

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Атнашев Т.М.

**Система приоритетов в деятельности государственных
служащих среднего уровня: механизмы принятия
решений, ценностные установки и кадровый отбор**

Москва 2017

Атнашев Т.М. научный сотрудник Центра публичной политики и государственного управления ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2016 год.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1. Анализ федеральной нормативно-правовой базы с точки зрения механизмов координации действий между различными ведомствами и согласования приоритетов в деятельности госслужащих.....	5
2. Три модели государственного управления.....	20
3. Анализ механизмов согласования приоритетов в деятельности госслужащих.....	24
4. Анализ оценки эффективности деятельности государственных служащих	29
5. Механизмы принятия решений государственными служащими – расстановка приоритетов в ситуации мультизадачности	32
6. Механизмы формирования кадрового состава, ценностные установки и приоритеты личной лояльности управленцев среднего звена.....	35
7. Практические рекомендации по оптимизации и улучшению системы формирования кадрового состава государственных служащих среднего уровня управления	46
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	63

ВВЕДЕНИЕ

В системе органов исполнительной власти в России слабо изучены механизмы формирования реальных приоритетов в деятельности государственных служащих и механизмы принятия решений по текущей «повестке дня», на основе которых можно провести диагностику трех аспектов государственного управления: а) оценить значение личной лояльности и механизмов «избегания ответственности» в деятельности руководителей среднего уровня, находящихся в ситуации выбора приоритетов в контексте многозадачности (включая законодательные акты, подзаконные акты, должностные инструкции, программно-целевые документы, президентские указы, целевые показатели оценки эффективности деятельности, поручения вышестоящих руководителей, взаимодействия с представителями других органов власти, обращения граждан, решения суда и др.); б) сравнительный анализ востребованности и практики сочетания основных инструментов управления с точки зрения трех идеально-типических моделей государственного управления: классической рациональной бюрократии, new public management, сетевая модель governance. Для достижения оптимального баланса между различными управленческими инструментами, необходим эмпирический анализ административных практик и выявление причин, препятствующих их оптимизации. с) анализ использования основных инструментов кадрового отбора и в особенности открытых конкурсов на замещение управленческих должностей с широким освещением в средствах массовой информации.

Анализ конкретных процессов и механизмов реализации функций в ряде пилотных ФОИВ позволит также адекватно применить наиболее подходящий подход в рамках разделения трех моделей госуправления. В настоящее время Правительство Российской Федерации ведет работу по переходу на новую модель государственного контроля, в том числе при осуществлении разрешительных функций (лицензирования, регистрации, экспертизы, аккредитации и др.), обеспечивающую баланс интересов. Одна из ключевых причин, сдерживавших повышение эффективности контроля и надзора на предыдущих этапах административной реформы, состояла в недостаточном внимании к оптимизации конкретных процессов на микроуровне, от которых зависит эффективное исполнение контрольно-надзорных функций. Между тем, обширный международный и российский опыт указывает на то, что диагностика и последующая оптимизация процессов позволяет добиться существенного снижения издержек при одновременном сокращении затрат времени, повышении производительности и результативности деятельности.

1. Анализ федеральной нормативно-правовой базы с точки зрения механизмов координации действий между различными ведомствами и согласования приоритетов в деятельности госслужащих

В научной литературе нет однозначного мнения по поводу определения того, что именно представляет собой государственный служащий среднего уровня. Анализ литературы позволяет говорить о двусмысленности и сложности рассматриваемого определения. С целью упрощения и удобства госслужащими среднего звена называют сотрудников, расположенных в середине иерархической структуры организации.

Макаренко В.П. приводит следующие критические определения бюрократии: «Это – новый принцип организации гражданского общества и государства; продукт действия материального интереса как всеобщего духа; государство, сделавшее себя гражданским обществом; грубый материализм; спиритуализация конкретно-исторической формы профессионального социального разделения труда; особая и завершенная корпорация; замкнутое общество в государстве; мнимая особенность всеобщего интереса; обособленность и действительность государственного интереса как всеобщего; борьба государственного интереса за и против своих предпосылок – корпораций; государственный формализм общества; действительная сила государственного формализма; мнимое тождество всеобщего и особого интереса; форма, не соответствующая разуму; эмпирическое государственное сознание; сплетение практических иллюзий; мнимое государство; иерархия знания; круг, из которого никто не может выскочить; бездуховность, механицизм государства; одухотворение государства; государство-священнослужитель; видимость государственного разума; особое сознание, возведенное в ранг публичного». Маркс называет бюрократию совокупностью государственных слуг.

Исследования, направленные на управление в частном секторе, определяют управленцев среднего звена как тех, кто занимает посты, расположенные между группой стратегических администраторов (например, топ менеджеров) и первой линией контролирующего уровня (координаторов проектов, руководителей подразделений и т.д.), теми, кто непосредственно ответственный за производство. В исследованиях бюрократии в государственном секторе определение и использование концепции ГССЗ, как правило, были сосредоточены на промежуточных категориях в структуре руководящих должностей.

Льюис в своем исследовании управленцев среднего уровня (менеджеров среднего звена) в федеральном правительстве Соединенных Штатов ограничил свои исследования

уровнями GS-13-15, определив, что с GS-16 до 18 соответствует категории старших исполнительных служащих, а все, кто ниже 13 являются первой (нижней) линией управления.

Тем не менее, в литературе признается, что, хотя такие упрощения и необходимы, в административной структуре они не отражают сложности промежуточных уровней. В повседневной жизни государственных и частных организаций существует путаница относительно терминов «средний» и «промежуточный» и двусмысленность в определениях, кто же такие государственные служащие среднего звена на самом деле.

Это происходит потому, что промежуточные уровни государственных и частных организаций претерпели ряд преобразований, которые привели к нестабильности выполняемых функций, ролей и идентичности исполнителей, занимающих такие организационные ниши. Такие преобразования были более интенсивными в частном секторе, но также имели место в государственном секторе, особенно в свете парадигмы Нового Государственного Управления. В последние десятилетия движение по сокращению, дебюрократизации и менеджериству уменьшили количество слоев иерархии и сузили организационные структуры. Новые технологии позволили администраторам на более высоких уровнях контролировать и проводить операции на местах. Кроме того, методологии работы в команде, матричные структуры, структуры, основанные на проектах, и другие реформы уменьшили иерархию и число промежуточных должностей. Это тенденция, которая может быть предвестником возможного вымирания ГССЗ.

С другой стороны, интенсивность процесса трансформации предоставила возможность для этих субъектов позиционировать себя в частном секторе с использованием рассуждений о предпринимательстве, лидерстве и стратегическом взаимодействии; или воспользовавшись ожиданием того, что «новые государственные менеджеры» будут появляться в государственном секторе. Даже если эти авторы считают, что процесс государственного реформирования привел к изменениям, которые оказывают влияние на эффективность, профиль и роль, которую играет ГССЗ, ученые в своих исследованиях, касающихся государственного сектора, не обязательно приходят к выводу, что имело место снижение таких функций, а скорее, что они были преобразованы и приобрели значение иного рода. Таким образом, легко ощущается вся сложность дискуссии и попытки формулировки и разработки концепции об управлении среднего уровня.

Среди нормативных правовых документов, регулирующих деятельность контрольных органов исполнительной власти и государственных гражданских служащих,

замещающих должности в этих органах, особе место занимают регламенты – документы, по идее призванные описывать по порядку этапы (шаги), которые должен предпринимать орган и (или) сотрудник для реализации своих полномочий, как правило, с указанием требуемых сроков выполнения этих этапов (шагов). В рамках регламентов в принципе могут быть отражены три модели государственного управления – с акцентом на правила, проектный подход и модель на основе обратных связей.

В практике контрольно-надзорных органов (как, впрочем, и иных государственных органов исполнительной власти) используются должностные и административные регламенты.

Должностные регламенты стали применяться на государственной гражданской службе с 2004 года, с момента принятия и вступления в силу Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В этом законе имеется отдельная статья 47, которая как раз и посвящена должностным регламентам.

