1. Государственная служба и государственный служащий

Развитие государственности Республики Беларусь, реформирование хозяйственного механизма, сопровождавшееся формированием новых государственных структур, введением президентской вертикали, внесли определенные коррективы в количественный и качественный состав управленческих кадров, выдвинули новые задачи в области их подбора, расстановки, оценки, подготовки и переподготовки.

Эффективность функционирования государственной службы в значительной степени определяется правовым регулированием. В 1992 году Совет Министров Республики Беларусь принял постановления № 690 «Об утверждении программы кадрового обеспечения экономической реформы» и № 790 «Об утверждении концепции формирования кадров государственного управления Республики Беларусь и программ по ее реализации».

Реализация этих постановлений создала правовую основу системы функционирования высококвалифицированных кадров республики на базе разработки соответствующих отраслевых программ и концепции подготовки кадров государственного управления.

В 1991г. была создана Академия управления при Совете Министров Республики Беларусь, которая была определена как ведущий учебный, научно-методический центр в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров органов государственного, хозяйственного управления.

Академией управления были проведены соответствующие научные исследования и подготовлены предложения по составлению моделей непрерывного образования руководящих работников министерств и ведомств в зависимости от уровня и должности. В программу обучения включен курс «Управление персоналом», разработаны типовые учебные планы и программы подготовки руководящих кадров, подготовлены квалификационные характеристики экономиста-менеджера по специальности «Государственное управление», экономиста по специальности «Мировая экономика и международные экономические отношения», экономиста-менеджера по специальности «Экономика и управление на предприятии».

Министерство образования Республики Беларусь подготовило перечень дисциплин управленческого цикла для факультативного обучения, а также учебных пособий по общей теории управления, перспективный план издания литературы по управленческой деятельности.

При Министерстве образования Республики Беларусь был создан Межведомственный совет по проблемам повышения квалификации и переподготовке кадров, основной функцией которого явилось обеспечение координации деятельности органов государственного управления, предприятий, организаций и учреждений в области совершенствования переподготовки и повышения квалификации кадров. Во всех министерствах и ведомствах, областных, городских, районных исполкомах были подготовлены банки данных о руководителях.

Академия управления при Президенте Республики Беларусь начала переподготовку руководящих кадров по специальностям «Государственное управление», «Организация и управление внешней экономической деятельностью», «Экономика и управление производством».

За 7 лет (с 1992 по 1997 гг.) было переподготовлено более 1900 человек по вышеуказанным специальностям. Повысили квалификацию в Академии управления руководящие кадры исполнительных и распорядительных органов государственного управления – свыше 26 тыс. человек.

Одним из аспектов формирования нормативно-правовой базы работы с кадрами является установление требований к профессионально-деловым и личностным качествам руководителей органов государственного управления.

В государственно-правовом обществе основной объем управленческих функций выполняется иерархически построенной и разветвленной системой государственных органов, имеющих юридически закрепленную компетенцию в форме набора полномочий и обязанностей. Роль и место отдельного органа управления в системе государственного управления, особенности объемов управления – все это обуславливает специфику содержания, а также и сложность деятельности руководящих кадров и, следовательно, формирует определенный комплекс требований к профессионально-деловым и личностным качествам руководителей этих органов.

Руководители органов государственного управления, реализуют организационно-распорядительную, нормотворческие, прогнозно-аналитические, контрольные, координационные функции, осуществляют также методическое руководство, оценку, стимулирование, подбор и расстановку кадров, подготовку управленческих решений (подготовку заключений по проектам документов, их согласование), проектов нормативных актов, организуют и проводят совещания, переговоры, устанавливают связи со средствами массовой информации; работают с заявлениями, предложениями, жалобами населения; ведут непосредственный контроль за реализацией законов государственной политики, планов, программ.

Этим определяются требования к профессиональным чертам личности руководителя государственного органа.

