта и их соответствии общим нормам и принципам федерального законодательства [52].

Из вышеприведенных наименований законодательных актов субъектов Российской Федерации, расположенных в пределах Сибирского федерального округа, особо обращает на себя внимание Закон Омской области от 22 декабря 2004 г. № 601-ОЗ «Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области» - по своей сути нормативный правовой акт, заявляющий о кодификации правоотношений в сфере государственной гражданской службы Омской области и имеющий сложную, разветвленную сеть правовых норм.

Однако нельзя не согласиться с мнением профессора Ю.А. Тихомирова [53] о том, что «принятие кодексов в целом усиливает системный характер правотворчества. Но к такой форме нормативного правового акта, как кодекс, надо относиться достаточно осторожно и бережно, как к наиболее совершенному виду правотворчества, который имеет свою специфику и не должен подменяться в своем содержании обычным законом. Однако практически решить этот вопрос на уровне субъектов Федерации вряд ли возможно. Именно поэтому кодификация – это прерогатива федерального законодателя. К сожалению, к качеству кодексов, принимаемых на уровне субъектов Федерации, имеются серьезные претензии. И это связано с тем, что именно в кодексах субъектов Федерации можно обнаружить наибольшее количество дублирующих федеральное законодательство норм. По сути, это и есть результат кодификации на «втором этаже» законодательного регулирования. Безусловно, этого недостатка можно было бы избежать, если бы на региональном уровне принимался обычный закон.»

Необходимо отметить, что в Омской области наряду с Кодексом о государственной гражданской службе действует также ряд законов и подзаконных нормативных правовых актов в данной же сфере отношений:

- Закон Омской области от 6 апреля 2009 года № 1148-ОЗ «О соотношении должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы Омской области» [54];
- Закон Омской области от 28 декабря 2005 г. № 713-ОЗ «О стаже государственной гражданской службы Омской области» [55];
- Указ Губернатора Омской области от 12 ноября 2010 г. № 100 «Об утверждении Порядка заключения договора на обучение между государственным органом Омской области и гражданином Российской Федерации с обязательством последующего прохождения государственной гражданской службы Омской области после окончания обучения в течение определенного срока» [56];
- Указ Губернатора Омской области от 28 января 2010 г. № 3 «О проверке сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской службы Омской области, государственными гражданскими служащими Омской области, соблюдения государственным гражданскими служащими Омской области ограничений, запретов, требований, исполнения обязанностей» [57] и ряд других.

Вместе с тем, по справедливому замечанию Ю.А. Тихомирова, «нередки ситуации, когда наряду с кодексом в субъекте Федерации принимаются и другие законодательные акты в данной же сфере отношений. При такой ситуации снижаются такие свойства кодекса, как его интегративный, системообразующий характер. Результаты кодификации как таковые оказываются серьезно заниженными, что нивелирует кодекс в системе других актов регионального нормотворчества» [58].

С данным замечанием Ю.А. Тихомирова нельзя не согласиться, так как на уровне субъектов Российской Федерации кодификация весьма сомнительна, поскольку объем собственного нормотворческого массива, выработанного непосредственно субъектом Федерации, а не «позаимствованного» у федерального законодательства, очень мал.

Таким образом, считаем нецелесообразным на уровне субъектов Российской Федерации применять кодификацию законодательства о государственной гражданской службе субъектов Федерации и, соответственно, полагаем необходимым изменение формы законодательного акта Омской области, принятого в форме кодекса, на соответствующий Закон Омской области.

Законы о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации, расположенных в пределах Сибирского округа, отличаются по форме и содержанию, включают разное число статей (22 – в Законе Республики Алтай; 21 - в Законе Республики Бурятия; 44 – в Законе Республики Тыва; 72 – в Законе Республики Хакасия; 25 – в Законе Алтайского края; 17 – в Законе Красноярского края; 19 – в Законе Забайкальского края; 26 – в Законе Иркутской области; 28 - в Законе Кемеровской области; 52 - в Законе Омской области; 24 - в Законе Томской области; 17 - в Законе Новосибирской области).

Анализ данных законодательных актов субъектов Федерации показал, что в статье 15 Закона Республики Хакасия от 28 февраля 2006 г. № 9-ЗРХ «О государственных должностях Республики Хакасия и государственной гражданской службе Республики Хакасия» [59] продублированы принципы государственной гражданской службы, закрепленные статьей 4 Федерального закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [60] (приоритет прав и свобод человека и гражданина; единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов Российской Федерации; 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; профессионализм и компетентность гражданских служащих; стабильность гражданской службы и т.д.).

Однако, как представляется, указанные нормы-принципы, установленные Федеральным законом, являются основополагающими для иных актов, относящихся к предмету регулирования гражданской службы, как федеральных законов и (или) законов субъектов Российской Федерации, так и других нормативных актов, как федерального уровня, так и уровня субъектов Федерации.

Таким образом, представляется возможным констатировать, что отсутствует необходимость в воспроизведении вышеназванных норм-принципов в законах субъектов Федерации, а равно как включать в эти законы отсылочные нормы к статье 4 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Правовая основа института государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации всесторонне развивается и ежегодно пополняется новыми нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации субъектов Российской Федерации по различным направлениям государственной службы. В частности, к началу 2008 г. в федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации содержалось более 3,8 тысячи действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. В то же время, если говорить о динамике развития законодательства субъектов Российской Федерации по вопросам гражданской службы, то за период с декабря 2007 г. по январь 2009 г. федеральный регистр пополнился на более чем 800 нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в указанной сфере правового регулирования [61].