Кроме этого, при первоначальном внедрении должностные регламенты получили два серьезных удара, которые, собственно, и привели к тому, какие именно должностные регламенты имеются сегодня в органах исполнительной власти. Первый удар был организационным: всем отделам государственной службы и кадров предписывалось в трехмесячный срок со дня вступления Федерального закона 78-ФЗ в силу заключить должностные контракты со всеми государственными служащими. Очевидно, что это был совершенно нереальный срок, учитывая численность отделов государственной службы, с одной стороны, и численность, и разнообразие должностей в органе, с другой. При этом следует заметить, что по закону (та же статья, п.5) примерные должностные регламенты должны были быть утверждены соответствующим органом по управлению государственной службой, которые не только не были созданы к моменту принятия закона, но и не существуют и сейчас, спустя почти 12 лет после принятия закона.

Что могли в этих условиях сделать кадровики государственных органов? Взять существовавшую должностную инструкцию и, поменяв название, выдать ее за должностной регламент. Собственно, по этому пути – быть может, с незначительными изменениями структуры и дополнением некоторыми стандартными фразами – и пошли в большинстве органов исполнительной власти.

Но был и второй удар, точнее, мина замедленного действия, заложенная непосредственно в тексте закона. Дело в том, что в статье 24, посвященной содержанию и форме служебного контракта, прямо указано, что должностной регламент является

существенным условием служебного контракта (пп.3 п.3). Таким образом, изменение должностного регламента как части служебного контракта может осуществляться только с письменного согласия государственного служащего (та же статья, п.5), причем государственный служащий обязан быть поставлен об этом в известность за два месяца до предполагаемых изменений (статья 29, п.2). Очевидно, что в этих условиях ни о какой оперативности, которая требуется для уточнения должностных регламентов – либо в связи с изменившимися внешними обстоятельствами, либо с целью оптимизации деятельности органа власти – уже просто не могло быть и речи. И в должностные регламенты стали включать формулировки «на века», которые не придется менять регулярно и в оперативном режиме, но которые еще больше отдалили должностные регламенты от той цели, которая перед ними если не ставилась, то предполагалась.

С административными регламентами дело обстоит иначе, хотя первое упоминание их в законодательстве относится к тому же Федеральному закону от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Только в отличие от должностных регламентов, административным не была посвящена отдельная статья и даже не дано определение, что же это такое. Просто в статье 47 о должностных регламентах он упоминается как нечто само собой разумеющееся трижды в следующем контексте:

- должностные регламенты являются частью административного регламента государственного органа;
- в должностной регламент включаются должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанностей в соответствии с административным регламентом государственного органа;
- в должностной регламент включается перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа.

Из этих немногочисленных упоминаний можно сделать вывод о том, что у каждого государственного органа должен быть свой административный регламент, который, с одной стороны, содержит в себе все должностные регламенты всех государственных гражданских служащих данного органа, а с другой – содержит некоторые положения, которые являются основой для должностных регламентов.

Надо сразу сказать, что в таком виде ни один административный регламент разработан не был.

Зато примерно через год после принятия ФЗ-79 Правительство Российской Федерации приняло постановление от 11.11.2005 N 679 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг». Следует обратить внимание, что начиная с этого момента речь о регламентах государственных органов никогда больше не шла. Административные регламенты предполагалось создавать для отдельных государственных функций и (или) услуг.

Постановление №679 утверждало Порядок разработки и утверждения административных регламентов, включавший в себя три раздела: Общие положения, Требования к административным регламентам исполнения государственных функций и административным регламентам предоставления государственных услуг и Организация разработки, согласования и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг. В нем впервые давался ответ на вопрос, что же такое административный регламент: это документ, который определяет сроки и последовательность действий (административные процедуры) федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также его взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти и организациями при исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг федеральными органами исполнительной власти.

Следует обратить внимание, что в данном Постановлении Правительства допускается возможность исполнения одной функции или предоставления одной услуги несколькими органами власти и предусматривается порядок совместного утверждения административного регламента такой функции или услуги.

Если говорить о структуре административного регламента, то он виделся авторам Постановления состоящим из двух разделов для государственной функции и из трех разделов – для государственной услуги. Общими были разделы «Общие положения» и «Административные процедуры», специфическим для государственных услуг – «Требования к порядку предоставления государственной услуги».

Содержание конкретных разделов административных регламентов было обозначено достаточно кратко. В «Общих положениях» должны были указываться название государственной функции или услуги (причем в той формулировке, в которой она была дана в установившем ее нормативном правовом акте), ссылки на нормативные

правовые акты, непосредственно регулирующие исполнение государственной функции или предоставление государственной услуги (с указанием реквизитов нормативного правового акта и источников официального опубликования) и наименование федерального органа исполнительной власти, исполняющего государственную функцию или предоставляющего государственную услугу (а если таких несколько – то все). В «Требования к порядку предоставления государственной услуги» – порядок информирования о государственной услуге, сроки предоставления услуги, перечень оснований для отказа в предоставлении государственной услуги и другие положения, характеризующие требования к предоставлению государственной услуги.

Наиболее важным с точки зрения регламентации деятельности государственных органов и государственных служащих представлялся раздел «Административные процедуры» и его главная часть – описание последовательности действий при осуществлении государственной функции или предоставлении государственной услуги (вторая часть раздела была посвящена порядку обжалования действий (бездействия) и принятых решений). При описании административных процедур для каждого действия необходимо было определить:

- юридические факты, являющиеся основанием для начала действия;
- должностное лицо, ответственное за выполнение действия;
- максимальный срок выполнения действия;
- права и обязанности должностного лица, в том числе решения, которые могут или должны быть приняты должностным лицом, а при возможности различных вариантов решения - критерии или процедуры выбора вариантов решения;
- формы и порядок контроля за совершением действий и принятием решений;
- способ фиксации результата выполнения действия, в том числе в электронной форме (если способ фиксации результата выполнения действия не указан, то действие считается исполненным в соответствии с правилами делопроизводства федерального органа исполнительной власти);
- результат действия и порядок его передачи.

Выполнение на практике этих требований достаточно близко подвело бы административные регламенты к использованию процессного подхода, поскольку каждое административное действие характеризовалось элементами, определяющими процесс: стартовым событием, исполнителем, сроком, критериями выполнения тех или иных действий и в обязательном порядке конечным результатом, имеющим внешнего по

отношению к данному действию пользователя. Увы, государственные служащие оказались не готовы к такому подходу.

В помощь тем, кто разрабатывает регламенты Минэкономразвития 15 февраля 2006 года (по другим данным – 16 февраля) выпустило Методические рекомендации по разработке административных регламентов. В данных методических рекомендациях были приведены определения, принципиально важные для создания качественных регламентов:

- административный регламент предоставления государственной услуги – нормативный правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий и/или принятия решений федерального органа исполнительной власти, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение (передачу) документированной информации (документа) в связи с непосредственным обращением (заявлением) гражданина или организации в целях реализации их прав, законных интересов либо исполнения возложенных на них обязанностей в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- административный регламент исполнения государственной функции – нормативный правовой акт, определяющий сроки и последовательность действий и/или принятия решений федерального органа исполнительной власти, влекущих возникновение, изменение или прекращение правоотношений или возникновение (передачу) документированной информации (документа), не связанных с непосредственным обращением (заявлением) гражданина или организации;
- административная процедура – последовательность действий федерального органа исполнительной власти при исполнении государственной функции или предоставлении государственной услуги;
- должностное лицо – лицо постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее деятельность по исполнению государственной функции или предоставлению государственной услуги, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях.

Таким образом, было нормативно (хотя и на очень низком уровне) закреплено разделение государственных услуг как деятельности, связанной с обращением невластного субъекта, и государственных функций как деятельности, с таким обращением

не связанной (осуществляемой по инициативе самого органа власти). Как показала практика, это разделение не было идеальным, но даже в таком виде воспринималось не всеми, что приводило к объединению в единое целое функций и услуг, причем в зависимости от желания разработчика такое целое могло носить название как государственной функции, так и государственной услуги.

Обращает на себя внимание достаточно невнятное определение административной процедуры, в которой отсутствует даже требование исполнения функции или предоставления услуги «от и до». Таким образом, любой набор действий, если он был связан с исполнением государственной функции или предоставлением государственной услуги, подходил под понятие «административной процедуры».

«Методические рекомендации» фактически детализировали основные положения Порядка разработки административных регламентов, утвержденного Постановлением Правительства №679. В части административных процедур они содержали, в частности, следующие важные рекомендации:

- в качестве описание юридического факта, являющегося основанием для начала действия, использовать описание инициатора события, самого события, входящего документа. Уточнено, что в качестве события может выступать поступление документа, наступление плановой даты и т.д. Событие может содержать условие «если; при; в том случае, если» и т.д.

