

Контроль в усилении ответственности муниципального служащего

Меледеева Елена Александровна, СЗИУ РАНХиГС, факультет социальных технологий, магистратура, 1 курс

Тарасов Илья Владимирович, СЗИУ РАНХиГС, факультет социальных технологий, магистратура 2 курс

Научный руководитель

Гриненко Тамара Григорьевна, доцент, кандидат философских наук

Аннотация

Рассматриваются вопросы социально-нормативного характера регулирования ответственности муниципального служащего. Определено понятие социальной ответственности. Дан анализ видов ответственности. Выявлена специфика контроля ответственности муниципального служащего.

Ключевые слова

Муниципальный служащий, социальная ответственность, должностные полномочия, система гражданского контроля, профессиональная этика

Control in Strengthening the Responsibility of the Municipal Employee

Meledeeva Elena A., NWIM RANEPА, Faculty of social technologies, Master's degree student, 1 year of studying

Tarasov Ilya V., NWIM RANEPА, Faculty of social technologies, Master's degree student, 2 year of studying

Abstract

Questions of social and normative character of regulation of responsibility of the municipal employee are considered. The concept of social responsibility is defined. The analysis of types of responsibility is given. The specificity of the control of a responsible municipal employee.

Keywords

Municipal employee, social responsibility, official powers, civil control system, professional ethics

В современной России выделяется целый ряд факторов, который снижает уровень ответственности муниципальных служащих. Например, к ним можно отнести: плохой уровень организационной культуры, огромный контингент муниципальных служащих,

неудовлетворенных своей работой, кроме того падает общий уровень нравственности в обществе. Также следует отметить еще ряд политических и организационных факторов. Сами муниципальные служащие оценивают действенность методов борьбы с данными факторами очень низко.

Специалисты считают: чтобы повысить социальную ответственность следует стимулировать и развивать качества ответственного поведения у самих служащих. В условиях скрытого кризиса административного контроля такой подход будет считаться наиболее выгодным. Это касается не только дисциплинарных и административных мер, но и развития внутренних стимулов ответственного поведения служащих муниципального органа.

Учёные определили несколько способов развития социальной ответственности у муниципальных служащих, например [3]:

1. Самораскрытие – один из самых надежных, но самый сложный способ. Данный способ предоставляет возможность изучить себя, заняться самовоспитанием;
2. Развитие чувства ответственности;
3. Формирование чувства долга. Муниципальный служащий должен осознать свою ответственность перед каждым человеком и перед обществом.

К одной из важнейших особенностей для реализации ответственности муниципальных служащих в процессе исполнения относят социальный контроль. Его основное назначение – поддержание традиций муниципальной службы. Также важная роль принадлежит служебной культуре, она представляет собой культуру руководства и подчинения, культуру отношений внутри коллектива, культуру речи сотрудников и т. д.

Меры, которые направлены на развитие ответственности муниципальных служащих, становятся институционализацией социальной ответственности кадров муниципальной службы. Главными ее составляющими являются нормативная правовая база, воспитание муниципальных служащих, разработка перечня проступков и преступлений по службе, создания внутреннего контроля. Также в качестве данного процесса ответственности можно выделить развитие кадрового контроля. Например, контроль над соблюдением отбора профессионально квалифицированных кадров на работу, или контроль над профессиональным ростом сотрудников. Главная роль здесь отдается четкости определения статусов муниципальных служащих.

Ответственность муниципального служащего с точки зрения его социального статуса связана с преобразованием его профессиональных качеств, имиджа и т. д., что делает актуальной задачу корректировки социальной политики государства в сфере муниципальной службы в части повышения статуса, улучшения условий для жизни служащих и улучшения работы муниципальных органов в целом.