Проведенный анализ принятых органами государственной власти регионов Сибирского федерального органа нормативных правовых актов в сфере гражданской службы показывает, что в целом ими реализованы полномочия по регулированию правоотношений в данной сфере, предоставленные Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. В течение 2004 - 2008 годов во всех регионах Сибирского федерального округа принято большинство нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в сфере государственной гражданской службы по вопросам, отнесенным федеральным законодательством к ведению субъектов Федерации.

Согласно пункту 7 Указа Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации» (2009 – 2013 годы)» [62] органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано в пределах своих бюджетных средств принять участие в реализации мероприятий, предусмотренных федеральной программой, и утвердить программы развития государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. Таким образом, названный Указ дал

дополнительный импульс для совершенствования и развития законодательства субъектов Федерации о гражданской службе [63].

В субъектах Федерации, расположенных в пределах Сибирского федерального округа, принято значительное число актов, определяющих развитие региональных систем государственной гражданской службы. Так, в 2009 году программы развития государственной гражданской службы приняты в 6 из 12 субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа – республиках Алтай [64], Бурятия [65], Хакасия [66], Алтайском [67], Забайкальском краях [68], Новосибирской области [69].

Программами предусмотрены мероприятия по развитию гражданской службы, внедрению на гражданской службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы, повышению эффективности гражданской службы и результативности служебной деятельности гражданских служащих, противодействию коррупции на гражданской службе субъектов Российской Федерации.

В 2010 году программы развития государственной гражданской службы были утверждены в Республике Тыва [70], Красноярском крае [71], Иркутской [72], Кемеровской [73], Омской [74] и Томской [75] областях.

Необходимо отметить, что субъектами Федерации, входящими в Сибирский федеральный округ, достаточно активно проводится работа по внедрению профессиональных этических кодексов (приняты в ряде регионов округа). Так, в мае 2009 года на конференции гражданских служащих Алтайского края принят Этический кодекс государственных гражданских служащих, замещающих должности государственной гражданской службы Алтайского края в органах государственной власти Алтайского края, иных государственных органах Алтайского края. В июле 2009 года Кодекс поведения государственных гражданских служащих утвержден указом Президента республики Бурятия [76]. В 2011 году кодексы этики и служебного поведения государственных гражданских служащих, представляющие собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, были утверждены постановлением Правительства Забайкальского края [77] и постановлением Губернатора Кемеровской области [78].

Считаем, что одним из ближайших мероприятий по стимулированию служебной деятельности государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации должно стать распространение практики принятия кодексов служебного поведения во всех субъектах Федерации, расположенных в пределах Сибирского федерального округа.

В регионах округа ведется также работа по формированию индивидуальных планов профессионального развития гражданских служащих. В целом по округу они разработаны по 73% гражданских служащих, при этом индивидуальные планы имеют все гражданские служащие Республики Бурятия и Алтайского края.

Программы государственных органов по профессиональному развитию гражданских служащих разработаны в 15% государственных органов регионов Сибирского федерального округа. Более активно эта работа проводится в республиках Бурятия, Хакасия, Омской области. В Иркутской области в 2009 году подготовлен проект программы «Профессиональное развитие государственных гражданских служащих исполнительных органов государственной власти Иркутской области на 2009-2011 годы». Однако данный проект не был утвержден из-за проблем с финансированием государственного заказа на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку гражданских служащих Иркутской области, вызванных финансово-экономическим кризисом.

Таким образом, в России устанавливается единая система государственной службы, проникнутая федеративными началами, обладающая признаками двухуровневой организации и учитывающая особенности государственной гражданской службы в условиях федеративного государства. К числу основных принципов ее построения и функционирования, прежде всего, относится федерализм, обеспечивающий единство системы государственной службы и соблюдение конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации [79].

Думается, что среди вопросов, имеющих ключевое значение для повышения эффективности государственно-служебной деятельности, следует в первую очередь выделить правовое обеспечение организационных основ государственной гражданской службы как федерального, так и регионального уровней. Следовательно, нормотворческий процесс по совершенствованию правовых основ государственной гражданской службы в перспективе будет оставаться центральным направлением формирования в субъектах Российской Федерации Сибирского федерального округа высокопрофессионального кадрового состава государственной гражданской службы, способного обеспечить повышение эффективности и результативности деятельности государственных органов в регионах.

Литература

1. Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов, В.В. Черепанов; В.П. Иванов. – М.: ЮНИТИ – ДАНА, Закон и право, 2008. С.530.
2. Игнатов, В.Г., Охотский, Е.В., Понеделков, А.В. Организация государственной службы Российской Федерации : – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2006. С. 11.