- для указания должностного лица рекомендовалось использовать ролевой подход: вместо указания конкретной должности (кроме случаев, когда должность прямо указана в нормативных правовых актах большей силы) рекомендуется использовать формулировку «должностное лицо, ответственное за <обозначение работ> в <наименование структурного подразделения федерального органа исполнительной власти>»

- при описании результата действия и порядка передачи результата необходимо указывать результат действия, исходящий документ, получателя результата и порядок передачи результата. Отмечалось, что результат по форме может совпадать с параметром «Юридический факт, являющийся основанием для начала действия», а по сути – являться иницирующим событием для следующего административного действия.

Таким образом, можно отметить, что была сохранена ориентация на описание административных действий и процедур как процессов. В то же время даже Методические рекомендации не давали хотя бы приблизительного ответа на вопрос «как выделять административные процедуры».

С момента выхода Постановления Правительства №679 и особенно после появления Методических рекомендаций по разработке административных регламентов стартовала более интенсивная работа по созданию регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг как на федеральном и на региональном уровне. Накопленный опыт потребовал нормативного закрепления, результатом чего стало принятие Постановления Правительства РФ от 29.11.2007 N 813 "О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. N 679".

Несмотря на название, предполагающее скорее уточнение действующих норм, Постановление Правительства №813 фактически отменило Постановление №679, ибо основная содержательная часть постановления – Порядок разработки административных регламентов – был изложен в принципиально новой редакции.

Сразу необходимо отметить, что в Постановлении №813 продолжилось недопонимание отличия административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг. Если до этого регламенты как бы разделялись на две группы, то теперь нормы стали едиными для государственных функций (государственных услуг) – именно так, в скобках.

Фактически разница между административными регламентами для функций и услуг устанавливалась в пункте 23: «Если исполнение государственной функции не связано с письменным или устным запросом заявителя, то положения раздела, касающегося требований к порядку исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги), определяющие порядок взаимодействия с заявителями при исполнении государственной функции, в административном регламенте исполнения государственной функции могут не раскрываться». Здесь важно обратить внимание, что Правительство РФ, используя указанные формулировки, фактически допускает существование государственной функции, связанной с письменным или устным запросом заявителя. Таким образом, существовавшее разделение на государственные услуги и государственные функции признается, как минимум, неточным.

Важным моментом нового Порядка разработки административных регламентов явилось то, что регламенты не должны были фиксировать сложившееся положение дел, а были призваны оптимизировать, повысить качество выполнения функций (предоставление услуг). В качестве основных направлений оптимизации при разработке регламента выделялись:

- упорядочение административных процедур и административных действий;

- устранение избыточности административных процедур административных действий;
- сокращение требований к заявителям в части количества предоставляемых документов, дублирования информации в них, числа обращений в государственные органы;
- сокращение срока исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги) в целом и отдельных процедур и действий;
- определение ответственности должностных лиц за соблюдение требований административных регламентов.

При этом в целях оптимизации разработчикам административных регламентов предоставлялось право вносить предложения по изменению нормативных правовых актов в случае, когда это могло способствовать достижению данных целей.

Согласно постановление №813, изменялась структура административных регламентов. Разделов становилось пять, и некоторые из них еще и делились на подразделы.

Теперь в административном регламенте должны были быть следующие разделы:

- общие положения с подразделами: наименование функции (услуги); наименование органа (органов) власти, задействованных в выполнении функции (оказании услуги); перечень нормативных правовых актов, регулирующих исполнение функции (услуги); описание результатов; описание заявителей и их представителей.
- требования к порядку выполнения с подразделами: порядок информирования о правилах исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги); сроки исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги); перечень оснований для приостановления исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги) либо отказа в исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги); требования к местам исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Детализации информации, включаемой в этот раздел, посвящены целых 6 пунктов, из них 4 – с подпунктами.
- административные процедуры (о нем ниже);
- порядок и формы контроля с подразделами: порядок осуществления текущего контроля; порядок и периодичность осуществления плановых и внеплановых проверок полноты и качества исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги); ответственность государственных служащих за решения и

действия (бездействие), принимаемые (осуществляемые) в ходе исполнения государственной функции; положения, характеризующие требования к порядку и формам внешнего (общественного) контроля;

– порядок обжалования действий (бездействия) должностного лица в досудебном и судебном порядке.

Что касается раздела «Административные процедуры», то ему уделено в Порядке разработки регламентов фактически наименьшее внимание. Требования по описанию административного действия фактически повторяли нормы предшествующего Постановления Правительства РФ и Методических рекомендаций Минэкономразвития, разве что немного другими словами и без порядка контроля, который теперь вынесен в отдельный раздел. Число подразделов в разделе определялось как число «административных процедур - логически обособленных последовательностей административных действий при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги), имеющих конечный результат и выделяемых в рамках исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги)». И опять про порядок выделения – ни слова.

Таким образом, к концу 2007 года административные регламенты были очень сильно стандартизированы во всех разделах, кроме раздела «Административные процедуры».

Еще одна, последняя на сегодня, редакция Порядка разработки административных регламентов появилась в 2011 году, когда было принято Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 N 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с "Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций", "Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг", "Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг"), отменившее и Постановление №679, и Постановление №813.

Первое, что бросается в глаза и следует прямо из названия, - теперь существуют разные, отдельные правила разработки административных регламентов для государственных функций и государственных услуг. Кроме того, от федеральных органов исполнительной власти требуется в течение года изменить уже утвержденные регламенты в соответствии с новыми Правилами.

Значимым нововведением является то, что административные регламенты предоставления государственных услуг описывают административные процедуры (действия), осуществляемые по запросу физического или юридического лица (как и было), а вот административные регламенты исполнения государственных функций – административные процедуры (функции) при осуществлении государственного контроля (надзора). Таким образом, фактически устанавливается, что помимо государственных услуг и контрольно-надзорных функций государственные органы другую деятельность не ведут (или она не подлежит регламентации).

Цели оптимизации практически не изменились по сравнению с прошлым вариантом Порядка разработки административных регламентов, только добавилось осуществление отдельных административных процедур или предоставление государственных услуг в электронной форме.

Общая структура административного регламента и в случае государственной функции, и в случае государственной услуги в целом не изменилась: все те же пять разделов. Однако раздел II для государственной функции сохранил название «требования к порядку исполнения государственной функции», а для государственной услуги получил новое наименование «стандарт предоставления государственной услуги».

Раздел I «Общие положения» для исполнения государственных функций претерпел минимальные изменения, касающиеся того, что теперь функция может быть только контрольно-надзорной. Для предоставления же государственных услуг структура этого раздела изменилась кардинально. Теперь в нем предписано указывать:

- предмет регулирования регламента;
- круг заявителей;
- требования к порядку информирования о предоставлении государственной услуги, в том числе информация о месте нахождения и графике работы органов и организаций, предоставляющих услугу, способы получения информации о месте нахождения и графиках работы органов, организаций и многофункциональных центров, обращение в которые необходимо для получения государственной услуги; справочные телефоны структурных подразделений, предоставляющих государственную услугу; адреса официальных сайтов в сети "Интернет", содержащих информацию о предоставлении государственной услуги и услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, адреса их электронной почты; порядок получения информации заявителями по вопросам предоставления государственной услуги и услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления

государственной услуги, сведений о ходе предоставления указанных услуг, в том числе с использованием федеральной государственной информационной системы "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)"; порядок, форма и место размещения указанной информации, в том числе на стендах в местах предоставления государственной услуги и услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, а также на официальных сайтах в сети "Интернет" и в федеральной государственной информационной системе "Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)".