Муниципальные служащие в современном мире существенно отличаются как по статусу, так и по внутренним устремлениям. К сожалению, многие служащие работают в свою пользу и забыли, что в первую очередь они находятся на своем рабочем месте для того, чтобы улучшить жизнь подведомственного населения. Но каждый старается думать о себе, какую он вынесет выгоду, будет ли ему лично от этого лучше и т. д. [5]:

За управленческие ошибки отдельных чиновников гражданам порой приходится расплачиваться годами, а иногда и десятилетиями низкого социально-экономического развития и плохим качеством жизни. Поэтому проблема ответственности, а вернее ее отсутствия, стоит очень «остро». Служащие просто не хотят, так или иначе, нести за принимаемые решения ответственность, повышать уровень своей квалификации и многое другое.

Как показывает практика, способы повышения ответственности муниципальных служащих следует разделить на три формы:

- регулировать при помощи введения новых участков в процессе принятия решения;

- возможность эффективно контролировать деятельность;
- общая гласность и открытость управленческих операций.

Если стараться соблюдать данные формы, то можно заметить большой результат: муниципальные служащие будут работать на совесть, что и повысит эффективность их работы. Наступит время, и люди будут делать серьезные усилия по созданию необходимости следовать закону, а не вопреки ему, когда каждый шаг измеряется ими с позиции своей гражданской совести. К этому моменту должен быть укреплен правовой институт ответственности, который будет стимулировать человека жить в гармонии с другими людьми, не посягая на честь, собственность и свободу.

Важнейшим способом контроля является внутриаппаратный контроль, к которому относится, в частности, проверка начальником отчета сотрудника, изучение его деклараций о доходах, то есть любые действия, которые не выходят за рамки муниципального учреждения. Если таким путем нельзя справиться с нарушением, могут применяться уже внеаппаратные способы с привлечением правоохранительных органов.

В законе закреплена связь между ответственностью самого должностного лица и того органа, в котором он состоит. То есть если случай влечет крупные правовые последствия, отвечать может и весь государственный орган, что облегчает усиление ответственности даже в случаях несовершенного контроля.

Следует заметить, что без соответствующей системы контрольных механизмов в форме государственного, служебного, гражданского контроля за выполнением их требований и тщательно разработанных санкций за их нарушение вряд ли можно достигнуть эффективной работы органов муниципальной службы. Опыт стран, в которых не одно десятилетие поведение чиновников эффективно регламентируется этическими кодексами, подсказывает конкретные и положительно зарекомендовавшие себя формы контроля.

Государственный контроль за соблюдением государственными и муниципальными служащими этических норм и правил поведения — неотъемлемая функция государства, реализация которой требует создания системы специальных структур и механизмов на всех уровнях государственной власти, начиная с создания специальных органов на уровне федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ по осуществлению контроля за этичностью в государственной и муниципальной службе.

Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» определены правовые и организационные основы системы государственной службы РФ, в том числе системы управления государственной службой РФ, одной из важнейших целей которой должно быть осуществление вневедомственного контроля за соблюдением в государственных органах федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о государственной службе [1].

В развитых странах вопросам обеспечения гражданского контроля над чиновничеством уделяется большое внимание как в теории, так и на практике. В Германии, например, важнейший институт гражданского контроля над чиновничеством обеспечивается системой специальных административных судов, где граждане могут обжаловать нарушения органами публичной власти их прав и законных интересов. Такие суды действуют на трех уровнях: первой инстанции, земельном и федеральном. Ежегодно они рассматривают десятки тысяч дел.

Система гражданского контроля за соблюдением этических требований не будет эффективной без активного участия в этом процессе самих государственных служащих. Именно поэтому Комитет министров Совета Европы, разрабатывая для стран-участниц Совета Европы Рекомендации в виде Модельного кодекса, включил в них такой кон-

трольный механизм, как вменение в обязанность государственного служащего информировать о любых нарушениях кодекса соответствующие организации. Этот принцип рассматривается как выражение и способ реализации гражданского долга работника.