Требования к профессиональным чертам личности руководителя можно выразить через его способности и умения:

- в сфере управления;

- в отношениях с подчиненными;

- во взаимоотношениях с вышестоящими руководителями и коллегами.

Наиболее значимыми профессиональными чертами в сфере управления следует считать:

- способность ясного видения целей, способов их достижения;

- предвидение последствий принимаемых управленческих решений;

- способность принимать оптимальные решения при минимуме информации, переключаясь с одной проблемы на другую;

- способность к лидерству, умение определять главные направления, уметь убеждать и отстаивать свои идеи.

В отношениях с подчиненными, наиболее важными являются такие черты:

- способность создавать в коллективе благоприятный психологический климат, рационально организовывать работу коллектива;

- четко и ясно отдавать задания подчиненным;

- объективно оценивать работников;

- стимулировать профессиональный рост подчиненных;

- умение влиять на ценностные ориентации работников.

Во взаимоотношениях с вышестоящими руководителями и коллегами:

- самокритичность и правильное отношение к критике;

- способность реалистически оценивать профессиональные  
качества коллег, давать объективную оценку чужому мнению;

- способность к групповому взаимодействию;

- поддержание своего авторитета как руководителя.

Характеризуя личностные качества работника, выделяют следующие квалификационные группы.

1. Морально-психологические качества личности, в том числе: нравственные качества, волевая сфера личности, эмоциональные свойства личности, мотивационная сфера личности, выражение особенности поведения.

2. Интеллектуальную сферу личности, характеризующуюся управлением концептуального видения, степенью развития стратегического, аналитического мышления, способностью к обучению и решению проблем.

3. Культурологические черты личности, которые проявляются в культуре речи и общения, умении держаться, степени контактности, образе жизни.

Перечень наиболее предпочтительных черт личности находит отражение в таких регламентирующих документах, как модель государственного служащего, его квалификационная характеристика, паспорт должности государственного служащего.

Отсутствие четких описаний содержания, сложности выполняемых управленческих функций государственными служащими, учитывающими как специфику объектов управления, так и существо процессов перестройки экономического механизма, правовых отношений, затрудняет организацию подготовки и переподготовки кадров, их аттестацию и работу с резервом. Поэтому особую актуальность приобретает разработка паспорта должности государственного служащего.

Паспорт должности государственного служащего – это форма комплексной регламентации содержания управленческой деятельности, основанная на рациональном разделении и специализации в решении управленческих задач, прав, ответственности, стимулирования и квалификационных требований к лицу, замещающему конкретную управленческую должность в системе органов управления.

Признаком государственной должности является ее принадлежность к государственному органу, а объем полномочий ограничен тем кругом обязанностей, которые вытекают из полномочий данного государственного органа. Должность требует четкого определения ее места и знания в структуре деятельности коллектива любого органа по реализации его компетенции.

В ряде зарубежных стран квалификационные характеристикигосударственных служащих рассматриваются как базис «идеальных» моделей, охватывающих различные категории чиновников. Это позволяет создать систему отбора и обучения, ориентированную на развитие у государственных служащих нужных знаний деловых качеств, проводить в дальнейшем оценку персонала.

В отечественной практике в последнее время начинает использоваться такая форма комплексной регламентации, как паспорта должностей руководителей и специалистов, но она еще не получила должного распространения. Макет паспорта приведен ниже.

В паспорте должности государственного служащего выделяются следующие разделы:

- общие положения;

- статус должности;

квалификационные требования к лицу, замещающему должность;

- требования к личностным характеристикам;

- система оплаты, стимулирования и оценки труда государственного служащего;

- перечень должностных лиц, согласующих и утверждающих паспорт должности.

В разделе «Общие положения» раскрывается полное наименование должности, регламентируемый порядок замещения должности, подчиненность и подотчетность должностного лица, сроки и условия пребывания в должности.

Порядок замещения должностей государственных служащих определен Законом Республики Беларусь «Об основах службы в государственном аппарате» и соответствующими постановлениями и указами президента Республики Беларусь по вопросу работы с кадрами.