Второй раздел качественно отличается для функций и услуг. Если для государственных функций он претерпел незначительные изменения по сравнению с ранее действовавшим Порядком, в основном за счет добавления подраздела «Сведения о размере платы за услуги организации (организаций), участвующей (участвующих) в исполнении государственной функции, взимаемой с лица, в отношении которого проводятся мероприятия по контролю (надзору) (раздел включается в случае, если в исполнении государственной функции участвуют иные организации)», то для государственных услуг он превращается в принципиально иной раздел «Стандарт предоставления государственной услуги». Теперь в нем должны находить отражение:

- наименование государственной услуги;
- наименование органа, предоставляющего государственную услугу. Если в предоставлении государственной услуги участвуют также иные органы, в том числе органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также организации, то указываются все органы и организации, обращение в которые необходимо для предоставления государственной услуги. (В Правилах установлена обязательность цитирования в регламенте Федерального закона в части запрета требовать от заявителя осуществления действий, в том числе согласований, необходимых для получения государственной услуги и связанных с обращением в иные государственные органы и организации, с исключениями, регулируемые Правительством Российской Федерации);
- описание результата предоставления государственной услуги;
- срок предоставления государственной услуги, в том числе с учетом необходимости обращения в организации, участвующие в предоставлении государственной услуги, и другие сроки (приостановления, выдачи (направления) документов, являющихся результатом);

- перечень нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие в связи с предоставлением государственной услуги, с указанием их реквизитов и источников официального опубликования;
- исчерпывающий перечень документов, необходимых для предоставления государственной услуги, подлежащих представлению заявителем, и где взять бланки, формы и образцы;
- исчерпывающий перечень необязательных документов, которые заявитель может представить вместо того, чтобы орган, предоставляющий услугу, запрашивал их у иных органов (организаций);
- запрет требовать от заявителя предоставления иных документов, а также документов, которые находятся в распоряжении иных органов (организаций);
- исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной услуги;
- исчерпывающий перечень оснований для приостановления или отказа в предоставлении государственной услуги (а в случае их отсутствия – прямое указание на это);
- перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, в том числе сведения о документе (документах), выдаваемом (выдаваемых) организациями, участвующими в предоставлении государственной услуги;
- порядок, размер и основания взимания государственной пошлины или иной платы, взимаемой за предоставление государственной услуги;
- порядок, размер и основания взимания платы за предоставление услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственной услуги, включая информацию о методике расчета размера такой платы;
- максимальный срок ожидания в очереди при подаче запроса о предоставлении государственной услуги, связанной услуги и при получении результата предоставления таких услуг;
- срок и порядок регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной услуги и связанной услуги, в том числе в электронной форме;
- требования к помещениям, к месту ожидания и приема заявителей, размещению и оформлению визуальной, текстовой и мультимедийной информации о порядке предоставления услуг;

– показатели доступности и качества государственной услуги, в том числе количество взаимодействий заявителя с должностными лицами при предоставлении государственной услуги и их продолжительность, возможность получения государственной услуги в многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг, возможность получения информации о ходе предоставления государственной услуги, в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий;

– иные требования, в том числе учитывающие особенности предоставления государственной услуги в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг и особенности предоставления государственной услуги в электронной форме.

Существенная переработка раздела II для государственных услуг и уточнения, внесенные в разделы I (для функций и услуг) и II (для функций), практически не повлияли на содержание требований к разделу III «Административные процедуры». Правда, для услуг отдельно оговорена необходимость предусматривать в регламенте процедуры межведомственного взаимодействия в части направления запросов в другие органы, участвующие в предоставлении услуги, а также порядок осуществления административных действий при предоставлении услуги в электронной форме.

Разделы IV и V, касающиеся контроля за исполнение государственной функции (предоставления государственной услуги), не претерпели существенных изменений и мало отличаются для государственных функций и государственных услуг.

Таким образом, подводя итоги теме нормативного правового регулирования порядка разработки административных регламентов, следует отметить, что по замыслу первоначальных разработчиков административные процедуры, скорее всего, предполагалось рассматривать как процессы (хотя само слово «процесс» нигде не встречается). В то же время недостаточность методической базы, неготовность государственных служащих к новым подходам, нечеткость формулировок и прямое нарушение требований Постановлений Правительства не привели к реальному созданию административных регламентов, хотя бы частично опирающихся на процессный подход. Более того, постоянная детализация содержания других разделов привела к тому, что собственно описание административных процедур ушло на второй план по сравнению с отточенными формулировками, касающимися, скажем, места предоставления государственных услуг или порядка информирования об исполнении функции.

К чему это привело на практике, можно увидеть из анализа конкретных регламентов государственных функций органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия. Наибольший интерес будет, естественно, представлять раздел «Административные процедуры», который описывает (должен описывать) наиболее значимые для данной работы моменты, а именно непосредственный порядок выполнения административных действий. Из остальных же разделов, которые четко стандартизированы и зачастую состоят из «единственно верных» формулировок, будут рассматриваться лишь в тех случаях, когда их содержание имеет прямое отношение к административным процедурам.

2. Три модели государственного управления

Идеальные типы и наиболее «чистые» исторические примеры трех моделей государственного управления, известные в международном опыте, следующие:

1. «Рациональная бюрократия» - процедуры. Отлаженные регулярные процессы и процедуры, меритократия, лояльные госслужбе компетентные кадры (Великобритания, Германия, Франция, Швеция, Сингапур).
2. «Проектная модель» - фокус на результат. Управление результатом, проектные формы, работы, управление изменениями, дерегулирование, аутсорсинг (Новая Зеландия,).
3. «Участие и партнерство» - обратная связь, учет мнения заинтересованных сторон при постановке целей (Австралия).

Реформы государственного управления NPM в развитых странах 1980-х годов не привели к замене классической модели, несмотря на идеологию «революции в управлении» и критику сложившихся моделей. Подавляющее большинство развитых стран на сегодня используют более широкий набор инструментов, дополняя, скорее чем заменяя классическую госслужбу (исключение – эксперимент в Новой Зеландии). Современные системы государственного управления в Великобритании, Франции, Японии, Южной Кореи, Малайзии, Бразилии и Китае сочетают классическую госслужбу с проектным управлением по результатам. Современный Сингапур – яркий пример успешного сочетания двух моделей. В последнее десятилетие спектр инструментов наиболее развитых стран расширился за счет механизмов участия в рамках модели участия.

В таблице 1 представлены основные принципы, лучшие практики и ограничения на применение моделей государственного управления.

Таблица 1 - Применимость лучших практик мультимодального государства

	Классическая (W)	Проектно-целевая (NPM)	Сетевая (NPG)
Принципы	профессионализм и автономия госслужбы через соблюдение правил	адаптация системы госуправления для нужд бизнеса и общества	демократичность процесса принятия решений и их исполнения
Лучшие практики	формализованный процесс принятия управленческих решений; обеспечение притока лучших и лояльных кадров за счет анонимного меритократического отбора; обеспечение нейтрального и независимого регулирования и надзора в соответствии с законом	упрощение бюрократических процедур; целевые показатели, управление проектами и управление изменениями, перенос лучших практик из бизнеса; гибкость в выборе организационных форм, процедур и средств для достижения целей;	вовлечение гражданского общества, экспертного сообщества и бизнеса в процесс принятия решений снижает риски ошибок и повышает качество решений. общество превращается в сопроизводителя госуслуг
Ограничения на применение	негибкость в принятии решений и реализации нестандартных задач; тенденция к избыточному регулированию; ограничение на приход уникальных специалистов с открытого рынка.	высокие риски коррупции, патронажа и неформальные связи бизнеса с госслужащими в ущерб правилам; фокус на целевые показатели снижает стандарты качества (они обеспечиваются через процедуры, а не цели) и этические нормы	сложность принятия ответственных решений в процессе длительных согласований между участниками в отсутствии культуры диалога и без ответственных стейкхолдеров повышенные риски конфликтов или фиктивных обсуждений

Таблица 2 демонстрирует такие характеристики трех моделей государственного управления: принцип организации взаимодействий, степень зависимости участников, фокусировка модели, основной тип управленческих процессов.

Таблица 2 - Модели современного государственного управления

	Классическая (WM)	Проектно-целевая (NPM)	Сетевая (NPG)
Принцип организации взаимодействий	Иерархия → Правила, приказы	Рынок → Договор, обмен	Сеть → Партнерство, согласование
Степень зависимости участников	Жесткая зависимость	Относительная независимость	Взаимозависимость
Фокусировка модели	На процедуры	На эффективность и результативность	На участие и партнерство
Основной тип управленческих процессов	Отлаженные процессы, лояльные компетентные кадры	Дерегуляция, создание нового, трансформация, экспертиза	Обратная связь, учет мнений заинтересованных лиц при постановке и достижении целей

В процессе исследования были проведены глубинные интервью с экспертами из Министерства энергетики, Министерства иностранных дел, Министерства экономики, Министерства финансов, Министерства обороны, Министерства промышленности и торговли, а также ОАО «Российские железные дороги».

