ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И УПРАВЛЕНИЯ

Н.М. Антошина

ФОРМИРОВАНИЕ И ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

АНТОШИНА Наталья Михайловна – кандидат юридических наук, доцент, начальник департамента по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе (e-mail: natalyant@yandex.ru)

Аннотация. *Рассматриваются проблемы формирования и реализации программ развития системы государственной гражданской службы на основе анализа их реализации в Приволжском федеральном округе. Особое внимание уделяется обоснованию необходимости проведения исследований по актуальным направлениям реформы государственной кадровой политики.*

Ключевые слова: *реформа государственной службы, программа развития государственной службы, эксперимент на государственной службе, государственная кадровая политика.*

Система государственной службы совершенствуется путем реализации федеральных программ реформирования и развития федеральной государственной службы и соответствующих программ субъектов Федерации. Принятие программ по реформированию и развитию системы государственной службы способствовало определению приоритетных целей, задач и направлений проведения реформ в среднесрочный период.

В соответствии с Федеральной программой реформирования государственной службы России, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 1336 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)»[1], приоритетными целями признаны повышение эффективности государственной службы, ее видов и уровней, оптимизация затрат на государственных служащих и развитие ресурсного обеспечения государственной службы. В этой программе было предусмотрено, во-первых, решение задач создания условий для оптимального организационно-

[1] СЗ РФ. – 2002.– № 47. – Ст. 4664.

правового обеспечения государственной службы. Во-вторых, определение обязанностей, полномочий и меры ответственности государственных служащих на основе должностных (служебных) регламентов; внедрение новых методов планирования, финансирования, стимулирования и оценки деятельности государственных служащих, рационального использования ресурсов в системе государственной службы и обеспечение ее открытости в интересах развития гражданского общества и укрепления государства. В-третьих, применение эффективных методов подбора квалифицированных кадров для государственной службы, оценки результатов служебной деятельности государственных служащих, а также создания условий для их должностного (служебного) роста; реализации программ подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих; законодательное регулирование профессиональной этики государственных служащих и обеспечение развития системы управления государственной службой.

Разумеется, перечисленные задачи не исчерпывали весь объем деятельности государственных служащих и всей системы государственной службы. Сложившаяся система государственного управления страной, деятельность государственных органов и работающих в них служащих не могли обеспечить эффективность функционирования государственной службы.

В свою очередь ныне действующая Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)»[1] закрепила необходимость создания целостной системы государственной службы посредством завершения реформирования ее видов и организации системы управления, формирования высококвалифицированного кадрового состава, обеспечивающего эффективность государственного управления, развития гражданского общества и инновационной экономики. Определены новые задачи по взаимосвязи видов государственной службы, формированию современной правовой основы военной и правоохранительной службы, разработке и введению антикоррупционных стандартов служебного поведения государственных служащих, внедрению эффективных технологий и современных методов кадровой работы.

Реализация первого этапа (2009–2010) Федеральной программы была ориентирована на осуществление комплекса конкретных мероприятий по ключевым направлениям. В их числе:

формирование системы государственной службы как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственной службой на основе разработки проектов нормативных правовых актов, обеспечивающих развитие законодательства о системе государ-

[1] См.: Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 261 «О Федеральной программе “Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)“» // СЗ РФ. – 2009. – № 11. – Ст. 1277.

ственной службы и ее видах; о противодействии коррупции; о государственных гарантиях; унифицированных методиках проведения мониторинга практики применения законодательства; координации реформы государственной службы с другими реформами государственного управления; механизмах проверки взаимосвязи видов государственной службы и соблюдении требований к служебному поведению государственных служащих и других видах деятельности;

внедрение на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы обусловило разработку комплекса мер по формированию высококвалифицированного кадрового состава, моделей профессиональной компетентности; совершенствование и унификацию механизмов карьерного роста государственных служащих; разработку современных методик проведения конкурсов, аттестаций, программ и индивидуальных планов профессионального развития; правовых оснований и процедур психологического тестирования государственных служащих; создание и апробацию механизмов ротации, программ подготовки и дополнительного профессионального образования государственных служащих; формирование современного кадрового резерва государственной службы;

повышение эффективности государственной службы и результативности профессиональной деятельности государственных служащих, внедрение методических рекомендаций, обеспечивающих унификацию и сопровождение разработки должностных регламентов; разработку методических основ деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов; совершенствование системы оплаты труда и структуры денежного содержания государственных служащих и др.

