УДК 35.08

Медведева Надежда Васильевна – канд. экон. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления и служебного права Дальневосточного института управления – филиала РАНХиГС (г. Хабаровск). *Тел.: (4212) 32 45 28*

Н.В. Медведева
N.V. Medvedeva

Тенденции развития государственной службы: метод дорожного картирования

Статья посвящена актуальным вопросам развития государственной гражданской службы и основана на анализе динамики планирования развития государственной гражданской службы Российской Федерации на предстоящий период. Автор анализирует проекты нормативных правовых актов об основных направлениях развития государственной гражданской службы и плане мероприятий по их реализации на 2016 – 2018 гг. и 2015 – 2018 гг., акцентируя внимание на предполагаемых к внедрению новеллах и технологизации содержательных и институциональных преобразований.

Tendencies of development of the public service: method of the road mapping

The article is devoted to the topical issues of development of the public civil service and based on the analysis of the dynamics of planning of development of the public civil service of the Russian Federation for the forthcoming period. The author analyzes the drafts of regulations about the main directions of development of the public civil service and the plan of measures on their realization for 2016 – 2018 and 2015 – 2018, focusing attention on the new introduction and technologization of substantial and institutional transformations.

Ключевые слова: *государственная служба; развитие государственной гражданской службы; программный метод; метод дорожного картирования; динамика планирования развития государственной гражданской службы.*

Keywords: *public service; development of the public civil service; program method; method of road mapping; dynamics of planning of development of the public civil service.*

Государственная служба, как и любой другой государственный институт, должна развиваться в соответствии с запросами и требованиями общества и государства. Гарантировать непрерывность процесса совершенствования системы государственной службы призвана практика принятия и последующей реализации программ развития государственной службы. Такие программы принимаются как на федеральном уровне (Программа развития федеральной государственной службы), так и на региональном уровне (соответствующие программы субъектов Российской Федерации).

Программный метод развития государственной службы закреплен нормативно, предусмотрен, в частности, Федеральными законами «О системе государственной службы Российской Федерации», «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и реализуется на практике на протяжении более 10 лет.

Реализация программных мероприятий позволяет продолжать качественное преобразование государственной службы, оптимизировать ее организацию и функционирование на основе установленных законодательством Российской Федерации принципов, внедрять на государственной службе современные кадровые, информационные, образовательные и управленческие технологии.

Как правило, программы развития и реформирования не содержат общеобязательных правил поведения, они осуществляют функцию целеполагания, являются ценностными ориентирами, основными направлениями нормативно-правового регулирования государственной службы. Вместе с тем, программа содержит конкретный план мероприятий, исполнителей, сроки выполнения, ресурсы для выполнения мероприятий, которые увязаны с результатами; целевые индикаторы, за достижением которых предусмотрен систематический контроль.

Программный подход к управлению позволяет обеспечить комплексность, последовательность и постепенность развития государственной службы Российской Федерации.

Программы развития государственной службы разрабатываются государственными органами по управлению государственной службой и в зависимости от уровня государственной службы могут утверждаться: на федеральном уровне указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации; на региональном уровне актами высших должностных лиц и высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Наряду с программным методом развития в сфере государственного управления, применяется и метод «дорожных карт» (метод дорожного картирования).

Термин «дорожная карта» применяется, но не является типичным для правовых актов Российской Федерации. В них данный термин

используется, в основном, как синоним словосочетания «план мероприятий». Терминологический анализ понятий «программа» и «план мероприятий («дорожная карта»)» дает основание принимать их как общее и частное. Программа развития, как было отмечено, составной частью имеет план мероприятий по реализации основных направлений, предусмотренных программой. Вместе с тем, типичное содержание плана мероприятий предусматривает не только собственно мероприятия по реализации основных направлений развития объекта развития (объекта дорожного картирования), но и данные об ответственных исполнителях и сроки реализации, что обеспечивает возможность самостоятельности принятия и реализации планов мероприятий («дорожных карт»).

По следам реализации Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 – 2013 гг.)» в 2014 г. был разработан и размещен на сайте Минтруда России Проект Указа Президента Российской Федерации «О Федеральной программе «Развитие государственной гражданской службы Российской Федерации (2015 – 2018 гг.)» и Плане мероприятий по развитию государственной гражданской службы Российской Федерации на 2015 – 2018 гг.».

Вместе с тем, по прошествии времени, в ноябре 2015 г. на официальном сайте для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения (regulation.gov.ru) Минтрудом России были размещены проекты следующих нормативных правовых актов, имеющих концептуальный и по-своему инновационный характер.

Первым из них является Проект Указа Президента Российской Федерации «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 гг.»[1]. Вторым проектом нормативного правового акта, во исполнение первого, является Проект Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 гг.»[2].