Результаты опроса экспертов по теме «Система приоритетов в деятельности государственных служащих среднего уровня: механизмы принятия решений, ценностные установки и кадровый отбор» демонстрируют то, что в органах исполнительной власти Российской Федерации встречаются все три модели государственного управления и их комбинации, что связано со спецификой деятельности того или иного подразделения. Соответственно и требования, предъявляемые к руководителям, будут направлены либо на способность налаживать текущие повторяющиеся процессы, либо на способности к поиску новых идей и решений, творческий потенциал: «Это на самом деле зависит от конкретного департамента. Потому что я не знаю, как в других ведомствах, но думаю, что

и у них так же. Департаменты в принципе делятся на те, которые больше процессные, ну и естественно требования, предъявляемые к руководителю такого департамента, они именно в этом, чтобы наладить именно так этот процесс, и чтобы все работало как часы. И те, которые больше составляют проектной работы, и здесь больше креативность больше ценится.» (Директор департамента).

Часть ведомств имеют в основном процессный вид деятельности, характеризующийся выполнением повторяющихся задач, таких как прием граждан, ответы на обращения граждан и организаций, возможно корректировку нормативных баз, нормативно-правовых документов. К этой же категории можно отнести, например, ведомства, обеспечивающие переводческую функцию. Часть органов исполнительной власти относят себя к проектным, в том числе речь идет о новых проектах, которые в последующем могут послужить основой для процессной деятельности.

Однозначно отнести тот или иной вид деятельности к проектной или процессной не всегда можно. Так, например, разработка нормативно-правовых актов может быть доведена до четко отлаженного процесса, если речь идет о подобных документах, схема разработки которых хорошо отработана. Но не исключением в повседневной работе государственных служащих является разработка документов, порядок которой не предусмотрен какими-либо методиками, не предусмотрена каким-либо опытом.

Примечателен тот факт, что некоторые подразделения могут создаваться специально для реализации каких-то проектов. Так, например, один из респондентов рассказывает о своем подразделении, которое было создано с целью разработки двух документов стратегического планирования, что является основной частью работы.

Модель участия прослеживается особенно в подразделениях, в компетенцию которых входит решение сложных задач и реализация комплексных проектов. К этой категории относятся такие вопросы, как разработка стратегий и стратегическое планирование, вопросы развития отраслей, создания новых технологий и т.д. К решению таких задач привлекаются эксперты, профессионалы-практики, научное сообщество. Взаимодействие с экспертами в различных областях позволяет получить конструктивную критику, новые идеи и обратную связь. Взаимодействие с представителями экспертных сообществ является неотъемлемой частью реализации сложных задач и проектов. Взаимодействие ведется в нескольких форматах: обсуждение с компаниями отрасли, экспертами, профессиональным и научным сообществом; обсуждение на общественных советах при министерствах, публичное обсуждение, задействование исследовательских институтов, аналитического центра правительства Российской Федерации и т.д. В роли

экспертов могут привлекаться представители других стран, что в значительной степени обогащает зарубежным опытом. Органы исполнительной власти активно используют передовые информационные технологии в своей деятельности и взаимодействии с экспертным сообществом:

Респонденты отмечают, что проведение экспертиз для некоторых видов деятельности является обязательным и закреплено законодательно в соответствующих нормативно-правовых актах: «...есть закон, есть нормы, обязывающие нас проводить эти экспертизы.» (Директор департамента)

Есть закрытие тематики, по которым согласование с экспертными сообществами ограничено, и какая-то информация не всегда выставляется для соответствующего предусмотренного законом общественного обсуждения.

Распространённым явлением является совместное выполнение научных исследований органами власти и университетами, научно-исследовательскими институтами.

Несмотря на большинство положительных отзывов о взаимодействии с экспертами, некоторые респонденты не всегда им доверяют, а в большей степени опираются на личные неформальные связи. Однако о продуктивном сотрудничестве с внешними экспертами и положительной оценке такой работы респонденты говорили в подавляющем большинстве случаев.

Как отмечают респонденты, в работе федеральных органов исполнительной власти задачи повышенной сложности, которые требуют более четкого просчета последствий, нестандартных, сложных расчетов и подходов, занимают более 50% рабочего времени.

3. Анализ механизмов согласования приоритетов в деятельности госслужащих

Опрос руководителей среднего звена, позволил проанализировать сложившиеся практики в отношении выбора приоритетов в текущей деятельности государственных служащих. Деятельность органов исполнительной власти можно условно разделить на два блока – запланированные текущие задачи и внеплановые поручения: «Сама работа федеральных органов исполнительной власти, на мой взгляд, построена следующим образом. Первая часть – есть плановые вещи. Основная наша задача – выпуск; результат работы, все-таки, это нормативно-правовые акты федерального уровня, постановления правительства, подготовка проектов федеральных законов. Вторая отрасль работы – это

контрольные поручения со стороны правительства, администрации президента...». (Директор департамента).

Дополнительные поручения, возникающие порою несколько раз в неделю, а иногда и каждый день, могут быть связаны как с запланированными работами, внося некоторые изменения, дополнения или изменения в уже поставленные задачи, так и с абсолютно новыми внеплановыми заданиями. Поручения, связанные с плановыми работами, могут вносить некоторые коррективы в процесс выполнения плановых задач.

Все без исключения опрошенные респонденты отмечают, что кроме поручений касательно плановых задач возникают дополнительные внеплановые поручения: «Возникает достаточно большое количество задач, которые заставляют работать в авральном режиме, но они возникают, как правило, за счет поручений правительства, аппарата правительства и так далее. Приходит поручение со сроком два-три дня, и ты понимаешь, что для того, чтобы качественно отработать, качественно выполнить, сделать качественный материал, необходимо две-три недели.» (Директор департамента).

В некоторых подразделениях срочные поручения возникают постоянно, при этом со сжатыми сроками их выполнения: «Для статистики с начала 2016 года в наш департамент, в мой департамент, вошло порядка 500 контрольных поручений правительства только, которые со сроком ограниченным отработки. Плюс, сроки отработки поручений бывают разные. Это бывает и 10-дневный срок, и немедленно, в суточный срок и т.д.» (Директор департамента).

Частота возникновения поручений зависит от специфики деятельности подразделения или отдела. Так, например, некоторые виды работ практически не поддаются планированию в силу их особенностей: «Вот значит, устные и письменные (переводы). Письменные, из тех трех вариантов работы, у нас один только аврал. Никакого плана нет и быть не может. Задачи, которые возникают, как правило, в лучшем случае накануне. Потому что, естественно, это связано, потому что я как профессиональный юрист и много лет руководивший разными коллективами, хочу сказать, что конечно это связано с общими проблемами системными. Нет планирования здесь, нет планирования ниже и не может быть, естественно, планирования на среднем уровне, тем более на уровне горизонтальном.» (Директор департамента).

Некоторые подразделения, напротив, получают дополнительные внеплановые поручения довольно редко: «У нас очень специфическое подразделение, которое занято разработкой 2 документов стратегического планирования. Которое задано решением правительства и президента. Дополнительная работа является стандартным довеском к

основной работе.» (Специалист департамента).

Отношение к возникающим поручениям различается в зависимости источника их возникновения. Как правило, сроки выполнения таких поручений и то, будет ли вообще выполнено поручение, зависит от того, откуда поручение исходит. Поручения, поступающие «сверху», выполняются в обязательном порядке, в срок и в первую очередь, прочие поручения имеют более низкий приоритет: «Все зависит от уровня поручения, потому что если это идет с самого верха, то естественно оно выполняется. Если идет какое-то другое, я бы назвал это не поручением, а некой просьбой, запросом, в зависимости от уровня, из которого оно идет, существует вероятность, что о нем вообще забудут, его никто делать не будет, до его переноса выполнения на самое позднее время... Как правило, это все выполняется в зависимости от личных взаимоотношений с коллегами. Существует регламент, что нужно делать в течение трех дней, но, как правило, три дня. Но можно делать по-разному, можно сделать какую-то отписку, а можно качественно выполнить этот запрос. А вот уровень качества как раз подразумевается через личные отношения.» (Директор департамента).