3. Игнатов, В.Г., Охотский, Е.В., Понеделков, А.В. Указ. соч. С. 12.
4. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. - 1993. - № 52. - Ст. 5073.
5. Гришковец, А.А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук: М., 2004. С. 345 – 384.
6. Российская газета. 1993. 23 декабря.
7. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 31. - Ст. 2990.
8. Гришковец, А.А. Указ. соч. С. 384.
9. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.- 1993. - №52.
10. Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - №31. - Ст. 2990.
11. Граждан, В.Д. Государственная гражданская служба : учебник / В.Д. Граждан. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2009. С.64-65.
12. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. - № 52. – Ст. 5073.
13. Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 31. - Ст. 2990.
14. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2000. - № 20. - Ст. 2112.
15. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. - № 42. - Ст. 4212.
16. Собрание законодательства Российской Федерации. - 2007. - № 30. - Ст. 3745.
17. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. - № 52. – Ст. 5073.
18. Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 31. - Ст. 2990.
19. Ведомости Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай. - 1997. - № 20.
20. Ведомости Верховного Совета Республики Бурятия. - 1994. - № 11.
21. Тувинская правда. – 1997. – 15 апреля.
22. Вестник Хакасии. – 1996. - № 14.
23. Сборник законодательства Алтайского края. – 1996. - № 18.
24. Красноярский рабочий. – 1997. - №№ 74-75. – 19 апреля.
25. Крылова, Е.Г. Формирование государственной службы Российской Федерации: Теория, практика, проблемы институционализации. Монография. – М. : ООО «НИПКЦ Восход-А», 2008. С. 389.
26. Ноздрачев, А.Ф., Пронина, В.С., Хангельдыев, Б.Б. и др. О развитии административного законодательства // Государство и право. 1996. №7. С.8.
27. Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 31. - Ст. 2990.
28. Концепция развития российского законодательства. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 1998. С. 72.
29. Игнатов, В.Г., Охотский, Е.В., Понеделков, А.В. Указ. соч. С.5.
30. Прохоров, А.П. Русская модель управления. М., 2002. С. 7.
31. Игнатов, В.Г., Охотский, Е.В., Понеделков, А.В. Указ. соч. С.52.
32. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №22. Ст. 2063.
33. Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - №31. - Ст.3215.
34. Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. №31. Ст. 3215.
35. Ноздрачев, А.Ф. О совершенствовании нормативной базы гражданской службы и необходимости мониторинга правоприменительной практики в сфере гражданской службы // Законодательство и экономика. 2007. № 2 (274). С.14.
36. Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - №31. - Ст. 3215.
37. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. - № 42. - Ст. 5005.
38. Собрание законодательства Российской Федерации. - 2007. - № 11. - Ст.1280.
39. Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 51. - Ст. 4831.
40. Сборник законодательства Республики Алтай, № 25 (31), 2005.
41. Собрание законодательства Республики Бурятия, № 6-7 (75-76), 2006.
42. Тувинская правда, № 104-105, 20.05.2006.
43. Вестник Хакасии, № 12, 09.03.2006.
44. Сборник законодательства Алтайского края, № 114, 2005.
45. Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2005. - № 50 (93).
46. Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области, №41, 2008.
47. Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. – 2005. - № 39.
48. Сборник нормативных правовых актов Новосибирского областного Совета депутатов. – 2005. - № 2(19).
49. Ведомости Законодательного Собрания Омской области. – 2004. - № 4 (41). - Ст. 2433.
50. Собрание законодательства Томской области, №5, 2005.
51. Забайкальский рабочий, № 145, 11.08.2008.
52. Правовое обеспечение государственной службы российской Федерации: Учебник / под общ. ред. И.Н. Барцица – М. : Изд-во РАГС, 2007. С. 511.
53. Тихомиров, Ю.А. Проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 3. – С.5.
54. Омский вестник. – 2009. - № 33.
55. Омский вестник. – 2005. - № 77.

56. Омская правда. – 2010. - № 91.
57. Омская правда. – 2010. - № 9.
58. Тихомиров, Ю.А. Указ. соч. С.5.
59. Вестник Хакасии. - 2006. - № 12.
60. Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - №31. - Ст.3215.
61. Кирилин А.В., Нечаева Т.В. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный). – М.: «Деловой двор», 2010. С. 348.
62. Собрание законодательства Российской Федерации. - 2009. - №1. - Ст. 1277.
63. Кирилин А.В., Нечаева Т.В. Указ. соч. С. 348.
64. Постановление Правительства Республики Алтай от 20.11.2009 № 263 «О республиканской целевой программе «Развитие государственной гражданской службы Республики Алтай на 2010 - 2012 годы» // Сборник законодательства Республики Алтай. - 2009. - № 62(68).
65. Постановление Правительства Республики Бурятия от 26.06.2009 N 245 «О Программе развития государственной гражданской службы Республики Бурятия на 2009 - 2013 годы» // Бурятия. – 2009. - № 113. – 30 июня.
66. Постановление Правительства Республики Хакасия от 16.10.2009 № 460 «Об утверждении Программы «Развитие государственной гражданской службы Республики Хакасия (2009 - 2013 годы)» // Вестник Хакасии. - 2009. - № 92. - 21 октября.
67. Постановление Администрации Алтайского края от 30.11.2009 № 501 «Об утверждении Программы «Развитие государственной гражданской службы Алтайского края (2009 - 2013 годы)» // Сборник законодательства Алтайского края. – 2009. - № 163.
68. Забайкальский рабочий, № 196, 11.02.2009.
69. Постановление Администрации Новосибирской области от 16 ноября 2009 г. № 419-па «Об утверждении Программы «Развитие государственной гражданской службы Новосибирской области (2009 - 2013 годы)» // «Советская Сибирь». – 2009. - № 221. – 24 ноября.
70. Постановление Правительства Республики Тыва от 14 июля 2010 г. № 304 «Об утверждении республиканской целевой программы «Развитие государственной гражданской службы Республики Тыва на 2011-2013 годы» //Тувинская правда. – 2010. - № 104-105. – 20 августа.
71. Красноярский рабочий. – 2010. - №№ 97-98. – 28 июня.
72. Указ губернатора Иркутской области от 30 апреля 2010 г. № 88-УГ «О Программе развития государственной гражданской службы Иркутской области на 2010 - 2013 годы» // Областная газета. – 2010. - № 53 (627). – 14 мая.
73. Постановление Коллегии Администрации Кемеровской области от 12.04.2010 № 150 «О Программе развития государственной гражданской службы Кемеровской области на 2010 - 2013 годы» // Электронный бюллетень Коллегии Администрации Кемеровской области. – 2010. – 15 апреля.
74. Постановление Правительства Омской области от 20 августа 2010 г. № 172-п «О долгосрочной целевой программе Омской области "Развитие государственной гражданской службы Омской области (2011-2015 годы)» // Омская правда. – 2010. - № 71. - 10 сентября.
75. Распоряжение Администрации Томской области от 9 февраля 2010 г. № 98-ра «Об утверждении Программы «Развитие государственной гражданской службы Томской области на 2010 - 2012 годы» // «Собрание законодательства Томской области». - 2010. № 21(55).
76. Указ Президента Республики Бурятия от 15 июля 2009 г. № 259 «О Кодексе поведения государственных гражданских служащих Республики Бурятия» //Бурятия. – 2009. - № 78. - 18 июля.
77. Постановление Правительства Забайкальского края от 15 марта 2011 г. № 67 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Забайкальского края» // Азия-Экспресс. – 2011. - № 12. - 24 марта 2011.
78. Постановление Губернатора Кемеровской области от 24 марта 2011 г. № 19-пг «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения государственных гражданских служащих Кемеровской области» //РЕКВИЗИТЫ УТОЧНИТЬ
79. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. – М.: «Формула права», 2008. С. 261.