---

[1] Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 гг. : проект Указа Президента РФ [Электронный ресурс] –.– Режим доступа : http://regulation.gov.ru/projects#npa=42354

[2] Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 гг. : проект Постановления Правительства РФ [Электронный ресурс] –.– Режим доступа : http://regulation.gov.ru/projects#npa=42356

Концептуальность характера указанных проектов нормативных правовых актов заключается в определении (в соответствии с проектом указа Президента Российской Федерации) основных (рамочных) направлений развития государственной гражданской службы на среднесрочный период с конкретизацией задач по каждому из основных направлений. В отношении утверждения плана мероприятий по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 гг. дано соответствующее поручение Правительству Российской Федерации.

По-своему инновационный характер анализируемых проектов нормативных правовых актов заключается в новом для института государственной службы подходе к формализации ее развития.

Во-первых, речь идет о развитии одного из составляющих систему государственной службы Российской Федерации видов государственной службы, а именно – государственной гражданской службы, против предыдущего этапа, предусматривающего реформирование и развитие государственной службы (в целом); во-вторых, сферу регулирования развития государственной гражданской службы представляют два проекта нормативных правовых актов – Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (об утверждении основных направлений развития государственной гражданской службы и плана мероприятий по их реализации), против предыдущего этапа, предусматривающего один нормативный правовой акт Президента Российской Федерации об утверждении программы.

Другой отличительной особенностью выступает логичное отсутствие паспорта программы по причине отсутствия программы и, соответственно, отсутствия системы показателей, свойственных именно программе, что характеризует определенную новацию в вопросах регулирования совершенствования государственной гражданской службы.

Изложенные обстоятельства послужили основой для проведения анализа содержания не только собственно новых проектов нормативных правовых актов (об утверждении основных направлений развития государственной гражданской службы и плана мероприятий по их реализации), но и сравнительно-правового анализа основных направлений развития государственной гражданской службы на 2016 – 2018 гг. и планируемых ранее аналогичных направлений на 2015 – 2018 гг. Безусловно, приоритетным для нас по его актуальности (последний во времени) является Проект Указа Президента Российской Федерации «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 гг.», содержание которого выступает базой сравнения при проведении анализа.

Основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 гг. разработаны в целях

повышения эффективности государственного управления, его ориентации на обеспечение актуальных потребностей общества и развитие экономики в условиях неблагоприятных внешнеполитических факторов. Используя принцип обратной связи, можно предположить, что целью развития государственной гражданской службы станет создание системы эффективной и профессиональной государственной гражданской службы Российской Федерации, ориентированной на обеспечение потребностей гражданского общества и развитие экономики.

Данные сравнительного анализа основных направлений государственной гражданской службы представлены в таблице 1.

Таблица 1

Сравнительный анализ динамики планирования основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации

№	**2016 – 2018 гг.**	**2015 – 2018 гг.**
1	*Формирование системы управления государственной гражданской службой на основе современных принципов управления персоналом*	Внедрение современных *принципов организации государственной гражданской службы*
2	Формирование *детализированной* системы квалификационных требований к претендентам на замещение должностей государственной гражданской службы и государственным гражданским служащим, *ориентированной на эффективное осуществление функций государственных органов*	Формирование <u>новой</u> системы квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы
3	Повышение качества отбора граждан, претендующих на замещение должностей государственной гражданской службы	Повышение качества отбора для замещения должностей государственной гражданской службы
4	*Развитие* комплексной оценки государственных гражданских служащих	*Внедрение* комплексной оценки государственных гражданских служащих

5	Обеспечение непрерывного профессионального развития государственных гражданских служащих	Обеспечение непрерывного профессионального развития государственных гражданских служащих
6	*Повышение престижа государственной гражданской службы*, совершенствование системы мотивации государственных гражданских служащих	Развитие многофакторной системы мотивации государственных гражданских служащих
7	Дальнейшее внедрение антикоррупционных мер и применение кадровых технологий противодействия коррупции на государственной гражданской службе	Внедрение антикоррупционных кадровых технологий на государственной гражданской службе
8	Расширение информационной открытости государственной гражданской службы и общественного участия, в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий	Обеспечение открытости государственной гражданской службы, в том числе *посредством повышения качества предоставления государственных услуг, расширения общественного участия*

Примечание авт.: курсивом выделены отличия.

В качестве результатов сравнительного анализа динамики планирования основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации выступает предполагаемая к внедрению новация в виде формирования системы управления государственной гражданской службой на основе современных принципов управления персоналом (как одного из направлений развития), что влечет возможность устранения неполной регламентации системы управления государственной службой. Одновременно, обращает на себя внимание использование планируемой основы для формирования системы управления – в виде современных принципов управления персоналом, теоретические постулаты которых уже сформированы наукой против принципов организации государственной гражданской службы.