Задачи, поступающего с верхнего уровня, например, от аппарата Президента, правительства, министерства, выполняются в первую очередь: «Президент, председатель правительства, правительство, аппарат правительства, затем министр, замминистра профильный – основная иерархия поручений, которые идут. Затем идут текущие основные национальные обязанности. С точки зрения нас, это исполнение государственных функций по приоритету, и государственных услуг.» (Директор департамента).

Доля времени, приходящегося на выполнение срочных внеплановых поручений и задач повышенной сложности, колеблется в зависимости от рода деятельности органа исполнительной власти и от занимаемой должности госслужащего. Госслужащие среднего звена заняты подобной работой в среднем от 10% до 50% и более рабочего времени: «Внеплановый, я бы сказал, что у меня значительный и у руководителя следующего звена, процент... У меня может быть более 50%. А чем ниже по иерархии, тем он меньше.» (Директор департамента).

Чем выше занимаемая должность государственного служащего, тем сложнее задачи, требующие нестандартных подходов и решений, ему поручаются. Меньшая доля времени приходится на выполнения рутинной текущей работы, а большая доля времени – на задачи повышенной сложности, требующие больших интеллектуальных усилий: «Что касательно меня, очень часто это происходит. Может быть по долгу службы я делаю

больше нестандартные поручения, но может быть, это за счет того, что мне спускается меньше текучки, нудной текущей работы, которая не требует специфического подхода, не предполагает больших интеллектуальных усилий для выполнения задания. Поскольку меня освобождают от такого рода поручений, естественно я должна компенсировать это в нестандартном подходе.» (Референт департамента).

Причины возникновения срочных внеплановых поручений могут быть различными, связанными с внешнеэкономической, политической ситуацией и т.д.: «Т.е. в основном, это во многом зависит от внешнеэкономической или внешнеполитической конъюнктуры.» (Директор департамента). Многие приводят примеры поручений, связанных с внешней экономической и политической обстановкой.

Так как внеплановые поручения возникают довольно часто, некоторые респонденты демонстрируют вполне спокойное к ним отношение, как к части своей работы. В ряде случаев выполнение срочных поручений приводит к перегрузкам, работе в нерабочее время: «Я думаю, что возникновение переработок, большой нагрузки на работников, это связано с тем, что большой очень объем поручений правительства.» (Заведующий отделом).

Большинство же опрошенных говорят о том, что выполнение срочных поручений зачастую оттягивает ресурсы от запланированной текущей работы, что сказывается на качестве выполнения последней: «Любое внеплановое мероприятие наносит вред плановому предприятию априори. Нет, всегда можно все распределить. Но если у людей запланирован один объем работы, одно направление, одни пункты, а им добавляются другие пункты. Я считаю, что это, конечно, урон тому, что запланировали.» (Директор департамента).

На выполнение срочных поручений, как правило, дается ограниченное время – от нескольких минут до одного, иногда двух дней. На выполнение более трудоемких поручений устанавливается соответствующий срок.

Следует отметить, что выполнение поручений правительства также регулируется регламентами. Существует определенный разрыв между процессом выполнения срочных поручений и процессом выполнения работы по регламентам: «Мне кажется, что здесь существует определенная самостоятельность процесса выдачи поручений и процесса их исполнения и процесса работы от регламента.» (Директор департамента).

Регламентирующие нормативно-правовые акты разделяются на две группы: межведомственные (внутриправительственные, регулирующие взаимодействие между органами исполнительной власти) и ведомственные (внутренние). Существуют

регламенты по всем уровням, положения и регламенты департаментов, также отделов и регламентирующие документы обо всех должностях, несущие достаточно широкие и общие определения должностных инструкций. Регламенты определяют порядок подготовки конкретных документов и сроки, которые выделяются на выполнение заданий. Действующие регламенты и положения, определяющие деятельность государственных служащих, в основном актуальны современным задачам и периодически обновляются. В работе государственных служащих возникают задачи, которые не входят в должностной регламент сотрудника, так как невозможно спрогнозировать все возможные задачи и все задокументировать.

Деятельность каждого конкретного подразделения в достаточной степени описывается регламентами. За модификацию и актуальность внутренних регламентов несут ответственность сами ведомства, их модификация происходит регулярно: «В этом плане, мы как ответственные внутри министерства финансов, у нас есть полная свобода для того, чтобы эти внутренние регламенты менять. И здесь подход, он больше как раз от задачи того, что мы хотим показать в бюджетном прогнозе и, исходя из этого, уже регламент выстраивать.» (Директор департамента).

Не всегда государственные служащие ответственно подходят к выполнению работы, отсутствует желание качественно выполнить задание и предоставить хороший результат. Формальное исполнение поручений может осуществляться с целью видимой демонстрации деятельности, формального достижения результирующих показателей и отчетности, так сказать «для галочки».

Если нет дословной формулировки и четко прописанных регламентов, что в функции подразделения или отдельного сотрудника входит исполнение какого-либо поручения либо государственной услуги, выполнением такой работы могут по возможности пренебрегать и выполнять поручения посредственно.

Нежелание глубоко вникать в суть поступившей внеплановой задачи может быть частично оправданным тем, что сам результат необходим как формальность.

Некачественное исполнение поручений может быть связано не только с нежеланием государственного служащего, но и с недостаточным пониманием смысла поручений, когда исполнители не стараются вникнуть в поставленную задачу, а отдают приоритет формальному выполнению поручений с соблюдением сроков, а не содержательной стороне процесса: «Мне кажется, что они конечно следуют, как правило, то есть те, кто выживают в этом довольно серьезном ритме и сложном, они конечно следуют, другой вопрос, что мне кажется, они не всегда понимают, чему они следуют и

именно из-за этого иногда происходят неграмотные ответы, потому что люди не понимают глубокий смысл поручений и пытаются ответить на него очень формально и в этом смысле мне кажется, что это проблема, если бы все понимали, у всех было общее видение и все были более вовлечены в содержательную сторону, в этот процесс, то все бы и пошло гораздо быстрее и они бы выполняли не просто, чтобы выполнить поручение, а чтобы сделать какое-то дело, сделать его быстро, качественно, в этом смысле, я думаю, что есть над чем работать.» (Начальник отдела)

Респонденты отмечают, что на качество выполнения задачи и срок зачастую могут влиять неформальные личные связи, просьбы и знакомства: «Бывали случаи, когда говорили: «Вот эти товарищи просят на этой неделе доделать, а эти товарищи подождут»». (Директор департамента).

Руководители среднего уровня в своей деятельности нередко прибегают к использованию неформальных личных связей, например, для решения сложных вопросов или ускорения процесса выполнения задачи: «Есть, конечно, где-то и элементы субъективного момента, это тоже не стоит сбрасывать со счетов, при взаимодействии. Есть какие-то старые личные контакты, которые очень серьезно помогают» (Заместитель директора департамента).

4. Анализ оценки эффективности деятельности государственных служащих

Респондентам были заданы вопросы о существовании системы ключевых показателей эффективности (KPI), понимании сотрудников того, как оценивают их работу, о том, существует ли взаимосвязь между показателями эффективности и премированием, а также понимают ли сотрудники, от чего зависит размер их премии. В различных министерствах, а также их департаментах, дела обстоят по-разному. Меньшая часть респондентов ответили, что системы или аналога KPI для оценки эффективности работы сотрудников нет.

Большинство же респондентов говорят о уже существующей или находящейся на этапе внедрения системе KPI. Внедрение системы ключевых показателей эффективности происходит поэтапно, начиная от самого верхнего уровня, а затем внедряется на последующих более низких уровнях: «Сейчас мы на самом деле, на таком, не на самом продвинутом этапе внедрения KPI в министерство. Хотя, если сравнить с другими министерствами, то достаточно продвинутые. Сейчас у нас KPI внедрены, соответственно,

на уровне самом верхнем. Министр одобряет, устанавливает и корректирует задачи, которые департамент присылает и ставит нам. И соответственно внутри фонда премирования, есть часть, которая именно с этим связана. Все это было внедрено буквально в том году, первый раз часть премии в декабре была уплачена именно таким образом. На уровне департамента, мы сейчас только-только в этом году, каскадируем, то есть с более высокого уровня на более низкий, на уровне департамента. Да, она в том году была новация для министерства, а сейчас это новация для департамента. (Директор департамента).

Несмотря на внедренную систему KPI, имеются скорее абстрактное представление о существующих показателях: «Система KPI для министерства существует. Какое-то сканирование внутри министерства...» (Директор департамента).