Государственная гражданская служба субъектов Российской Федерации - самостоятельный государственно-правовой институт

*Российская Академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации*

**Попова О.В., аспирант
Науч. рук. Нечаева Т.В.**

Не случайно начало XXI века охарактеризовалось поиском системы государственной власти в стране, соответствующей историческим традициям управления и способной адекватно ответить на современные вызовы. Спустя десятилетие после принятия Конституции Российской Федерации было осознано, что необходимо не просто сформировать те или иные органы власти, а превратить их в государственные институты, эффективность функционирования которых в минимальной степени была бы обусловлена субъективными особенностями, волей и способностями того или иного государственного деятеля. Этот процесс становления институтов государственной власти Российской Федерации должен был сопровождаться институционализацией и законодательным закреплением правовых статусов и организационных форм с неременным наполнением их содержанием, практикой деятельности, которые им конституционно предписаны.

Соотношение органов государственной власти, распределение между ними полномочий и ответственности, правовое оформление этих отношений – важнейшие предпосылки совершенствования управления в стране. Но еще один «код» эффективного государственного управления – в государственной службе.

Актуальность проблемы обосновывается тем, что показатели общественного престижа государственных служащих остаются низкими. Лишь для половины государственных служащих большое значение имеет честность, для четверых из каждых десяти опрошенных – принципиальность, для четверти опрошенных – неподкупность, и только один из каждых семи отметил необходимость уважения прав и свобод граждан.

Тремя «китами», которые должны стать залогом улучшения работы бюрократии, являются усиление общественного контроля за работой чиновников (60,5%), введение запрета на занятие государственных должностей тем, кто был уличен в коррупции (50,1%), более тщательный отбор чиновников с учетом образования и квалификации (44,8%).

Безусловно, формирование эффективной системы управления государственной службой представляет собой ключевое и первоочередное звено в комплексе мер по реформированию государственной службы Российской Федерации и совершенствованию этого института в соответствии с современными требованиями государственного управления [1].

Как отметил Президент Российской Федерации Д.А. Медведев во вступительном слове к Комментарию к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации», «формирование законодательства о государственной службе, оптимально сочетающее мировые стандарты нормативного качества с историческими особенностями отечественного опыта, представляет собой необходимый элемент правового обеспечения преобразований, осуществляемых на современном уровне государственного строительства» [2].

Вместе с тем, для раскрытия вопроса о государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации как государственно-правовом институте необходимо определиться с тем, как взаимосвязаны между собой термины «государственная служба», «государственная гражданская служба Российской Федерации» и «государственная гражданская служба субъектов Российской Федерации».

В теории и в правовой практике различаются теоретические и нормативные определения такого явления, как государственная служба. Они не вполне совпадают, но взаимодополняют друг друга, раскрывая ту или иную грань этого понятия.

Еще в дореволюционной юридической литературе встречаются толкования государственной службы как особого вида деятельности. К примеру, известный ученый А.И. Елистратов подчеркивал, что «то, что делает государственная власть во внутреннем управлении, науку административного права интересует постольку, поскольку эта деятельность касается граждан... Власть, управление не может являться субъектом юридического отношения в какой-либо отвлеченной, безличной форме. Участниками публичного правоотношения могут быть лишь живые люди – должностные лица, облеченные этой властью» [3].

Также Н.М. Коркунов отмечал, что «службой государству в широком смысле можно назвать всякую деятельность в пользу государству». Давая определение государственной службе, он трактовал ее как «особое публично-правовое отношение служащих к государству, основанное на подчинении и имеющее своим содержанием обязательную деятельность, совершаемую от лица государства и направленную к осуществлению определенной задачи государственной деятельности» [4]. Данные подходы делают акцент на принцип служения государству.