К результатам проведенного анализа следует отнести установление взаимосвязи (ориентира) детализированной системы квалификационных требований к претендентам на замещение должностей государственной гражданской службы и государственным

гражданским служащим (а не просто к должностям) – на эффективное осуществление функций государственных органов.

Направление совершенствования системы мотивации государственных гражданских служащих определено в качестве единого направления развития с повышением престижа государственной гражданской службы.

Результаты анализа динамики планирования основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации свидетельствуют об уточнении и углублении отдельных направлений развития и, в целом, о совершенствовании методологии планирования на основе использования принципа взаимосвязанных критериев.

Анализ задач, предполагаемых к решению при реализации основных направлений развития государственной гражданской службы, демонстрирует совокупность новелл и определенную смену приоритетов.

Большое значение придается развитию и повышению статуса кадровых служб государственных органов и их комплектованию специалистами, обладающими знаниями и навыками в области управления персоналом.

В печати получила отклик задача по определению должностного лица, ответственного за выработку кадровой политики и реализацию кадровой стратегии государственного органа, а также профилактику коррупционных и иных правонарушений, в должности не ниже заместителя руководителя государственного органа[3].

Планируется применение механизма нормирования штатной численности государственных органов, необходимого для внедрения в работу современных технологий управления персоналом.

Определяющим вектором задач по формированию детализированной системы квалификационных требований к претендентам на замещение должностей государственной гражданской службы и государственным гражданским служащим, ориентированной на эффективное осуществление функций государственных органов, выступает взаимосвязь направлений профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих и специализаций по соответствующим направлениям в соответствии с задачами и функциями государственных органов.

Получит развитие и применение технология комплексной оценки государственных гражданских служащих, а также обеспечение взаимосвязи с оценкой качества работы государственного органа в

---

[3] Замминистры по профилактике коррупции появятся к концу 2016 г. // [Электронный ресурс] –.–Режим доступа http://izvestia.ru/news/596272

целом, создающей стимулы для улучшения показателей профессиональной служебной деятельности.

Заслуживает внимания предполагаемое установление нового порядка присвоения классных чинов государственной гражданской службы в зависимости от уровня квалификации и стажа государственной гражданской службы, не ограниченного соответствием одной группе должностей государственной гражданской службы.

Проект плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 гг. представляет собой детальный комплексный план достижения поставленной цели и основан на построении связной графической сети действий (мероприятий), направленной во времени.

Аналогичным образом анализ проекта «дорожной карты» по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы способствует выявлению новелл и демонстрирует совершенствование традиционных направлений и задач развития государственной гражданской службы.

Анализ временной (по срокам во времени) компоненты проекта «дорожной карты» показал мероприятия, реализация которых планируется со второго квартала 2016 г. и с разбивкой по кварталам на 2016 – 2018 годы; часть мероприятий планируются к реализации в течение 2016 – 2018 гг., 2017 – 2018 гг., к ежегодному осуществлению. Так, предполагается, что ежегодно будет проводиться конкурс лучших практик кадровой работы с применением технологий управления персоналом федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (речь фактически идет о формализации кадровой технологии бенчмаркинга, классифицируемой как инновационная).

Прослеживается ставшая традиционной тенденция реализации пилотных проектов по ряду направлений развития государственной гражданской службы, классифицированных выше как инновационные, например, по: совершенствованию организации деятельности кадровых служб; апробации системы профессионально-функциональных групп и классификации должностей государственной гражданской службы; нормированию численности государственных гражданских служащих; внедрению комплексной оценки государственных гражданских служащих.

Среди планируемых мероприятий, обеспечивающих повышение качества отбора граждан, претендующих на замещение должностей государственной гражданской службы, выделяется мероприятие по созданию единого центра поиска, отбора, профессиональной ориентации и оценки граждан, поступающих на государственную гражданскую службу.

Получает развитие курс на технологизацию управленческих технологий, о чем свидетельствует запланированная к внедрению совокупность новых технологий управления персоналом, в частности: технология комплексной, в том числе технология общественной оценки государственных гражданских служащих; технология разработки карьерной траектории государственного гражданского служащего; технология «центра оценки» для выдвижения кандидатов на должности государственной гражданской службы; технология обмена опытом (в рамках обеспечения непрерывного профессионального развития гражданских служащих).

В процессе анализа мероприятий по реализации задач по направлению расширения информационной открытости государственной гражданской службы и общественного участия, в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий, была установлена новелла в соотношении задач и мероприятий. Так, к задачам данного направления отнесены:

- разработка показателей и внедрение механизмов оценки открытости деятельности государственных органов, в том числе в сфере кадрового обеспечения;

- расширение использования механизмов оценки гражданами и обществом уровня открытости деятельности государственных органов и качества оказываемых ими государственных услуг, в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий.