Многие эксперты в ответ на вопрос о том, есть ли у них система KPI или аналог, подчеркивают, что подобные системы малоприменимы для государственной службы: «Контрольные показатели эффективности, которые основные, базовые теоретические понятия, которые есть, они для органов государственной власти малоприменимы, на мой взгляд, они имеют определенную специфику.» (Директор департамента). Поручения различны по степени сложности и важности, поэтому по количеству исполненных поручений сравнивать результаты работы персонала не объективно. При распределении поручений между сотрудниками руководители пользуются такими критериями, как опыт сотрудников, квалификация, отсутствие «проколов», то есть выполнение поручений в срок и с хотя бы удовлетворительным качеством.

Основным показателем эффективности для руководителей является исполнение поручений: «Т.е. по большому случаю, критерий один – отсутствие проколов.» (Директор департамента).

В конечном итоге, различные задачи, независимо от квалификации и опыта сотрудника, оцениваются по одному критерию – соблюдение сроков исполнения поставленной задачи в соответствии с действующими регламентами. Если поручение выполнено в срок, но на неудовлетворительном уровне, оно возвращается сотруднику, что в последствии влияет на срок исполнения: «Ключевые показатели работы есть у всех. Это отсутствие просроченных функций оказаний, соблюдение регламентных сроков исполнения госуслуг, госфункций, обращение работы с нормативно-правовыми актами; есть регламент работы правительства по согласованию нормативно-правовых актов, которые инициируют иные ФОИВы. Поэтому, соблюдение указанных сроков, оно жестко контролируется в эти сроки. И за каждым из поручений закреплен ответственный

сотрудник, исполнитель. Он четко понимает, какой у него срок исполнения.» (Директор департамента); «Система существует, устроена она довольно, так скажем, сроково. Учитывает в основном наличие или отсутствие соблюдения сроков исполнения, да. В нашем Министерстве экономического развития учитываются в первую очередь сроки. Вопрос качества не выносится, потому что, как правило, вопрос качества решает Министр, и если у тебя проблемы с качеством, тебе в результате это поручение вернут, и этот срок еще больше пролетит. Поэтому на сроке все отобразится.» (Директор департамента).

Система премирования определенным образом связана с ключевыми показателями эффективности. Руководитель по своим наблюдениям и в некоторой степени по своим собственным критериям оценивает эффективность сотрудников, исходя из чего распределяются премии.

Таким образом, складывается ситуация, что не все сотрудники четко понимают свой вклад в общее дело и систему распределения материального вознаграждения. При этом, чем ниже по иерархии находится сотрудник, тем менее прозрачной ему кажется система премирования: «Объективно, я думаю, что она (логика распределения премий) может быть менее ясна, чем дальше в глубь по иерархии мы двигаемся. Потому что как обычно это бывает, у руководителя, ну и в принципе у человека есть хоть какая-то способность руководить ограниченным количеством людей, там пять-семь, а дальше, не всегда прозрачно, насколько это дальше каскадируется, так скажем.» (Директор департамента).

Критерии, по которым сотрудники анализируют свой вклад – это количество исполненных поручений, своевременность их исполнения и надлежащее качество. Однако, некоторые респонденты считают, что премирование не всегда справедливо: «На мой взгляд, за то, что должны давать, за то не дают.» (Референт департамента).

Несправедливость премирования вызвана в том числе и тем, что не все руководители понимают, как использовать ключевые показатели эффективности для определения размера материального вознаграждения персонала: «К материальной плате, да. Вот, мое личное мнение, они всегда были для меня очень сложны, так что я никогда не понимал, зачем они нужны и как с ними работать, но все это прописано до последней точки.» (Директор департамента).

5. Механизмы принятия решений государственными служащими – расстановка приоритетов в ситуации мультизадачности

Практически во всех органах исполнительной власти, где это в принципе возможно, осуществляется довольно тщательное планирование. Имеются горизонты долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного планирования. Источниками плановых задач являются краткосрочные планы. Применяются 2-3 летние горизонты планирования, затем годовой, полугодовой, квартальный планы, план на месяц и на неделю.

Так, директор одного из департаментов в интервью говорит, что есть несколько документов, которые определяют деятельность министерства. В первую очередь это план деятельности министерства. Это обязательная опция, которая устанавливает нормативы. Должен быть среднесрочный план. И есть государственная программа. Есть план реализации этой государственной программы, в котором прописаны контрольные события и мероприятия на квартальный период. Есть соответственно оперативное совещание министров. С точки зрения среднесрочного планирования, то это план деятельности министерства, государственная программа и план реализации государственной программы.

Исходя из нормативно-правового регулирования Российской Федерации есть стратегическое планирование, которое определяется законом о стратегическом планировании. Министерства, в свою очередь, вырабатывают стратегии в соответствии со своим профилем. Здесь есть базовая логика работы правительства, установленная нормативно-правовыми актами, которая обязана синхронизировать развитие всех отраслей экономики, в одно целое сводится едиными документами. Это та часть, которую исполняют министерства. Стратегические планы, безусловно, периодически по мере возникновения такой необходимости актуализируются. На основе стратегических планов осуществляется среднесрочное и краткосрочное планирование: «Если говорить конкретно по организации текущей деятельности, то мы бесспорно исполняем эти стратегические планы, и по ним работаем с условиями их актуализации».

2-3 летние горизонты планирования детализируются до годовых и полугодовых планов. В некоторых департаментах основную часть работы сложно планировать более чем на полгода, что связано со спецификой выполняемых задач.

В некоторых ведомствах деятельность является специфической с точки зрения планирования, некоторые виды работ практически не поддаются планированию в силу их особенностей, основным источником таких работ является не план, а поручения: «Вот

значит, устные и письменные (переводы). Никакого плана нет и быть не может. Задачи, которые возникают, как правило, в лучшем случае накануне. Потому что, естественно, это связано, потому что я как профессиональный юрист и много лет руководивший разными коллективами, хочу сказать, что конечно это связано с общими проблемами системными. Нет планирования здесь, нет планирования ниже и не может быть, естественно, планирования на среднем уровне, тем более на уровне горизонтальном.» (Директор департамента).

Кроме плановой деятельности возникает большой поток работы, поступающий в виде поручений, выполнение которых необходимо вписывать в существующие планы работы: «Обычно как это происходит: мы сначала делаем план на год, в котором какие-то основные вехи отражены. И кроме этого, есть постоянный поток срочных поручений.» (Директор департамента).

Внеплановая работа присутствует во всех подразделениях без исключения и занимает значительный объем рабочего времени: «Эти девиации, о которых Вы говорите, выбросы, они в любом случае, мне кажется, вкладываются в порядка 20%-й предел. Они есть, они физически присутствуют, исходя из разности правоприменительной практики, особенностей структур, допустим, нашей сферы деятельности электроэнергетики, из-за особенностей именно строения этих систем...» (Директор департамента).

Основным инструментом, управляющим приоритетами в деятельности государственных служащих различных ведомств, являются поручения. По своему характеру поручения могут быть связаны как с запланированными задачами, привнося некоторые дополнения, изменения, коррективы процесса выполнения и т.д.: «Вопрос о плановых поручениях – может быть, они больше ускоряют срок, либо обращают внимание, либо уточняют, либо детализируют исполнение тех или иных основных функций, которые возложены на подразделение.», так и с внеплановыми задачами: «Возникает достаточно большое количество задач, которые заставляют работать в авральном режиме...», «Они возникают, и мы вынуждены вносить коррективы в свои работы; возникают новые задачи».

Деятельность государственных служащих достаточно детально регламентирована на всех уровнях. По возможности регламенты стремятся выполнять, особенно сроки выполнения задач. Выбирая между сроком и качеством выполнения текущей работы в подавляющем большинстве выбор остановится на последнем. Качество выполнения плановой и текущей работы страдает от большого количества внеплановых заданий: «Поэтому, зачастую бывает так, что эти задачи, действительно вытесняют какую-то

регламентную работу.» (Начальник отдела).

В условиях перегруженности руководители стараются обеспечить как минимум формальное выполнение текущей работы в соответствии с существующими регламентами: «Знали и старались придерживаться (регламентов) по времени, когда могли. Но в большинстве случаев мы просто ничего не успевали. Было очень много задач, например, те же самые обращения граждан. Вот там по обращениям граждан есть административная ответственность у руководителя подразделения. Там мы старались успевать, да и то иногда не успевали, но находили способ потом объясниться. Были всякие письма от организаций, от ведомств, которые можно на месяц, и мы это делали либо в 29-й, либо в 30-й день, а иногда бывало и отвечали, как придется, и брали себе еще месяц на доработку, чтобы основными работами заниматься, а то рук не хватает, что называется» (Директор департамента).