В целом можно констатировать, что соблюдается преемственность в формулировании мероприятий федеральных программ. Это позволяет систематизировать их в едином пространстве проводимой реформы.

Утверждение Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» позволило активизировать соответствующую работу в регионах. В Приволжском федеральном округе в качестве механизма осуществления скоординированных действий по развитию гражданской службы, проведения экспериментов и реализации «пилотных» направлений утвержден Совместный план мероприятий по реформированию и развитию системы государственной гражданской службы Российской Федерации, который был поддержан всеми регионами округа.

Анализ имеющихся в субъектах Федерации программ реформирования и развития государственной гражданской службы свидетельствует, что большинство регионов Приволжского округа приняло соответствующие программы, в некоторых случаях утверждены планы мероприятий еще в период действия предыдущей федеральной программы.

Так, в соответствии с программой развития государственной гражданской службы Пензенской области (2009–2011), принятой до вступления в силу Федеральной программы, актуальными направлениями реформирования были признаны: совершенствование системы профессионального отбора наиболее квалифицированных специалистов; управление профессиональным и должностным ростом гражданских служащих; решение проблемы несоответствия социальной и правовой защищенности гражданского служащего степени ограничений, запретов и возлагаемой на него ответственности; прогнозирование развития кадрового потенциала; совершенствование системы кадрового резерва; повышение эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти. Решение этих проблем и обеспечение должного качества кадрового состава региональной гражданской службы – важнейшие задачи органов государственной власти Пензенской области. В целом это соответствует действующим федеральным установкам[1].

После утверждения Федеральной программы была активизирована работа в субъектах Федерации по внесению изменений в действующие региональные программы и по разработке новых программ. В Ульяновской области, например, постановлением губернатора введена в действие новая программа развития государственной гражданской службы[2]. Постановлением правительства Нижегородской области утверждена областная целевая программа «Реформирование и развитие государственной гражданской службы Нижегородской области на 2011–2013 годы»[3].

Современные региональные программы отличаются разработкой планов конкретных мероприятий, утвержденными целевыми индикаторами и показателями реализации; определением пилотных направлений и экспериментов по приоритетным направлениям реформы.

План мероприятий как необходимый элемент реализации программных целей и задач принят в большинстве субъектов Федерации.

С учетом реализации инновационных механизмов при отборе и оценке кадров, формировании действенного резерва кадров разработан проект Концепции комплексной оценки гражданского служащего. Этим проектом определены этапы оценочной деятельности, рекомендации по примене-

---

[1] См.: О Программе развития государственной гражданской службы Пензенской области (2009–2011 годы): постановление правительства Пензенской области от 26 сент. 2008 года № 613-пП // Пензенские губернские ведомости.– 2008.– 9 окт.– № 47. – С. 15.

[2] См.: Об утверждении программы развития государственной гражданской службы Ульяновской области: постановление губернатора Ульяновской области от 30 марта 2009 г. № 19 // Ульяновская правда.– 2009. – № 26 (22 792).

[3] См.; Об утверждении областной целевой программы «Реформирование и развитие государственной гражданской службы Нижегородской области на 2011–2013 годы»: постановление правительства Нижегородской области от 11 июня 2010 г. № 349 // Правовая среда. – 2010.– 5 авг.– № 83 (1205).

нию на каждом из них определенных оценочных процедур, особенностей и специфики.

Одним из механизмов оценки, используемых в субъектах округа (Удмуртская Республика; Пермский край; Кировская, Нижегородская, Пензенская, Самарская, Саратовская области), является психологическое тестирование.

