



УДК 342.951
ББК 67.401

ЛОВАЧЕВА Надежда Николаевна,
магистр юриспруденции,
аспирант кафедры административного права им. Н.Г. Салищевой
Российского государственного университета правосудия
e-mail: hedwig88@mail.ru

ORCID iD 0000-0001-6441-9095

ПРИМЕНЕНИЕ ПРИНЦИПОВ КОНЦЕНТРАЦИИ И ДЕКОНЦЕНТРАЦИИ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБОЙ

Аннотация. В статье рассмотрено влияние принципов концентрации и децентрализации на организацию системы гражданской службы. Определены особенности концентрированной и децентрализованной систем управления, дана характеристика полномочий специализированного органа управления в каждой из них, выявлены преимущества и недостатки применения данных принципов. Сделан вывод о том, что подход к делению систем управления на концентрированные и децентрализованные является устаревшим. В современных моделях организации гражданской службы сочетаются оба принципа, в связи с чем происходит концентрация и децентрализация отдельных функций специализированного органа управления гражданской службой.

Ключевые слова: гражданская служба, специализированный орган управления, концентрация, децентрализация.

LOBACHEVA Nadezhda Nikolaevna,
master of Law,
post-graduate student of the Salishcheva Department of Administrative Law,
Russian state University of justice

IMPLEMENTATION OF CONCENTRATION AND DECONCENTRATION PRINCIPLES IN THE CIVIL SERVICE MANAGEMENT SYSTEM

Annotation. This article focuses on the influence of the concentration and deconcentration principles on the organization of the civil service system. The author defines specific features of concentrated and deconcentrated management systems; determines the scope of authority of the specialized management body in each of them; reveals the advantages and disadvantages of the implementation of these principles. It is concluded, that the division of management systems into concentrated and deconcentrated is outdated. Both principles are combined in modern models of civil service organization, that is why concentration and deconcentration of the functions of a specialized civil service management body take place.

Key words: civil service, special management body, concentration, deconcentration.

Система управления гражданской службой подразумевает разделение полномочий, как минимум, между органом общей компетенции и специализированным органом. Однако на практике структура таких систем сложнее: во-первых, специализированный орган может передавать часть полномочий кадровым службам отраслевых министерств, а во-вторых, сам термин «специализированный орган» может выступать в качестве

обобщающего обозначения нескольких субъектов управления гражданской службой. Эта особенность определяется выбором принципа организации конкретной системы гражданской службы - концентрации или децентрализации. В этой связи предлагается рассмотреть применение данных принципов в системе управления гражданской службой.

Названные принципы различаются в зависимости от наличия или отсутствия распределе-

ния властных полномочий между органами, относящимися к одной структуре управления, или органами одного уровня управления.

Под концентрацией системы, как правило, понимают один из способов ее организации, который заключается в сосредоточении в руках одного органа полномочий по выработке и утверждению решений, в то время как другие структуры лишаются права принимать управленческие решения [1, с. 32].

Концентрация как принцип построения системы гражданской службы приводит к созданию специализированного органа, который объединяет в себе все возможные полномочия и ресурсы по организации прохождения гражданской службы. При этом традиционно подразумевается, что к его полномочиям будет отнесен весь спектр вопросов кадровой политики: подбор и ротация кадров, формирование и использование кадрового резерва, профессиональная подготовка и повышение квалификации гражданских служащих, проведение конкурсов, аттестаций, квалификационных экзаменов, различных организационно-штатных мероприятий в аппаратах государственных органов, поощрение и наказание служащих.

С одной стороны, наличие единого органа должно способствовать организационной эффективности и совершенствованию правотворчества, так как все имеющиеся проблемы и спорные вопросы, которые возникают на практике, будут консолидироваться в специальном органе и незамедлительно им разрешаться. Кроме того, концепция объединения полномочий в одних руках обладает существенными плюсами: подотчетностью, прозрачностью и эффективностью. С другой стороны, аккумуляция настолько широких полномочий в руках одного субъекта может привести к тому, что специализированный орган управления будет стремиться к максимизации своих функций и централизации процедуры принятия решений за счет постоянного увеличения ресурсов, вторжения в компетенцию других государственных органов и нарушения принципа распределения полномочий [2].