Подобная практика широко распространена и в сфере бизнеса. Только в США к концу 90-х гг. прошлого века около 97% крупных корпораций и половина мелких фирм имели свои своды правил, регулирующих их взаимоотношения с клиентами, партнерами, государством и обществом, причем в 68% из них служащим вменяется в обязанность сообщать об этических нарушениях, свидетелями которых они становились, а в качестве санкции за нарушение этических норм в половине компаний предполагается увольнение [4].

Публичный характер государственной службы как социально-нравственного института, призванного исполнять миссию общественного служения, обеспечивая прямые и обратные связи между государством и обществом, побуждает по-новому взглянуть на проблему этичности деятельности всех ее служб и прежде всего структур, обеспечивающих связи с гражданами, общественностью.

Исполнение государственными органами функций по обеспечению связей с общественностью относится к одному из видов публично-правового процесса, который образует основу демократического государства и общества. Связь государства с гражданами и общественностью можно выразить понятием гражданской публичной связи государства.

Осуществление общественных связей можно определить как урегулированный не только законодательством, но и нормами профессиональной этики процесс реализации прав граждан на информацию об органах государственной власти, а также анализа общественного мнения и правосознания, легитимации государственных органов власти.

За последние 30 лет сложилось международное профессионально-этическое регулирование деятельности служб, обеспечивающих связи органов государственной власти с гражданами, общественностью. Особое внимание в нем уделяется проблемам, связанным с правом на информацию, уважением прав и независимости средств массовой информации и недопустимостью любых попыток обмануть общественное мнение или его представителей.

Одной из форм гражданского этического контроля, практикуемых в некоторых странах, являются общественные комиссии по этике — институты гражданского общества, которые рассматривают поступающие к ним вопросы, связанные с нарушениями этики государственных служащих.

Активизация всех видов контроля за этичностью поведения государственных служащих в нашей стране должна обеспечивать неотвратимость наказания за нарушение установленных требований. Неэффективность и неисполняемость многих законов способствуют созданию атмосферы безнаказанности и вседозволенности, разрушая доверие граждан к власти, тем самым лишая ее социальной опоры в обществе. В этих условиях всесторонний контроль за соблюдением должностными лицами требований к служебному поведению приобретает особую актуальность. Его эффективность обеспечивает четко разработанная система механизмов и методик в совокупности с неотвратимостью наказания за нарушение установленных требований. По и они не дадут ожидаемого результата, если не придет понимание того, что нравственное развитие государственных и муниципальных служащих с необходимостью предполагает их обогащение соответствующими знаниями, которые могут быть получены в результате адресной, профилактической работы с персоналом в процессе специального этико-профессионального развития.

Принципиально имеются две стратегии распределения полномочий — централизация и децентрализация. Централизация предполагает концентрацию управленческой ответственности на высшем уровне управления, а контроль выглядит как проверка ис-

полнительской ответственности. К проблемам централизации относится концентрация компетентных людей на самом верху, зачастую информация доходит до верха в искаженном виде, решения принимаются в отрыве от потребностей низовых уровней и могут быть негибкими.

Принцип децентрализации означает перекалывание управленческой ответственности на нижние уровни управления, что делает систему гибче и маневренней, второстепенные проблемы перегружаются на нижние уровни, туда же переходит и часть управленческой ответственности. Контроль ослаблен и по возможности заменяется на самоконтроль. Недостатки – нижние уровни часто руководствуются тактическими задачами, а не стратегическими, координация управления затрудняется, в перспективе организация может быть развалена. Для взаимной компенсации недостатков оба принципа должны сочетаться, исходя из взаимодействия текущих стратегических и тактических задач организации.

Профессиональная ответственность руководителей низового звена выступает при сочетании этих обоих принципов как социально-психологическая характеристика их личности, которая способствует качественному выполнению ими профессиональных обязанностей, а также готовности отвечать за результаты собственной деятельности и деятельности своего коллектива. При высоком уровне самоуправления функции контроля и определения поля ответственности от непосредственных распоряжений руководителя переходят к организационно-кадровым документам, к которым относятся должностные регламенты на государственной службе, должностные инструкции на муниципальной службе, положения о подразделениях, правила внутреннего трудового распорядка и так далее. Низовые руководители действуют согласно инструкции, лишь в случае возникновения непредвиденных ситуаций запрашивая непосредственные указания руководителя. Развитая система организационно-кадровых документов облегчает и определение меры персональной ответственности, так как она позволяет определить соответствие действий руководителей той или иной инструкции или регламенту.

