

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

© 2011 Т.В. Щукина

кандидат юридических наук, доцент

Орловская региональная академия государственной службы,

Филиал в г. Липецке

E-mail: Shykina@lipetsk.ru

Рассматриваются вопросы, касающиеся особенностей реализации программно-целевого метода кадровой политики в субъекте Российской Федерации; внедрения программ развития гражданской службы.

Ключевые слова: кадровая политика, программно-целевой метод реализации кадровой политики.

Использование программно-целевого метода при реализации кадровой политики в сфере государственной гражданской службы в субъектах Российской Федерации осуществляется на основании нормативных правовых актов Российской Федерации. Серьезное изменение системы исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, полномочий органов исполнительной власти (разделение на функции и государственные услуги) определяет важность реализации целевых программ, в том числе и в сфере кадровой политики на государственной гражданской службе. Целевая программа представляет собой важный инструмент социально-экономической политики государства, формирования эффективной системы предоставления государственных услуг, создающей благоприятные условия для развития “человеческого капитала” и государства в целом¹.

Программы развития государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации предусматривают внедрение программно-целевого метода в систему данной службы и кадровой политики субъектов Российской Федерации. Программы реформирования и развития государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации принимаются, как правило, на среднесрочную перспективу². Рассмотрим особенности реализации указанного метода в некоторых регионах России.

Липецкая область. Здесь действует постановление Администрации Липецкой области от 8 октября 2008 г. № 269 “Об утверждении областной целевой программы “Совершенствование государственной гражданской службы Липецкой

области (2009-2013 годы)” (с изменениями от 30 ноября 2009 г.). Программа развития государственной гражданской службы Липецкой области - одна из самых финансово обеспеченных среди субъектов Российской Федерации. Как правило, объем финансирования подобных целевых программ составляет от 200 тыс. руб. до 11 млн. руб. К сожалению, программные мероприятия по совершенствованию гражданской службы в Липецкой области направлены исключительно на повышение образовательного уровня гражданских служащих, их переподготовку и повышение квалификации, оптимизацию численности государственных гражданских служащих. Улучшение кадрового состава государственных гражданских служащих слабо увязано с конкретными формами ожидаемых результатов от реализации программы и с их научным обоснованием (например, создание научно обоснованных методик принципов учета и оценки результатов служебной деятельности государственных гражданских служащих Липецкой области, методик применения кадровых технологий при проведении аттестаций и квалификационных экзаменов, центров оценки, мониторинга законодательства о гражданской службе, социологических и т.п.).

Тамбовская область. Постановление Администрации Тамбовской области от 11 сентября 2009 г. № 1093 «Об утверждении областной целевой программы “Развитие государственной гражданской службы Тамбовской области (2010 - 2013 годы)”» содержит ряд особенностей. Подчеркнем, что объем денежных средств, выделяемых на реализацию программы, невелик. Но в самой программе четко обозначены конкретные

мероприятия, которые необходимо провести, и детализированы целевые индикаторы реализации программы и формы их проверки.

Программой предусмотрен механизм ее реализации, что встречается достаточно редко в нормативно-правовом регулировании подобных процессов. Так, общий контроль за выполнением программы осуществляет Администрация Тамбовской области, совет по вопросам государственной гражданской службы и кадровой политики, которые уточняют показатели по программным мероприятиям, состав исполнителей. Участники программы до 5-го числа месяца, следующего за отчетным периодом, представляют отчет о проделанной работе в совет по вопросам государственной службы и кадровой политики. Ход и результаты выполнения мероприятий программы могут быть освещены в средствах массовой информации. В данном случае прозрачность программы развития гражданской службы Тамбовской области однозначна, в связи с чем целесообразно закрепить обязательность представления информации о ходе реализации программы на официальном сайте Администрации Тамбовской области.

Владимирская область. Постановление губернатора Владимирской области от 20 ноября 2009 г. № 972 “Об утверждении долгосрочной целевой программы развития государственной гражданской службы Владимирской области на 2010 - 2012 годы” формулирует цели и задачи программы. В данной программе видится ряд существенных недостатков:

- среднесрочная, по сути, программа именована как долгосрочная;
- весь объем денежных средств по программе выделен исключительно на повышение квалификации гражданских служащих;
- при формулировании мероприятий программы отсутствуют смысловая и содержательная нагрузка;
- в программе отсутствует научная обоснованность и ее формализм;
- все мероприятия по развитию гражданской службы в субъекте Российской Федерации сводятся к оптимизации структуры высшего исполнительного органа государственной власти, сокращению численности гражданских служащих и повышению их квалификации;
- целевые индикаторы реализации программы недостаточно конкретны, а также не отражено определение эффективности программы;

- программа не содержит параметров прозрачности ее реализации и контроля за действиями исполнителей;

- в одном лице совпадают исполнители программы и контролирующие субъекты;

- в программе отсутствуют упоминания о внедрении и разработке инновационных технологий в кадровой работе и т.п.