Признаки концентрированной системы управления гражданской службой можно обнаружить в иерархической модели бюрократического устройства, названной исследователями моделью Вебера-Вильсона. Примером специализированного органа в такой системе может служить Комиссия гражданской службы, действовавшая в США до 1978 г. и обладавшая в соответствии с Законом Пендлтона (1883 г.) полномочиями по установлению правил для проведения экзаменов для кандидатов на заме-

щение гражданских должностей, контролю их соблюдения; организации открытых конкурсных экзаменов для проверки пригодности заявителей к гражданской службе; расследованию фактов нарушения правил и положений, установленных в соответствии с законодательством о гражданской службе.

Однако в современных системах управления гражданской службой принцип концентрации не используется в качестве универсального. В настоящее время применительно к управлению гражданской службой корректнее говорить о концентрации не системы управления, а отдельных функций в руках специализированного органа. В качестве самых распространенных концентрированных функций можно назвать те, которые имеют решающее значение для финансовой устойчивости гражданской службы (управление системой оплаты труда гражданских служащих, распределение бюджета), классификацию должностей и контроль реализации положений кодекса поведения гражданских служащих.

В то же время некоторые требования общего характера (например, в области этики) должны быть применимы к гражданской службе в целом, но, к сожалению, не во всех ситуациях гражданские служащие могут руководствоваться исключительно регламентами или правилами поведения. В этой связи министерства должны обладать достаточными полномочиями, чтобы самостоятельно «регулировать нормы и стандарты для служащих и устанавливать процедуры, которые дадут максимальный эффект от их реализации» [3]. Для достижения большей гибкости и оперативности при решении вопросов управления отдельные полномочия по управлению служащими могут быть переданы другим органам.

Действующие системы управления гражданской службой не ограничиваются наличием центра, состоящего из единственного исполнительного органа управления - некоего министерства по управлению служащими, администрации или агентства. Стабильность и координация достигаются за счет децентрации системы, т.е. распределения полномочий между несколькими субъектами управления, выполняющими функции специализированного органа управления гражданской службой и обеспечивающими взаимный контроль.

Действие принципа децентрации предусматривает перераспределение полномочий по принятию решений, а также обязанностей в области управления и финансов в пределах специализированных органов управления, обладающими узкой компетенцией [4], или передачу

полномочий в адрес кадровых подразделений отраслевых министерств [5]. В последнем случае деконцентрация не означает «оптовую» передачу всех функций. Речь идет о разумном и эффективном делегировании, объем которого зависит от значения передаваемой функции, а также технического и организационного потенциала принимающего органа. Как правило, передаче подлежат полномочия по вопросам кадрового управления, которые могут быть выполнены ведомствами самостоятельно при условии соблюдения руководящих принципов и гарантий центральной власти. По мнению Всемирного банка, управление кадровыми ресурсами следует рассматривать в качестве центрального компонента в конструкции деконцентрации, а степень, в которой государство передает властные полномочия по управлению гражданской службой, имеет последствия для единообразия всей гражданской службы [6].

Действуя через хорошо структурированные координационные механизмы, органы управления разделяют обязанности по разработке принципов и правил, поддержанию стандартов и финансового мониторинга. В связи с этим в деконцентрированных системах часто встречается трехзвенная структура, которая предусматривает разделение полномочий между министерством финансов (обычно для целей планирования), правительственным учреждением (для разработки стратегии) и экспертным органом по управлению персоналом (для координации и контроля). Модели гражданской службы, организованные таким образом, подразумевают некую систему сдержек и противовесов, обеспечивающую дополнительный контроль и законность, а также дающую возможность обуздать чрезмерную концентрацию полномочий в области управления гражданской службой. В качестве примера успешной реализации такой модели уместно привести Сингапур. В этой стране полномочия по управлению кадрами распределены между Министерством финансов (разрабатывает правила и рекомендации для совершенствования организационной структуры государственной службы, электронного правительства и государственных закупок), Отделом публичной службы канцелярии премьер-министра (разрабатывает политику, координирует деятельность по ее реализации и несет ответственность за оплату, обучение и повышение производительности труда) и независимым агентством — Комиссией публичной службы (дает согласие на назначение на высшие должности и применение дисциплинарных мер).