Мероприятия по реализации данного направления заключаются в действиях, связанных с: разработкой проекта стандарта «государственно-служебной культуры»; реализацией пилотного проекта по его апробации; организацией деятельности государственных органов на основе стандарта «государственно-служебной культуры»; применением критериев и механизмов оценки соответствия деятельности государственных гражданских служащих стандарту «государственно-служебной культуры».

Таким образом, задача по разработке показателей и внедрению механизмов оценки открытости деятельности государственных органов предполагается к решению на основе стандарта «государственно-служебной культуры», при этом, как в отношении соответствия деятельности государственных органов, так и деятельности государственных гражданских служащих данному стандарту.

Комплексный анализ основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 г., задач и мероприятий по их реализации показал, что все направления, задачи и мероприятия носят системный характер, они взаимосвязаны с учетом временного лага, и для достижения поставленных целей необходимо участие всех федеральных

государственных органов в согласованном по времени и порядку действий режиме.

Для реализации планируемых направлений, задач и мероприятий развития государственной гражданской службы с учетом их новизны требуются и институциональные преобразования. Так, предполагается объединить функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере государственной гражданской службы, а также по вопросам оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих, судей и иных лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, в рамках одного федерального органа исполнительной власти (Минтруда России). Минтруд России будет осуществлять и методическое руководство, и мониторинг деятельности государственных органов по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 гг.

К числу институциональных преобразований следует отнести и необходимость разработки и принятия кадровых стратегий федеральных государственных органов на аналогичный период – 2016 – 2018 гг. Данное направление не является новацией, хотя и находится лишь в стадии становления. Основанием для разработки кадровой стратегии выступают основные направления развития государственной гражданской службы, задачи и мероприятия по их реализации. Аналогичная основа рекомендуется к учету органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при организации и осуществлении мероприятий по развитию государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и муниципальной службы. Единые подходы к разработке программ развития федеральной государственной гражданской службы, государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и муниципальной службы обеспечивают взаимосвязь основных направлений, задач и мероприятий, достижение при их реализации единых целей.

Характерной особенностью «дорожных карт» является то, что значительная часть перечисленных мероприятий касается нормотворческой деятельности как наиболее перспективных и базовых в достижении поставленных целей. Данный теоретический постулат всецело реализован в «дорожной карте» по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 гг., где каждое планируемое к реализации направление представлено в разрезе нескольких групп действий, первая из которых заключается в подготовке предложений о разработке соответствующих нормативных правовых актов.

В отличие от программного метода метод дорожного картирования не содержит перечня ожидаемых результатов реализации «дорожной карты», основным критерием ожидаемых результатов (как, собственно, и целевыми индикаторами в «дорожной карте» по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы) выступают так называемые узлы сети действий (мероприятия), которые обозначают моменты принятия управленческих решений.

Принятие нормативных правовых актов об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 гг. позволит осуществлять дальнейшие меры по развитию института государственной гражданской службы в целях повышения ее эффективности и профессионализма, ориентации на обеспечение актуальных потребностей общества и развитие экономики.

Основным ожидаемым результатом от реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 гг. станет создание системы эффективной и профессиональной государственной гражданской службы, ориентированной на обеспечение потребностей гражданского общества и развитие экономики. Следует ожидать и мультипликативный эффект, выражающийся в повышении эффективности государственного управления, его ориентации на обеспечение актуальных потребностей общества и развитие экономики в условиях неблагоприятных внешнеполитических факторов.

Проведенный анализ тенденций развития государственной гражданской службы на основе исследуемых проектов программных документов, определяющих основные направления развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 гг., задач и мероприятий («дорожной карты») по реализации указанных направлений показал возможную рисковую область. Речь идет о включении в «дорожную карту» и необходимости обеспечения механизма реализации мониторинга и контроля над исполнением запланированных результатов. Данное направление в рамках исследования вопросов развития государственной гражданской службы является выявлением проблемы и формулированием предложения по ее разрешению.

Литература и источники:

1. Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 годы : проект Указа Президента РФ [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://regulation.gov.ru/projects#npa=42354

2. О федеральной программе «Развитие государственной гражданской службы Российской Федерации (2015 – 2018 гг.)» и плане мероприятий по развитию государственной гражданской службы Российской Федерации на 2015 – 2018 гг. [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://regulation.gov.ru/projects#npa=36908

3. Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016 – 2018 гг. : проект Постановления Правительства РФ [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://regulation.gov.ru/projects#npa=42356

4. Замминистры по профилактике коррупции появятся к концу 2016 г. [Электронный ресурс] –.– Режим доступа: http://izvestia.ru/news/596272