Иной, более узкий подход, ограничивающий государственную службу исполнением должности, применен в определениях О. Эйхельмана, который определял государственную службу как исполнение лицом, по собственному его согласию и по назначению правительственной властью, постоянной должности с определенными обязанностями в учреждениях государственного управления и служебной ответственностью, соединенное с получением жалованья, выслугой чинов, знаков отличия и пенсии [5].

Институт советской государственной службы, как предмет научного осмысления, начал развиваться одновременно с теорией государственного управления. В этот период один из известных административистов В.М. Манохин давал определение государственной службы как «одной из сторон (или частей) деятельности государства по организации и правовому регулированию работы личного состава государственных органов и других государственных организаций и деятельности этого личного состава –

государственных служащих по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства...» [6].

Вместе с тем, анализ Конституции СССР [7] и Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде [8] показывает, что в советскую эпоху к госслужащим фактически относились все категории лиц, замещающих соответствующие должности в государственных органах, организациях, учреждениях и предприятиях, получающих заработную плату из бюджета. Т.е. это была очень широкая категория «служащих».

Однако такое определение вызывало критические замечания других ученых-административистов. Например, Б.М. Лазарев выделяет в нем следующие недостатки: 1) государственная служба определяется через термин «государственный служащий», что является необоснованным; 2) не учитывается, что государственные служащие не только выполняют функции государства, но и решают другие социально необходимые задачи; 3) данное определение объединяет два различных явления – государственную службу и деятельность по ее организации и правовому регулированию. Сам Б.М. Лазарев определяет государственную службу как служение государству, т.е. выполнение по его поручению и за плату от него деятельности по реализации задач и функций государства в государственных органах [9].

Правовое регулирование отношений на государственной службе в юридической науке традиционно рассматривалось в рамках комплексного правового института, нормы которого сосредоточены в конституционном, административном, трудовом, финансовом, уголовном и др. отраслях российского права. Однако бурное развитие служебного законодательства с 90-х годов XX столетия практически подтолкнуло ученых-правоведов к признанию служебного права как подотрасли административного права России. Большой вклад в разработку такого подхода внесли Г.А. Атаманчук, Ю.Н. Стариков, Д.М. Овсянко, А.Ф. Ноздрачев, Н.М. Казанцев, А.А. Гришковец и целая плеяда новых исследователей и разработчиков законодательства о государственной службе.

С начала становления в 90-х годах XX в. новой, по сравнению с партийно-государственной, модели государственной службы, возобновились попытки ее теоретического обоснования, причем, как и в XIX в., определились те же два основных направления – широкое и узкое ее толкование.

В широком смысле выделяется определение, сформулированное учеными РАГС – авторов курса лекций по государственной службе: «Государственная служба – это деятельность по выполнению в пределах полномочий прерогатив государственной власти и управления; совокупность правовых, социальных и организационных норм, правил, стандартов, традиций по реализации Конституции и законов государства, его политических, экономических, социальных задач; публично-правовое отношение между государством и государственным служащим по поводу условий, методов и результатов служения государству и обществу» [10].

В узком смысле государственная служба рассматривается Г.В. Атаманчуком: «Государственная служба – это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах» [11].

Вместе с тем, с закреплением в новейшем законодательстве концепции государственной службы как профессиональной деятельности граждан и должностных лиц и определением государственной службы Российской Федерации как системы в организационном и функциональном измерении, определилась новая задача – вычленив в самостоятельное правовое регулирование всю массу служебных отношений, связанных с построением, функционированием, управлением и финансово-экономическим обеспечением всех видов и уровней государственной службы Российской Федерации. Аналогичная задача возникла и в правовом обеспечении гражданской службы. Эти новые практические потребности фактически ускорили процесс окончательного становления служебного права как новой отрасли российской системы права и определили его самостоятельный предмет правового регулирования – служебно-правовые отношения [12].

В научной и научно-популярной литературе типичными определениями термина «государственная служба» являются, например, следующие:

- механизм формирования, реализации и совершенствования институтов государственной власти и управления;
- инструмент и технология государственного управления, реализации функций государства;
- публичный институт реализации государственной власти;
- единство правового, социального и организационного институтов, регулирующих осуществление государственной власти;
- система государственных органов, имеющих служащих для выполнения государственных задач;
- система юридически регулируемой деятельности и отношений служащих органов государственной власти по обеспечению и исполнению их полномочий;
- способ и форма реализации связей и отношений между государством, гражданским обществом и человеком;
- совокупность процессов и процедур государственно-служебных отношений;
- публично-правовое отношение между государством как работодателем и госслужащим как наемным работником;
- особый вид профессиональной, управленческой деятельности – административной или аппаратной [13].

Как мы видим, спектр определений термина «государственная служба» в теоретической науке очень широк.

Как отмечает ученый-правовед В.С. Нечипоренко, государственная служба как правовой институт представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих становление, организацию и функционирование государственной службы, поведение и деятельность ее кадров по реализации Конституции и законов Российской Федерации, а также личный правовой статус государственных служащих [14]. С этим утверждением нельзя не согласиться, так как государственно-служебные отношения регулируются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами о государственной службе федерального уровня, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

По мнению В.С. Нечипоренко, сущность государственной службы как правового института предполагает решение следующих трех важных задач, касающихся страны в целом, государственной службы в отдельности и государственного служащего как личности:

1) На уровне государства и общества основной задачей государственной службы является реализация Конституции и законов Российской Федерации, законодательства субъектов Российской Федерации, обеспечение соблюдения прав и свобод человека и гражданина, укрепление национальной безопасности с учетом интересов регионов, государственного суверенитета, экономической самостоятельности, духовно-нравственной самобытности. Такие функции может эффективно выполнять лишь высокопрофессиональный, стабильный, рационально выстроенный и организационно продуманный, в экономическом и правовом отношении обеспеченный аппарат государственных органов.