Подчиненность и подотчетность замещающего конкретную должность отмечаются как административная связь должности с вышестоящим должностным лицом или органом государственного уровня.

Условия и сроки пребывания в должности определяются соответствующими нормативными документами (контрактом, положением об аттестации государственных служащих и т.п.).

Представляется необходимым отразить и нормативный порядок освобождения лица от исполнения данной государственной должности (истечение срока назначения, объявление публичного конкурса, прекращение испытательного срока, в судебном порядке), и обязательность повышения квалификации.

Законом Республики Беларусь «Об основах службы в государственном аппарате» определены общие правила поведения и действий государственных служащих, обеспечивающих исполнение полномочий государственного органа.

Статус должности – один из основных разделов паспорта. В нем определяются цели и задачи конкретной должности в органе государственного управления, перечень выполняемых функций, а также и перечень должностных обязанностей, направленных на достижение целей, стоящих перед органом управления.

Состав основных обязанностей государственного служащего, установленный Законом Республики Беларусь «Об основах службы в государственном аппарате», связан с соблюдением и исполнением действующих законов и нормативных актов, подготовкой и принятием управленческих решений. Детализация обязанностей по конкретной должности связана с реализацией целей и задач, стоящих перед органом государственного управления.

Реализация закрепленных за конкретной должностью функциональных обязанностей требует соответствующего правового обеспечения. Объем установленных прав призван создать надлежащие условия для решения управленческих задач. Представляется целесообразным выделить права в отношении должностных лиц структурного подразделения, за которым закреплена данная должность, а также в отношении других структурных подразделений органов управления.

С правами должностного лица тесно связан подраздел «Ответственность». Ответственность представляет собой отношения, направленные на обеспечение качественного исполнения должностных обязанностей и управленческих функций. Это законодательно установленная реакция государственных органов на поступки и действия государственных служащих. Она формируется на основе сознания долга, оценки поведения государственного служащего, наложения санкций.

Дисциплинарная ответственность государственного служащего наступает за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей. К служащим государственного аппарата могут применяться следующие дисциплинарные взыскания:

- понижение (лишение) в классе на определенный срок;

- понижение в должности.

Квалификационными требованиями определяются уровень и профиль специальной подготовки государственного служащего, необходимые для выполнения его обязанностей, а также требования к стажу работы. Данный раздел паспорта должности базируется на типовых квалификационных характеристиках государственных служащих по должностям, общим для всех органов государственного управления, представленных в «Квалификационном справочнике должностей государственных служащих».

Требования к уровню образования государственного служащего связаны со статусом должности. Как правило, необходимо иметь высшее образование. В ряде случаев следует указывать профиль образования (юридическое, экономическое, политэкономическое и т.п.), а также специальную должностную подготовку и переподготовку в Академии управления, либо в других высших учебных заведениях послевузовского дополнительного образования, в том числе в аспирантуре и докторантуре.

Особую значимость для квалификационной характеристики государственного служащего имеет регламентация требований к умениям и навыкам:

а) в сфере руководства;

б) в сфере предметной (профессиональной) деятельности.

Для должностных лиц, осуществляющих функции руководителя, требования к умениям могут быть представлены следующим перечнем:

- применять управленческие принципы к конкретным производственным ситуациям;

- четко формулировать цели и находить рациональные пути их решения;

- анализировать проблемные ситуации;

- формировать «команду» и управлять межфункциональными группами;

- управлять инновационными процессами:

- управлять конфликтными ситуациями;

- предвидеть препятствия для реализации управленческих решений.

В области предметной деятельности руководителя:

- умение решать прогнозные, аналитические задачи по профилю основной деятельности;

- умение готовить нормативную, проектную документацию, применять методы комплексного, системного анализа;

- умение применять методы прогнозирования.

Для специалистов органов государственного управления, укрупненный перечень основных умений определяется сферой решения прогнозных, аналитических задач по профилю основной деятельности, подготовкой нормативной, проектной документации, применением методов комплексного, системного анализа.