В том случае, если полномочия специализированного органа переданы кадровым подраз-

делениям отраслевых министерств или специализированным агентствам, роль органа управления в регулировании переданных вопросов будет заключаться в координации, т.е. «правильном определении области деятельности применения стандартов; предоставлении методических рекомендаций по применению данных стандартов; проверке соответствия правил, которыми руководствуются отдельные органы, общим стандартам и правительственным интересам; контроле за надлежащей реализацией правил и достижением желаемых результатов; обеспечении регулярного пересмотра и обновления правил» [7]. В этом случае модель деконцентрированного управления гражданской службой увеличивает самостоятельность линейных служащих в принятии решений по большинству кадровых вопросов, оставляя в качестве ориентира лишь общие руководящие принципы, спускаемые специализированным органом. Примером реализации такой модели управления является Новая Зеландия. К полномочиям специализированного органа управления - Комиссии государственных служб Новой Зеландии (State Services Commission) отнесены лишь контроль качества деятельности служащих. Комиссия консультирует правительственные ведомства по действующим нормам и стандартам, отслеживает результаты деятельности департаментов и высших руководителей, курирует новую Службу руководителей высшего звена и наблюдает за отбором кандидатов для назначения на главные руководящие должности. Большинство аспектов управления персоналом, в том числе вопросы найма служащих, продвижения по службе и увольнения, классификации должностей, контроля трудовых ресурсов, а также почти весь процесс дополнительного обучения, в настоящее время находятся в компетенции специализированных агентств.

Еще одним классическим примером применения принципа деконцентрации являются США, где решением кадровых вопросов занимается Служба управления персоналом (Office of Personnel Management), действующая на основании положений, компилированных в гл. 11 титула 5 Свода законов США. Служба осуществляет функции по управлению персоналом, в том числе полномочия по проведению конкурсных экзаменов; обеспечению соответствия деятельности принципам и стандартам системы заслуг.

Помимо Службы управления персоналом действуют еще три самостоятельных агентства.

- Комиссия США по обеспечению равных возможностей для трудоустройства (The Equal Employment Opportunity

Commission) [8], к задачам которой отнесено противодействие расовой, национальной, этнической, религиозной, половой, возрастной, интеллектуальной и иной, основанной на физических возможностях человека, дискриминации на рабочем месте.

- Федеральное управление по трудовым отношениям (U.S. Federal Labor Relations Authority) [9], к компетенции которого относится рассмотрение споров, возникающих из применения Закона о реформе гражданской службы, разрешение спорных вопросов при заключении коллективных соглашений, применении запрещенной кадровой практики и поступлении обращений, а также ведет разбирательства по жалобам.
- Совет по вопросам защиты системы заслуг (Merit Systems Protection Board) [10], созданный для защиты федеральной системы заслуг от запрещенной и запрещенной практики. В его компетенцию входит рассмотрение вопросов, связанных проведением слушаний и вынесением решения по вопросам увольнения служащих;
-

Деконцентрацию можно рассматривать как один из способов, позволяющих преодолеть административную некомпетентность центра, т.е. выйти за ограничения планирования, став ближе к конкретной проблеме, прорваться сквозь бюрократическую волокиту и узнать потребности, возникающие на местах. Кроме того, на всех уровнях власти гражданская служба нуждается в способных, мотивированных и высококвалифицированных служащих для того, чтобы предоставлять качественные услуги населению. Деконцентрация усиливает потребность в способных сотрудниках и повышает важность программ по наращиванию кадрового потенциала. Соответственно, специалисты кадровых подразделений получают значительную свободу и автономию в вопросах управления, в том числе подбора, найма персонала, классификации, выплаты компенсации и премий, оценки эффективности деятельности и дисциплины [11]. Это приводит, с одной стороны, к повышению скорости и гибкости принятия решений, поощрению экспериментов и сокращению контроля и непосредственного руководства со стороны специализированного органа, с другой - повышается эффективность центра за счет освобождения руководящего состава от рутинных задач и снижения отрицательного эффекта масштаба, вызванного перегрузкой в центральных органах власти.

В то же время деконцентрация управления гражданской службой обладает большими шансами на успех в тех случаях, когда отраслевые (территориальные) органы исполнительной власти имеют достаточные финансовые и управленческие возможности предложить конкурентоспособные условия труда, которые могут привлечь талантливых сотрудников. Гибкая система, позволяющая территориальным органам самостоятельно устанавливать правила найма и учитывающая общественные потребности и возможности бюджета, может привести, во-первых, к риску увеличения неравенства на межотраслевом уровне, а во-вторых, к возникновению противоречий между автономией отраслевых органов власти и национальными стандартами. Размер заработной платы, устанавливаемый на государственном уровне, соответствие критериям и стандартам оказываемых услуг могут обеспечить единое качество. Одновременно они способны привести к расходам на персонал, превышающим территориального органа возможности, и к необходимости учитывать в рамках системы выдачи грантов различные возможности финансирования в зависимости от утвержденной расходной части бюджета. Риск увеличения административных расходов связан с созданием дополнительных уровней управления, что само по себе является затратным предприятием. Несмотря на то что даже при самом оптимистичном раскладе в рамках деконцентрации происходит сокращение полномочий и персонала центральных органов власти, опыт подсказывает, что эти служащие часто переходят на работу в отраслевые ведомства. В связи с этим не происходит значительных структурных изменений в системе занятости государственного сектора. При негативном сценарии уровень занятости в центральных органах остается неизменным, в то время как занятость на местах растет.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в настоящее время в рамках одной системы управления гражданской службой могут и, как правило, применяются одновременно принципы концентрации и деконцентрации. Однако в данном случае правильнее выделять данные принципы не при оценке организации системы управления, а отдельных функций, реализуемых специализированным органом управления. Применение принципа концентрации выражается в аккумуляции в руках специализированного органа управления наиболее важных функций: вопросов финансового планирования и контроля, а также определения стратегии развития гражданской службы, правил и рекомендаций для совершенствования ее организационной структуры. В то же время