2) На уровне самой государственной службы речь идет о разработке и реализации специального законодательства об этой службе как совокупности юридических норм, правил и процедур, регулирующих отношения, связанные с организацией государственной службы и выполнением стоящих перед ней задач. Предусмотрены особые процедуры замещения государственных должностей, специфический порядок и технологии прохождения службы, система управления ею и др. Все эти правовые нормы нацелены на соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина.

3) На индивидуальном уровне становление и развитие правового института государственной службы проявляется в определении соответствующего правового статуса государственного служащего, т.е. юридической формы его социального положения как работника, находящегося на службе государству [15].

Требования к государственной службе как государственно-правовому институту находят отражения в целях, функциях, принципах, структуре государственной службы, формах и методах ее осуществления.

Как отмечает В.С. Нечипоренко, важное место занимает правовое регулирование не только внешних отношений со всеми институтами гражданского общества и государственными структурами, но и внутриаппаратных отношений. Внешние отношения охватывают связи государственного аппарата и государственных служащих с гражданами и институтами гражданского общества, между государственными органами и органами местного самоуправления, предприятиями и учреждениями. В основном все это является предметом административного права. Внутренние отношения охватывают связи, возникающие по поводу приема граждан на государственную службу, прохождения службы, организации служебного и внеслужебного времени, денежного содержания, установления гарантий, отставки и увольнения со службы. Эти отношения регулируются не только нормами административного права, но и нормами трудового, финансового, гражданского и других отраслей права.

В процессе становления института государственной гражданской службы первостепенное значение приобретает ее формирование как правового института. Многие современные исследователи полагают, что государственную службу необходимо рассматривать как правовой институт, включающий совокупность правовых норм, регулирующих однородный круг общественных отношений по государственной организации и практическому осуществлению служебных полномочий [16].

На наш взгляд, наиболее четко определил понятие «государственная служба» Н.В. Атаманчук: государственная служба – это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством замещения государственных должностей, учрежденных в государственных органах [17]. Он отмечает, что государственная служба Российской Федерации как публичный социально-правовой институт органично включает в себя единство двух групп элементов:

1. Системы правовых, организационных и процессуальных институтов (форм, методов, принципов и т.д.), определяющих порядок формирования и реализации целей и функций государства и применения государственной власти (так называемая правовая составная);

2. Совокупности людей, специально подготовленных и профессионально занятых в государственном аппарате (социальная составная) [18].

Ученый-административист В.Д. Граждан определяет государственную гражданскую службу как профессиональную деятельность аппарата гражданских служащих по обеспечению исполнения и исполнению полномочий федеральных и региональных государственных органов. Исходя из данного определения В.Д. Граждан указывает на следующие особенности гражданской службы:

1. Сервисность (от англ. *service* – обслуживание). Основное назначение гражданской службы заключается в обеспечении (т.е. обслуживании) исполнения политическими должностными лицами

полномочий государственных органов, а также и в том, что оказываются услуги населению – выдаются разного рода лицензии, сертификаты, разрешения, справки и т.д., а также изучаются его настроения и потребности.

2. Безличность. Гражданские служащие выполняют свою работу в соответствии с предписанными правилами, без произвола и предпочтений. Подготавливаемые ими проекты законов, постановлений, распоряжений, других нормативных актов приобретают юридическую силу только после принятия политическими органами или подписания политическими должностными лицами, а имена готовивших их гражданских служащих остаются обычно неизвестными.

3. Субординационный характер. Любой аппарат гражданских служащих внутри государственного органа и отрасли строится на принципах субординации, т.е. соподчинения одних работников другим. Каждое должностное лицо здесь обычно обладает четко определенной компетенцией внутри иерархического разделения труда и ответственно за свою деятельность перед вышестоящим должностным лицом.

4. Стабильность. Государство только тогда стабильно, компетентно и профессионально может выполнять свои функции для населения, когда располагает стабильным, компетентным и профессиональным корпусом гражданских служащих [19].

Таким образом, во множестве определений государственной службы можно выделить следующие наиболее существенные элементы: во-первых, предназначение государственной службы тесно связано с практическим осуществлением целей и функций государства, с государственным управлением и определяется характером государственной власти; во-вторых, государственная служба осуществляется на государственных должностях преимущественно в государственных органах [20].

Помимо определений доктринального характера, относящихся к понятию «государственная служба», существует ее нормативное установление.

Так, статьей 1 Федерального закона от 27 мая 2003 года №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [21] установлено определение, согласно которому государственная служба Российской Федерации (далее – государственная служба) - профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации (далее - граждане) по обеспечению исполнения полномочий: Российской Федерации; федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов; субъектов Российской Федерации; органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - государственные органы субъектов Российской Федерации); лиц, замещающих должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов (далее - лица, замещающие государственные должности Российской Федерации); лиц, замещающих должности, устанавливаемые конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации (далее - лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации).

Отметим, что ряд исследователей, например, Г.В. Атаманчук, Н.М. Казанцев, Ю.Н. Стариков высказывают критические замечания в отношении данного определения государственной службы. Как отмечает Г.В. Атаманчук, понимание государственной службы как службы в государственных органах приводит к тому, что расщепляется само государство на государственные органы. Даже разделение власти утрачивает свой смысл, государство перестает быть воплощением их единства. Каждая ветвь власти, особенно исполнительная, становится набором государственных органов, начальник любого из которых применяет по своему усмотрению весь возможный арсенал государственной власти к вверенной ему сфере общественной жизни, словно это его частная собственность [22]. Получается, что государственная служба сводится всего лишь к обеспечению полномочий государственных органов.