В Нижегородской области социально-психологическое тестирование применяется с 2003 г. с использованием методик:

комбинированный личностный опросник Кеттелла;

отивационный опросник (ЦОЛ-8);

методика Томаса (стиль поведения в конфликтных ситуациях);

методика цветовых выборов (модифицированный 8-цветовой тест Люшера);

диагностические экспресс методики (психогеометрия).

Возможность применения тестирования при проведении оценочных процедур определена в ряде нормативных правовых актов субъектов РФ о порядке проведения конкурсного отбора. К примеру, в Саратовской области более 10 лет практикуется применение психологических тестов при проведении оценочных процедур. За это время тестирование прошли более 2000 человек.

Сложившаяся в округе практика применения психологического тестирования показывает актуальность его применения в первую очередь при поступлении на гражданскую службу, что позволяет на начальном этапе определить психологический портрет личности, особенности восприятия и ожидаемые реакции.

Применение инновационных методик оценки кадров, в том числе при формировании кадрового резерва, способствовало тому, что в 2010 г. кадровый резерв в субъектах Федерации стал одним из основных механизмов формирования кадрового состава государственных органов. В кадровых резервах субъектов Федерации состоит 16748 человек (14616 человек в 2009 г.), из них: гражданских служащих – 8375 человек (50,1%), остальных – 8373 человек (49,9%).

Зачислены на должности гражданской службы с использованием кадрового резерва 1882 человека (1539 человек в 2009 г.), что практически сравнимо с численностью лиц, назначенных на вакантные должности по конкурсу.

Для повышения эффективности дополнительного профессионального образования и обеспечения карьерного роста государственного служащего в округе совершенствуются программы обучения гражданских служащих, в порядке эксперимента внедряются программы государственных органов по профессиональному развитию гражданских служащих. Все программы основаны на индивидуальных планах профессионального развития гражданских служащих.

Так, в Чувашской Республике в соответствии с постановлением Кабинета министров Чувашской Республики от 22 декабря 2010 года № 459 в 2011–2013 гг. в трех государственных органах проводится эксперимент по внедрению программ государственных органов по профессиональному развитию гражданских служащих. Программы основаны на индивидуальных планах профессионального развития гражданских служащих. Эксперимент направлен на повышение результативности дополнительного профессионального образования гражданских служащих. Этим постановлением утвержден порядок проведения эксперимента, в соответствии с которым администрация президента Чувашской Республики разработала план проведения эксперимента, типовые формы программы государственного органа по профессиональному развитию гражданских служащих и типовые формы индивидуального плана профессионального развития гражданских служащих. Показательно, что численность гражданских служащих, обученных по инновационным образовательным программам, в 2009 г. составила – 2348, а в 2010 г. – 4253 человека.

В целях реализации механизмов планирования карьерного роста гражданских служащих рабочая группа Координационного совета округа по государственной кадровой политике разработала Типовые рекомендации по организации ротации на государственной службе. Эти типовые рекомендации содержат основные подходы к определению понятия ротации, виды ротации, принципы осуществления ротации и базовые элементы схемы осуществления ротации в государственном органе.

В Приволжском федеральном округе в целях повышения престижа гражданской службы, распространения передового опыта государственного управления, выявления и поощрения лучших гражданских служащих субъектов Федерации за значительные достижения в области гражданской службы разработано Типовое положение о конкурсе «Лучший государственный гражданский служащий субъекта Российской Федерации». Оно рекомендовано для применения при проведении региональных конкурсов на заседании Координационного совета округа по государственной кадровой политике 22 июня 2010 г. в г. Саранске.

В течение 2010 г. такие конкурсы состоялись в республике Марий Эл, Пермском крае, Пензенской и Ульяновской областях по различным номинациям:

государственная гражданская служба;
правовое и организационное обеспечение;
экономика и финансы;
природопользование;
социальное и культурное развитие;
образование;
информационное развитие;
промышленность и транспорт.