Реализацию программы осуществляет Администрация Владимирской области в лице комитета государственной и муниципальной службы администрации области. С нашей точки зрения, предоставление права “единоличного” контроля реализации программы отдельным структурным подразделением высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации нецелесообразно. Тем более, происходит совпадение в одном лице - комитете государственной и муниципальной службы - и контролирующего субъекта, и исполнителя мероприятий программы. Думается, что реализация программы в данном случае подвержена значительным коррупционным рискам.

Воронежская область. С помощью распоряжения правительства Воронежской области от 11 июня 2009 г. № 263-р “О плане мероприятий по развитию государственной гражданской службы Воронежской области на 2009 - 2013 годы в системе исполнительных органов государственной власти Воронежской области”²³ формируется не столько программа развития гражданской службы, сколько план действий органов государственной власти на среднесрочный период. План мероприятий включает в себя три блока. План мероприятий по развитию государственной гражданской службы Воронежской области на 2009 - 2013 гг. предусматривает все основные вопросы кадровой политики в системе гражданской службы. Особое внимание уделяется разработке предложений по определению критериев оценки эффективности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, совершенствованию системы материального и нематериального стимулирования на государственной гражданской службе, внедрению на государственной гражданской службе Воронежской области эффективных технологий и современных методов кадровой работы.

Несмотря на запланированные мероприятия, некоторые из них в 2010 г. (разработка механизма предупреждения конфликта интересов на го-

сударственной гражданской службе, разработка предложений по определению критериев оценки эффективности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих, разработка рекомендаций по адаптации гражданских служащих, впервые поступивших на государственную гражданскую службу), скорее всего, реализованы не были. По крайней мере, об этом не упоминалось в официальных источниках⁴.

Белгородская область. В программе развития государственной гражданской службы Белгородской области ее исполнителями, помимо департамента кадровой политики области, выступают ее многочисленные органы государственной власти, научные организации и образовательные учреждения. Она содержит большое количество инновационных решений в сфере кадровой работы и кадровой политики в системе государственной гражданской службы. Остановимся на самых интересных блоках программы:

1. Блок развития современных кадровых технологий на государственной гражданской службе включает в себя такие мероприятия, как:

- реализация пилотного проекта “Разработка и оценка профессиональных компетентностей государственных гражданских служащих области”;

- создание и развитие системы оценки профессиональных компетентностей государственных гражданских служащих области (подготовка специалистов по диагностике и ведению личных карточек для программы гарантированного кадрового роста, подготовка перечня профессиональных компетентностей руководителей различных уровней, создание комплексной методики оценки управленческого потенциала руководителя)⁵;

- совершенствование системы конкурсного замещения вакантных должностей государственной гражданской службы;

- совершенствование технологий проведения аттестаций и квалификационных экзаменов гражданских служащих;

- совершенствование технологии работы с кадровым резервом на гражданской службе (дальнейшее развитие института стажеров, реализация проекта “Лучший выпускник Белгородской области”, подготовка плана работы с первой губернаторской сотней, организация проведения второго этапа диагностики “первой губернаторской сотни” резерва управленческих кадров);

- развитие информационно-коммуникационных технологий кадрового учета на гражданской службе (модернизация программного комплекса “Административный регламент” для оценки результативности деятельности гражданских служащих; программного комплекса “ТОPAZ: Кадры” для автоматизации ведения кадрового учета).

2. Блок совершенствования механизмов стимулирования, мотивации, оценки деятельности и обеспечения социальных гарантий гражданских служащих посвящен:

- развитию системы оплаты труда гражданских служащих на основе оценки результативности профессиональной служебной деятельности;

- мониторингу показателей результативности гражданских служащих области и приведению их в соответствие с выполняемыми функциями;

- мониторингу применения должностных регламентов, оценке степени влияния должностного регламента на обеспечение исполнения полномочия органа государственной власти, а также на результативность его профессиональной служебной деятельности;

- совершенствованию должностных регламентов гражданских служащих по итогам мониторинга их применения в части конкретизации квалификационных требований, обязанностей, прав, перечня решений, показателей результативности⁶;

- внедрению новой системы контроля результативности деятельности гражданских служащих “от контроля действий к контролю соблюдения административных и должностных регламентов”⁷;

- формированию системы “коллективной аттестации” органа исполнительной власти, государственного органа области, структурного подразделения;

- социальному обустройству высококвалифицированных кадров.