Как замечает Х.А. Валеев, некоторые государственные служащие не только обеспечивают исполнение, но и непосредственно исполняют полномочия государственных органов. Например, заместители министров, являясь государственными служащими, фактически осуществляют часть полномочий государственных органов: издают распоряжения, подписывают финансовые документы от имени государственного органа, принимают на государственную службу и т.д. Следовательно, государственная служба представляет собой не только обеспечение исполнения полномочий государственных органов, но и исполнение этих полномочий. Вызывает недоумение и то, что в законодательном определении понятия «государственная служба» отсутствует категория «государство», ничего не сказано о его целях и функциях, во имя которых и существует государственная служба. Кроме того, непонятно, что понимается под профессиональной деятельностью [23].

Из формулировки, определенной Федеральным законом № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», ученый В.В. Черепанов выделяет пять сущностных признаков государственной службы в России:

1. Государственная служба – это деятельность государственно-значимого характера, а именно государственная деятельность. В определении понятия «государственная служба» в качестве ведущего признака выделяется термин «государственный». Это означает, что сущность и назначение государственной службы определяются сущностью и назначением государства. Государственная служба не только отражает задачи, функции и основные черты государства, но призвана обеспечивать их практическое осуществление.

2. Важным признаком государственной службы то, что это – профессиональная служебная деятельность, т.е. деятельность профессионального характера, отвечающая специальным правовым условиям и квалификационным требованиям. Это означает непрерывное и компетентное обеспечение исполнения полномочий государственных органов лицами, находящимися на государственных должностях. Государственная служба – особый вид профессиональной деятельности, который обеспечивает решение прежде всего задач государственного управления. Госслужащий не просто работник, а человек государственный, представляющий государство и защищающий государственные интересы. Он не просто профессионально работает в этой сфере, он служит. Поэтому его деятельность в отличие от других называется «служебной». Служба состоит, прежде всего, в управлении обществом, в реализации функций соответствующих государственных органов.

3. Государственная служба – это обеспечение исполнения полномочий государственных органов, а не само исполнение таковых. Имеется в виду интеллектуальное, аналитическое, организационное, информационное, прогностическое, контрольное и иное профессиональное обеспечение исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности.

4. Государственная служба, как свидетельствует определение, – публичная служба, т.е. служба в органах публичной власти. Она носит официальный, открытый, а не частный, теневой характер и обеспечивает общий, совокупный интерес государства и общества. Проще говоря, государственная служба – служба государству, а через него – стране, народу. Но нельзя превращать государственную службу в службу руководителям структурных подразделений государственных органов, отдельным начальникам, а тем более политическим партиям, кланам, коммерческим фирмам или криминальным группировкам.

5. Государственная служба осуществляется только в государственном органе. По закону государственной службой, как особым видом профессиональной деятельности, можно заниматься в государственных органах, находясь на должности государственной службы, включенной в реестр [24].

По мнению Ю.Н. Старилова, определенное Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» понятие «государственная служба» предполагает выявление главных структурных элементов, составляющих это понятие, а также раскрытие содержания следующих категорий:

государственная должность – базовая структурная единица государственной администрации, включающая часть компетенции государственного органа;

государственный орган – учрежденное в структуре аппарата государства в установленном порядке образование, характеризующееся задачами, функциями, структурными особенностями и специальной компетенцией;

профессиональная деятельность – вид деятельности, являющейся профессией для государственного служащего и требующей определенной подготовки, учебы и получения специального образования;

компетенция – принадлежащие государственному органу круг ведения, пределы его действия по осуществлению государственных функций и решению государственных задач; это круг вопросов, предусмотренных нормативным правовым актом, которые правомочен разрешать государственный орган; в компетенцию включаются полномочия государственного органа, его ответственность, правовые средства, формы и методы реализации прав и исполнения обязанностей;

полномочия – принадлежащие государственному органу и государственному служащему права и возможности действовать в различных ситуациях, функции и задачи, направленные на выполнение компетенции государственных органов;

должностные обязанности – обязанности, предусмотренные конкретной государственной должностью, установленные в нормативном акте, в соответствующем положении о государственном органе, его структурном подразделении в должностных инструкциях;

государственно-служебная деятельность – работа государственных служащих, являющаяся постоянным видом деятельности, оплачиваемая из государственного бюджета и состоящая в исполнении полномочий государственных органов.

Из изложенного можно резюмировать, что общими чертами государственной службы Российской Федерации выступают: служба как вид деятельности в государственном органе власти; замещение государственным служащим должности государственной службы, включенной в соответствующий реестр должностей государственной службы; обеспечение исполнения полномочий государственного органа; реализация государственным служащим полномочий, определенных служебным (должностным) регламентом; получение денежного содержания из бюджета соответствующего уровня.

Таким образом, государственная служба представляется как публичный многофункциональный и многоуровневый правовой, социальный и организационный институт по обеспечению деятельности государства, органов государственной власти и их аппаратов и полномочий лиц, замещающих государственные должности.

Следующим термином, содержание которого необходимо раскрыть в целях анализа изучаемой проблематики, является термин «государственная гражданская служба Российской Федерации».