Анализ мирового опыта, десятилетиями накопленного во многих странах, убеждает в том, что предпринимаемые в нашей стране шаги по преодолению нравственного дефицита в государственной службе делаются в правильном направлении и имеют позитивную перспективу при условии, что правовой статус и содержание деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов будут приведены в соответствие с их назначением — стать эффективным инструментом формирования не только высокопрофессионального, но и высоконравственного кадрового корпуса государственных служащих. Их полномочия и основные направления деятельности должны включать:

- разработку правил профессиональной этики и мер воздействия на их нарушителей; рассмотрение обращений граждан по вопросам нарушения правил поведения должностными лицами;
- подготовку рекомендаций и предложений по совершенствованию законодательства в области служебной этики;
- участие в обсуждении кандидатур на вакантные должности, в работе аттестационных комиссий; рекомендации руководству для принятия административных и иных мер к нарушителям этических норм;
- доведение до сведения граждан через средства массовой информации фактов злостного нарушения этических норм и принятых по ним мер ответственности.

Итак, ответственность должностных лиц местного самоуправления может быть описана как позитивная и негативная, но обычно говорят о негативной ответственности, которая заключается в наступлении неблагоприятных последствий в случае принятия противоправных решений этими должностными лицами либо недолжным осуществ-

влением ими своих задач. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ФЗ 131 различает следующие виды ответственности этих лиц в зависимости от масштаба их действий: перед населением муниципального образования; перед государством; перед физическими и юридическими лицами [2].

По отраслям права может различаться дисциплинарная, уголовная, административная, конституционная и гражданско-правовая ответственность должностных лиц. Применение всех этих видов ответственности регламентируется должностными актами различных отраслей права. Конституционная ответственность может наступить при утрате доверия к должностному лицу, издании им незаконных правовых актов, неисполнении должностным лицом некоторых своих полномочий. Наступление административной ответственности регламентируется административным кодексом (КоАП РФ) и наступает в предусмотренных в нем случаях. Дисциплинарная ответственность должностных лиц направлена на обеспечение дисциплины и служебного подчинения и особенно актуальна в контексте управления персоналом как средство, обеспечивающее выполнение указаний руководства за счет наличия негативных стимулов в виде этой формы ответственности.

Гражданско-правовая ответственность должностных лиц в сфере местного самоуправления наступает в том случае, если ими нанесен ущерб юридическим или физическим лицам. Таким образом, к особенностям персональной ответственности в этой сфере относится ее комплексность, разнонаправленный характер, связанность ответственности с полномочиями должностного лица и зависимость наступления некоторых видов ответственности от того, выборное перед нами лицо или назначенное.

Литература

1. Федеральный закон от 27.05.2003 №58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Информационно-правовая система «Консультант Плюс».
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. № 202. 08.10.2003.
3. *Рабцевич А.А.* Муниципальный рынок труда: сущность и особенности регулирования // Дни науки – 2016: Сборник материалов VII Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, 14–18 марта 2016 г. Ч.1. – Новосибирск: СибУПК, 2016. – С. 112–116.
4. *Шихирев П.Н.* Этические принципы ведения дел в России под общ. ред. С. А. Смирнова. – М.: Финансы и статистика, 2009. – С. 44.
5. *Янгиров А.В.* Сопоставление аппарата государственной власти с экономическим развитием региона / А.В. Янгиров, К.Н. Юсупов // Проблемы функционирования и развития территориальных социально-экономических систем: материалы III Всероссийской научно-практической интернет-конференции, 15 октября – 15 ноября 2009 г. – Уфа: ИСЭИ УНЦ РАН, 2009. – С. 334–335.