лучший государственный служащий категории «руководители»;

лучший муниципальный служащий категории «специалисты»;

Всего в конкурсах участвовали более 150 гражданских служащих. Все победители были награждены дипломами и ценными призами.

По результатам ежеквартального мониторинга кадровой ситуации в регионах округа в 2010 г. отмечается относительная стабильность кадрового состава. Например, численность гражданских служащих в возрасте до 30 лет уменьшилось на 264 человека, составив по сравнению с 2009 г. 10 196 человек. Сохраняется высокая доля гражданских служащих (52,8%) в наиболее трудоспособном возрасте (31 – 50) лет, уже имеющих значительный жизненный и практический опыт гражданской службы для качественной реализации полномочий в соответствии с должностными обязанностями. При этом многие гражданские служащие (старше 51 года) продолжают работать в округе, что свидетельствует о сохранении преемственности кадров на гражданской службе.

Анализ разработки и реализации региональных программ позволяет сделать вывод, что для достижения оптимальных результатов реформы необходимо систематизировать и координировать процессы реформирования государственной службы в субъектах Федерации. Именно поэтому, например, на уровне федеральных округов разрабатываются совместные мероприятия (планы) по реформированию и развитию системы государственной гражданской службы Российской Федерации. Основная цель таких мероприятий (планов) – реализация приоритетных направлений реформы с учетом положений Федеральной программы «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)». В частности, определяются основные задачи и пути их решения по развитию государственной службы в федеральном округе с учетом имеющегося регионального кадрового ресурса и потенциала. В эту среду входят:

формирование высокопрофессионального состава государственных служащих;

предупреждение коррупционных проявлений на государственной службе;

создание действенных механизмов по работе с кадровым резервом;

внедрение современных кадровых технологий, в том числе по обеспечению необходимых условий для профессионального развития государственных служащих;

обеспечение открытости государственной службы для общества, повышение доверия населения к государственным служащим.

По сути, ситуация складывается таким образом, что совместные окружные планы являются своеобразными типовыми программами для регионов по реформированию и развитию государственной гражданской службы. В них включаются конкретные мероприятия по координации совместной деятельности государственных органов субъектов Федерации. Кроме

того, перед каждым регионом ставится задача разработать пилотное направление. Предполагается, что в дальнейшем практика его реализации будет распространена на территории всего федерального округа. В связи с этим определение пилотных направлений становится приоритетным. По этим направлениям «ответственные» субъекты Федерации в установленные сроки обязаны разработать концепцию; определить механизм мониторинга пилотного направления; предложить методики реализации проекта; обсудить вопросы совершенствования системы гражданской службы по закрепленному направлению; сформулировать предложения по плану совместных мероприятий (действий) регионов.

Ожидаемые результаты реализации Федеральной программы могут быть достигнуты через осуществление прорывных, инновационных идей и предложений. Именно поэтому за основу разработки пилотных направлений целесообразно принимать конкретные ожидаемые результаты, а также целевые индикаторы и показатели, утвержденные Федеральной программой. Это убедительно подтверждается практикой регионов Приволжского федерального округа.

Список литературы

1. Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2002 год / А.Г. Барабашев, Х.А. Беков, Т.В. Зайцева и др. – М.: Весь мир,2003.

2. Реформа государственного управления в России: взгляд изнутри.– М.: ООО «Гендальф», 2004.

3. Реформа государственной службы Российской Федерации (2000 – 2003 годы) / рук. авт. колл. А.Г. Барбашев.– М.: Издательский дом ГУ ВШЭ, 2006.

© Антошина Н.М., 2011

В.Д. Баранов

ЗАЩИТНЫЕ МЕРЫ В ТОРГОВОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ

БАРАНОВ Владислав Дмитриевич – кандидат экономических наук, доцент кафедры правового регулирования рыночной экономики РАГС (e-mail: vladbaranov@rambler.ru)

Аннотация. *Анализируется процесс формирования в России правовых и экономических основ применения современных защитных мер регулирова-*