В соответствии со статьей 2 Федерального закона № 58-ФЗ система государственной службы включает в себя следующие виды государственной службы:

- государственная гражданская служба;
- военная служба (вид федеральной государственной службы);

- правоохранительная служба (вид федеральной государственной службы).

В свою очередь государственная гражданская служба подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации.

Федеральная государственная гражданская служба является самостоятельным институтом единой системы государственной службы в Российской Федерации наряду с институтом государственной службы субъектов Федерации. Федеральная государственная гражданская служба в соответствии с п. «т» ст. 71 Конституции Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации. Определение федеральной государственной гражданской службы вытекает из общего понятия, закрепленного в статье 3 Федерального закона № 79-ФЗ. Таким образом, деятельность по обеспечению полномочий государственных органов субъектов Федерации не относится к федеральной государственной службе, так же как и обеспечение полномочий лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации [26].

В соответствии с положениями пункта 4 статьи 2 Федерального закона №58-ФЗ правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а ее организация – в ведении субъектов Российской Федерации.

Из формулировки, закрепленной статьей 3 Федерального закона от 27 июля 2004 года №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» следует, что государственная гражданская служба субъекта Российской Федерации – это профессиональная служебная деятельность граждан на должностях государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий данного субъекта, а также полномочий государственных органов субъекта Российской Федерации и лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации.

Государственная гражданская служба в субъектах Российской Федерации осуществляется в аппаратах органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти субъектов Российской Федерации, а также в иных государственных органах, выполняющих от имени субъекта Российской Федерации его государственные функции и отнесенных его законодательными актами к государственной гражданской службе.

В то же время комплексный характер института государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации обусловлен разноотраслевой принадлежностью входящих в него норм. Государственно-служебные отношения регулируются нормами конституционного, административного, трудового права, а в ряде случаев – нормами гражданского и уголовного права.

Как отмечает один из авторов комментария к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» Т.В. Нечаева, существенные особенности гражданской службы субъектов Российской Федерации следует искать в двух направлениях:

во-первых, исходя из особенностей системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которую они устанавливают самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, а также с учетом сферы собственных и делегированных полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации;

во-вторых, необходимость учета различий субъектов Российской Федерации в обеспечении кадровыми ресурсами и сложившихся национально-культурных традиций, которые проявляются в организационном разнообразии гражданской службы [27].

Резюмируя изложенное, можно сделать вывод о том, что государственная гражданская служба субъектов Российской Федерации является комплексным публичным и многофункциональным правовым, социальным и организационным институтом в рамках отрасли административного права и представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся при поступлении, прохождении и прекращении государственной службы субъектов Российской Федерации, а также отношения по обеспечению деятельности субъектов Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их аппаратов и полномочий лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации.

Литература

1. Егоров, В. Государственная власть и государственная служба в России: к новому качеству. Государственная служба. №5.2006. С.14-15.
2. Медведев, Д.А. Вступительное слово к Комментарию к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации».- СПб.: Питер-Пресс, 2008. С.2.
3. Елистратов А.И. Административное право / А.И. Елистратов. Москва, 1911. С. 41-42.
4. Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1914. Т.1. С.136.
5. Эйхельман О. Управленческие учреждения в России и «Устав по определению от правительства». Киев, 1890. С. 42.
6. Манохин, В.М. Советская государственная служба. – М.: Юридическая литература. 1966. - С.78.
7. Свод законов СССР. Т. 3. 1990.

8. Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1993. - № 35.- Ст. 1412.
9. Лазарев, Б.М. Государственная служба. М., 1993. С.5-6.
10. Государственная служба: теория и организация: Курс лекций. Ростов – на – Дону, 1998. С. 35.
11. Атаманчук, Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. М., 2002. . 113.
12. Служебное право (государственная гражданская служба) / Учебное пособие / Общ. ред. Барциц И.Н., рук. авт. колл. Игнатов В.Г. – Москва: ИКЦ «МарТ», Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2007. С. 9.
13. Черепанов, В.В. Основы государственной службы и кадровой политики: учеб. пособие для студентов вузов / В.В. Черепанов; В.П. Иванов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008. С.45.
14. Нечипоренко, В.С. Теория и организация государственной службы: Курс лекций. – М.: Изд-во РАГС, 2009. С.83.
15. Нечипоренко, В.С. Указ. соч. С. 84.
16. Конин, Н.М. Административное право России. Общая и особенная части : Курс лекций. - М. : Юристъ, 2004. С. 19.
17. Атаманчук, Г.В. Указ. соч. С.124.
18. Атаманчук, Г.В. Указ. соч. С. 125.
19. Граждан, В.Д. Государственная гражданская служба: учебник / В.Д. Граждан. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2009. С.63.
20. Курбанов, Р.Д. Совершенствование организационно – правовых основ государственной гражданской службы в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук . – М., 2010. С. 58.
21. Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 22. - Ст. 2063.
22. Атаманчук, Г.В. Управление: всегда есть варианты. – М. : Изд-во РАГС, 1999. – С. 262.
23. Валеев, Х.А. Государственная гражданская служба как институт российского права: Дисс. ...канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 20.
24. Черепанов, В.В. Указ. соч. С.47-49.
25. Стариков Ю.Н. Служебное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1996. С. 136.
26. Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации : Учебник / Под общ. ред. И.Н. Барцица. – М.: Изд-во РАГС, 2007. С.
27. Кирилин, А.В., Нечаева, Т.В. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный). – М.: «Деловой двор», 2010. С. 14.