Требования к стажу вытекают из требований к навыкам в сфере руководства и в сфере предметной (функциональной) деятельности. Опыт показывает, что для специалистов разных должностей навыки в предметной (профессиональной) деятельности с успехом формируются в течение трех лет.

Учет уровня квалификации и стажа работы в государственном аппарате является необходимым условием для присвоения государственному служащему соответствующего класса.

В паспорте должности необходимо выделить базовые черты и качества, которые должны быть присущи государственным служащим правового, демократического, социального государства.

Профессиональные черты, учитывающие особые требования к личным качествам, связаны с выполнением конкретных функций управления.

Требуемый перечень личностных качеств может быть дифференцирован в зависимости от статуса органа государственного управления, уровня иерархии, характера должности (руководитель, специалист).

Условно личностные характеристики государственного служащего могут быть классифицированы по следующим группам:

- морально-психологические качества личности руководители в том числе:

а) нравственные качества – честность, принципиальность, самокритичность, высокий уровень гражданственности, инициативность, преданность делу, целеустремленность;

б) волевая сфера личности – самообладание, устойчивость в сложных ситуациях, сдержанность в сложной эмоциональной обстановке, адаптивность (приспосабливаемость к изменяющимся условиям);

- интеллектуальная сфера личности руководителя, отражающая предпочтительный тип мышления, концептуальность видения и т.п.;

- мотивационная сфера личности руководителя, характеризующая интерес к результатам труда, материальный интерес, стремление к преобразованиям, нововведениям, стремление к приобретению новых знаний, постоянному самосовершенствованию;

- культурологические качества личности, характеризующие требования к культуре речи, манере поведения, ведению здорового образа жизни т.п.

В разделе паспорта «Система оплаты, стимулирования и оценки труда» отмечается размер должностного оклада, условия присвоения классности или другой принятой квалификационной категории, приводятся надбавки и другие виды доплат к должностному окладу. Фиксируются условия и показатели премирования.

В заключительной части паспорта должности государственного служащего указываются утверждающая и согласующая подписи соответствующих должностных лиц.

При внесении последующих изменений и дополнений в содержание паспорта должности государственного служащего делается соответствующая запись, фиксирующая, кем и когда эти изменения были внесены.

**Задача**

Доходы и расходы бюджета**,** млн.ден.ед.

|  |  |
| --- | --- |
| **Наименование показателя** |  |
| 1. Доходы   1.1. Налоги | 326 |
| 1.2. Доходы от государственной собственности | 85 |
| 1.3. Поступления от приватизации объектов государственной собственности | 38 |
| 1.4. Взносы в государственные целевые фонды | 63 |
| 1. Расходы |  |
| 1.1. Затраты на образование, культуру, здравоохранение, социальные пособия | 126 |
| 1.2. Затраты на развитие рыночной инфраструктуры и осуществление государственных программ | 32 |
| 1.3. Дотации предприятиям и субсидии сельскому хозяйству | 96 |
| 1.4. Расходы на вооружение и материальное обеспечение внешней политики | 39 |
| * 1. Административно-управленческие расходы | 56 |
| * 1. Платежи по государственному долгу | 150 |

Необходимо проанализировать состояние бюджета по показателям его дефицита и структуры бюджета по доходам и расходам и сформулировать предложения по улучшению его структуры.