Программа Белгородской области является одной из лучших в субъектах Российской Федерации. Ее несомненным достоинством выступает научный подход к разработке и реализации, солидная планируемая научно-методическая база, конкретизация форм ожидаемых результатов и сроков исполнения (указание числа и месяца), большое количество инновационных форм кадровой работы и их соответствие современным тенденциям развития государственной гражданской службы.

Между тем следует отметить некоторые “проблемные точки” программы развития государственной гражданской службы Белгородской области:

1) наличие в своем большинстве социологической и управленческой составляющих программы. В научно-методическом обеспечении развития гражданской службы многие позиции рассматриваются с точки зрения социологических исследований и социологических мониторингов;

2) отсутствие для отдельных мероприятий программы правовых форм ожидаемых от них результатов (методики, конкретизация кадровых технологий, способы опубликования и т.п.). К подобным мероприятиям следует отнести: информирование общественности по вопросам развития государственной гражданской службы; совершенствование системы конкурсного замещения вакантных должностей государственной гражданской службы; совершенствование технологий проведения аттестаций и квалификационных экзаменов гражданских служащих;

3) отсутствие как таковых целевых индикаторов эффективности реализации программы;

4) сходство с планом мероприятий, а не с программой развития государственной гражданской службы.

Курская область. Постановление администрации Курской области от 22 декабря 2009 г. № 449 “Об областной программе “Развитие государственной гражданской службы Курской области (2009 - 2013 годы)” содержит ряд направлений совершенствования гражданской службы и кадровой политики, список инновационных мероприятий в кадровой работе, солидный перечень конкретных целевых индикаторов реализации и достаточно эффективную и прозрачную схему контроля ее выполнения.

В качестве проблемных моментов программы развития гражданской службы в Курской области отметим:

1) отсутствие конкретизации форм ожидаемых результатов от выполнения программы;

2) отсутствие детализированного подхода к планированию научно-методического обеспечения развития гражданской службы;

3) отсутствие точных сроков исполнения запланированных мероприятий, длительный период осуществления важных кадровых мероприятий (2009 - 2013);

4) высокая степень возможной формализации выполнения программных мероприятий.

¹ Государственная кадровая политика: концептуальные основы, приоритеты, технологии реализации. М., 1996. С. 13.

² См.: Развитие государственной гражданской службы Тамбовской области (2010 - 2013 годы): обл. целевая программа : [утв. постановлением Администрации Тамбовской области от 11 сент. 2009 г. № 1093]; Об утверждении долгосрочной целевой программы развития государственной гражданской службы Владимирской области на 2010 - 2012 годы: постановление губернатора Владимирской области от 20 нояб. 2009 г. № 972; Об областной целевой программе развития государственной гражданской и муниципальной службы Белгородской области на 2008 - 2010 годы: постановление правительства Белгородской области от 22 сент. 2008 г. № 234 -пп; Развитие государственной гражданской службы Курской области (2009 - 2013 годы) : обл. программа : [утв. постановлением Администрации Курской области от 22 дек. 2009 г.].

³ URL: <http://www.govvrn.ru/wps/portal>.

⁴ См.: Основные мероприятия по вопросам государственной гражданской и муниципальной службы, кадровой политики и наградам, проведенные в правительстве Воронежской области в третьем квартале 2010 года // <http://www.govvrn.ru/wps/portal>.

⁵ См.: План первоочередных мероприятий по формированию системы региональной кадровой политики : [утв. распоряжением губернатора Белгородской области от 6 апр. 2010 г. № 182-р]. URL: <http://www.belregion.ru/department/part380>.

⁶ Такое управленческое решение может быть признано верным и своевременным, однако в нормативном правовом акте не закрепляется основной критерий для оценки результативности служебной деятельности и корреляции ее показателей - функциональное нормирование объема служебной нагрузки гражданского служащего. Правовая регламентация применяемых методов менеджмента в кадровой работе снова уходит на второй план.

⁷ С юридической точки зрения действие субъекта права выражается либо в соблюдении установленных правил поведения, либо в их игнорировании. В данном случае в качестве свода правил поведения выступают должностные и административные регламенты. В чем же тогда состоит отличие “контроля действий” от “контроля соблюдения регламентов”? И снова сталкиваемся с декларативными, даже лозунговыми призывами проектного менеджмента на государственной гражданской службе. Роль права в сложившейся ситуации - присоединить формы менеджмента к новым и уже существующим формам государственного управления; сформулировать юридические конструкции для нового управленческого содержания в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые соответствовали бы принципам законности, уважения прав и свобод человека и гражданина и т.п.