функции по решению большинства рутинных вопросов управления персоналом (найм, продвижение по службе, увольнение и т.д.) являются децентрализованными и могут быть переданы непосредственно в кадровые службы отраслевых министерств или специализированные агентства.

Список литературы:

[1] Административное право зарубежных стран: учеб. / под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штатиной. - М.: Спарк, 2003. - С. 32.

[2] Баснак Д.В. Создание системы управления российской государственной службой в современных условиях // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2008. - № 4. - С. 4-26.

[3] The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Paris, 1997 [Электронный ресурс] - Режим доступа: URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf> (дата обращения: 20.01.2019).

[4] Rondinelli DA, Nellis JR, Cheema GS. Decentralisation in developing countries: a review of experience. - Washington, DC: The World Bank; 1983. - P. 18.

[5] Staroňová K., Staňová L., Jajcayová Z. Innovative Elements in Civil Service Reform in Slovakia. Research Paper 5/2013. Association for International Affairs and Pontis Foundation, October 2013.

[6] Green A. Managing Human Resources in a Decentralised Context. In: ed. World Bank, East Asia Decentralizes: Making Local Government Work, World Bank, Washington D.C. 2005.

[7] The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Paris, 1997 [Электронный ресурс] - Режим доступа: URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf> (дата обращения: 20.01.2018).

[8] Civil Rights Act of 1964 Pub. L. 88-352. URL: <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=97>

[9] 5 U.S. Code Laws Code of federal regulation / U.S.C.A. (West 2012).

[10] 5 U.S. Code Laws Code of federal regulation / U.S.C.A. (West 2012).

[11] Ingraham, Patricia W. 1996. Evolving Public Personnel Systems. In Handbook of Public Administration, 2nd ed., ed. by James L. Perry, 375-91. San Francisco: Jossey-Bass.

Spisok literatury:

[1] Administrativnoe pravo zarubezhnyh stran: ucheb. / pod red. A.N. Kozyrina, M.A. Shtatinoj. - M.: Spark, 2003. - S. 32.

[2] Basnak D.V. Sozдание sistemy upravleniya rossijskoj gosudarstvennoj sluzhboj v sovremennyh usloviyah // Voprosy gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya. - 2008. - № 4. - S. 4-26.

[3] The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Paris, 1997 [Elektronnyj resurs] - Rezhim dostupa: URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf> (data obrashcheniya: 20.01.2019).

[4] Rondinelli DA, Nellis JR, Cheema GS. Decentralisation in developing countries: a review of experience. - Washington, DC: The World Bank; 1983. - P. 18.

[5] Staroňová K., Staňová L., Jajcayová Z. Innovative Elements in Civil Service Reform in Slovakia. Research Paper 5/2013. Association for International Affairs and Pontis Foundation, October 2013.

[6] Green A. Managing Human Resources in a Decentralised Context. In: ed. World Bank, East Asia Decentralizes: Making Local Government Work, World Bank, Washington D.C. 2005.

[7] The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Paris, 1997 [Elektronnyj resurs] - Rezhim dostupa: URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf> (data obrashcheniya: 20.01.2018).

[8] Civil Rights Act of 1964 Pub. L. 88-352. URL: <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=97>

[9] 5 U.S. Code Laws Code of federal regulation / U.S.C.A. (West 2012).

[10] 5 U.S. Code Laws Code of federal regulation / U.S.C.A. (West 2012).

[11] Ingraham, Patricia W. 1996. Evolving Public Personnel Systems. In Handbook of Public Administration, 2nd ed., ed. by James L. Perry, 375-91. San Francisco: Jossey-Bass.