**Решение**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Наименование показателя | исслед.  бюджет | примерн. бюджет  (уд.вес,%) | изменения | |
| относ.,% | по сравнению с нормативом,% |
| **1.Доходы**  1.1 Налоги | 326 | 75-85 | 64 | -11 |
| 1.2.Доходы от государственной собственности | 85 | 5-8 | 17 | +12 |
| 1.3.Поступления от приватизации объектов государственной собственности | 38 | 7 | 0 |
| 1.4.Взносы в государственные целевые фонды | 63 | 10-12 | 12 | 0 |
| **Итого:** | 512 | - | 100 | - |
| **2.Расходы** |  | | | |
| 2.1.Затраты на образование, культуру, здравоохранение, социальные пособия | 126 | 40-50 | 25 | -15 |
| 2.2.Затраты на развитие рыночной инфраструктуры и осуществление государственных программ | 32 | 10-20 | 7 | -3 |
| 2.3.Дотации предприятиям и субсидии сельскому хозяйству | 96 | 19 | 0 |
| 2.4.Расходы на вооружение и материальное обеспечение внешней политики | 39 | 10-20 | 8 | -2 |
| 2.5.Административно-управленческие расходы | 56 | 5-10 | 11 | +1 |
| 2.6.Платежи по государственному долгу | 150 | 7-8 | 30 | +22 |
| **Итого:** | 499 | - | 100 | - |

**Выводы:**

По пункту 1.1. «Налоги» мы наблюдаем следующую ситуацию: по нормативу они должны составлять 75-85 % от общей суммы доходов, а в нашем случае этот показатель равен 64%. Налоги влияют на развитие производства, спрос и предложение на отдельные виды услуг, товаров, работ. Поэтому при необходимости увеличения налоговой нагрузки на экономику, надо быть предельно острожным, т.к. это повлечет за собой и уменьшение доходов работающих граждан. Поэтому необходимо найти такое решение, чтобы уменьшить разновидность налогов, но в тоже время обеспечить увеличение собираемости налогов и неналоговых платежей.

Пункт 1.2. «Доходы от государственной собственности» превышают более чем в 2 раза, и составляют 17% в удельном весе бюджета. Это говорит о том, что в стране велика роль государственного сектора в экономике, и необходимо дать развитие частной собственности. Есть необходимость прекратить всеобщий перевод на государственную собственность.

Пункт 1.3. «Поступления от приватизации объектов государственной собственности» и статья доходов «Взносы в государственные целевые фонды» соответствуют нормативу.

Если проанализировать расходы, то можно сделать вывод о том, что на содержание аппарата управления идут не очень большие средства (превышение норматива всего на 1 %). На такую статью как «Затраты на образование, культуру, здравоохранение, социальные пособия» не хватает достаточного количества денежных средств (отклонение от норматива составляет 15%). В бюджетных расходах стран с рыночной экономикой первое место занимают социальные статьи, что смягчает дифференциацию социальных групп, делает доступными для менее обеспеченных слоев медицинское обслуживание, образование, гарантирует пенсионное обеспечение и др. Эта статья не достигает своего норматива, т.к. финансирование поступает только из госбюджета, следовательно, необходимо вводить платные услуги.

Пункт 2.2. «Затраты на развитие рыночной инфраструктуры и осуществление государственных программ» отстает от нормы на 3%. Это свидетельствует о том, что государственные программы не полностью реализуются по ряду каких-то причин. Необходимо создавать благоприятные условия для развития рыночной экономики в стране.

2.3. Статья «Дотации предприятиям и субсидии сельскому хозяйству» соответствует нормативу. Это говорит о том, что государство умеренно финансирует сельхоз предприятия, это ведет к самостоятельности этих предприятий в области принятия решений.

По статье 2.4. «Расходы на вооружение и материальное обеспечение внешней политики» можно сказать, что идет нехватка средств – на 2%. Необходимо увеличить эти расходы.

2.6. «Платежи по государственному долгу» возросли на 22%. Отклонение велико, но так как погашение долга является первоочередной задачей государства, то для этого используются различные пути: выплата за счет золотовалютных резервов, консолидация внешнего долга, конверсия – превращение его в долгосрочные иностранные инвестиции, обращение к международным банкам.

В исследуемом бюджете наблюдается его исполнение с профицитом, т.е. общая сумма доходов превышает общую сумму расходов (512-499 = 13). Большой профицит приведет к перерасходу средств, а также увеличится сумма налогов. По всем статьям расходов может произойти нехватка средств. Также необходимо выплачивать государственный долг.