Основным источником внеплановых задач являются срочные поручения. В связи с большим объемом поручений возникают ситуации высокой загруженности государственных служащих, переработок, работы в выходные и праздничные дни.

В отличие от текущих задач, где срок выполнения определяется регламентом, для срочных поручений срок, устанавливаемый регламентом, является скорее не актуальным. Актуальный срок исполнения назначается лицом, выдавшим поручение: «Если бы мы работали по регламенту, мы бы проработали неделю, а потом нас уволили.» (Директор департамента).

На первом месте в системе приоритетов государственных служащих стоят поручения самого верхнего уровня, важность поручений снижается в соответствии с уровнем, с которого оно приходит. Задачи, поступающего с верхнего уровня, например, от аппарата Президента, правительства, министерства, выполняются в первую очередь.

Прочие поручения имеют более низкий приоритет и выполняются по остаточному признаку. Если поручение попадает в зону регулирования регламентов, то оно может быть выполнено формально, некачественно. При существовании возможности игнорирования поручения оно может быть не выполнено и вовсе. Фактором, определяющим качество и сроки выполнения не очень важных поручений, становятся личные связи.

Таким образом, для органов исполнительной власти типична ситуация перегрузки, избытка плановых и внеплановых задач и дефицита трудовых ресурсов. Ситуация усугубляется кадровыми проблемами, такими как сложность привлечения кандидатов достаточной квалификации, текучесть кадров, неудовлетворенность материальным вознаграждением: «Но де-факто, в связи с тем, что мы находимся в постоянном таком

состоянии, количество задач увеличивается, количество людей сокращается. При этом, несмотря на инфляционные процессы, которые сейчас происходят в экономике, уровень окладов у нас не растет, а наоборот снижается.» (Директор департамента).

Не смотря на значительную перегруженность и мультизадачность, характерную для государственной службы, руководители среднего уровня проявляют высокий уровень мотивации и проявление инициативы.

Инициатива, как правило, поддерживается вышестоящим руководством. Так, например, начальник отдела одного из департаментов Министерства обороны повествует, что их подразделение было создано в ответ на проявленную инициативу по сбору статистической информации: «В 2013 году образовался наш департамент. В силу того, что экономический анализ, а уж тем более прогнозирование невозможно без информации. Мы вышли с докладом к министру обороны, где предложили ввести такое понятие, как специальная статистическая отчетность внутри, в структуре министерства обороны. И стали собирать информацию, которая относится к повседневной деятельности».

В решении особенно сложных задач зачастую государственные служащие среднего уровня не берут за основу типовые решения, а стараются подойти к решению проблемы неформально и предложить более оптимальное решение, когда это возможно. Доля задач повышенной сложности в работе государственных служащих среднего звена составляет 50 и более процентов рабочего времени: «По факту в повседневной работе доля таких задач, наиболее сложных в исполнении, была где-то 50, может более, но где-то половину точно.» (Директор департамента).

6. Механизмы формирования кадрового состава, ценностные установки и приоритеты личной лояльности управленцев среднего звена

Проблемы с кадрами и привлечением новых квалифицированных работников типичны для различных министерств – это низкий уровень оплаты труда, высокая интенсивность труда и перегрузки в графике работы, недостаточное количество учебных заведений, готовящих подходящих специалистов: «Сложности по отбору персонала, конечно, есть. Вопрос мотивирующего фактора заработной платы, вопрос интенсивности графика рабочего времени, и в целом, условий.» (Начальник департамента).

Интенсивность работы обусловлена в том числе и ограничением по численности сотрудников в органах исполнительной власти: «Любую задачу можно решить, либо малым количеством высококвалифицированных людей, либо большим количеством низко

квалифицированных... Проблема такая, безусловно, есть. У меня есть высококвалифицированные сотрудники, знающие и так далее, как-то удастся удерживать, но проблема кадров она, безусловно, есть.» (Директор департамента).

Основной проблемой, усложняющей привлечение квалифицированных специалистов и вызывающей высокую текучесть кадров, является низкий уровень оплаты труда, особенно на должностях нижнего уровня: «У нас, к сожалению, большая текучка, очень большая текучка. И она определяется, по большому счету, одним фактором: мы по оплате труда неконкурентоспособны на рынке. Не сравнительно, а просто низкая, особенно в секторе.» (Директор департамента); «Вот у нас..., для того чтобы принять на работу высококвалифицированных людей у нас не тот уровень зарплат.» (Директор департамента); «Что уж греха таить, не особо мотивирующей является величина заработной платы государственных служащих, так уж, честно признаться.» Директор департамента).

Круг высших учебных заведений, готовящих специалистов для сектора государственного управления и способных удовлетворить требования некоторых министерств, достаточно ограничен: «Но качество выпускников, ключевых поставщиков молодых кадров, оно...не очень. Хотя у меня основные, откуда мы берем – это МГИМО и МГУ. Иногда берем из «Плешки», еще бывает, иногда бывает из «Студуправления»» (Директор департамента).

Так как «поставщиками подходящих выпускников» являются далеко не все вузы, респонденты озвучивали свой опыт налаживания связи с нужными вузами и активное с ними взаимодействие: «Мы поддерживаем намеренно партнерские отношения со всеми практически языковыми ВУЗами страны. По просьбе ВУЗов, ректоров ВУЗов, я являюсь председателем государственной экзаменационной комиссии практически всех ВУЗов.» (Директор департамента).

Качество выпускников вузов, даже окончивших учебное заведение с красным дипломом, в основном не удовлетворяет требований к претендентам на вакантные места. Причем, как отмечают многие респонденты, это связано не столько с качеством преподавания, сколько с отношением самих учащихся к процессу обучения: «Но качество, даже из приличных, дорогих... Но, это не всегда связано, на мой взгляд, с качеством преподавания, сколько с изменившейся парадигмой отношения к получению знаний, в основном.» (Директор департамента).

Молодые сотрудники, пришедшие сразу по окончании учебного заведения, первые два-три года только адаптируются и учатся, хотя на государственную службу стараются

привлечь наиболее талантливых и интеллектуально развитых выпускников: «Здесь же мы находимся на высшем уровне квалификационной планки и нам, горе-неволя даже самых талантливых выпускников нужно обучать.» (Специалист департамента).

На сегодняшний день функцию обучения и адаптации на новом рабочем месте выполняют, по большей части, руководители среднего звена и непосредственные руководители новых сотрудников: «Просто наш опыт, умения. Моя задача и есть, по-отечески, особенно с молодыми. Я семинары провожу, по две, по три недели... Эту работу я на себя взял. А замы, замдиректора и начальники отдела эту работу проводят регулярно.» (Директор департамента).

Положительным опытом является привлечение тех выпускников, которые еще во время обучения проходили практику, что позволяет молодым людям погрузиться в особенности государственной службы и по-другому относиться к обучению. Это впоследствии уменьшает срок адаптации и обучения при поступлении на государственную службу. Прохождение стажировки является эффективным способом проверить претендента в работе, не только выпускника вуза без опыта работы, но и специалиста с опытом в частном секторе или другом органе власти: «Есть старый проверенный способ. Не важно, как вы умеете плавать (не важно, это опытный специалист или молодой выпускник). Вас бросают в воду и смотрят, что из этого получится. Блестящий коллектив, который собран сейчас, это люди, которые выплыли, показали, что они способны двигаться вперед, и я благодарю за то, что они делают прекрасные вещи. Я стою на бортике бассейна и смотрю, выплывут ли? И тот, кто показывает наилучшие способности... Я могу сказать, что вот этот хорошо плавает. Способен плыть дальше. Остальные вопросы уже передаются наверху в другие руки». (Специалист департамента).

Таким образом, возникает довольно большая дополнительная нагрузка на руководителей, которую, теоретически, могли бы выполнять кадровые службы. Ведь, как отмечают респонденты, доля студентов и выпускников без опыта работы, замещающих вакантные позиции нижнего уровня, достаточно высока: «Я не хочу сказать, что мы берем только людей с практическим опытом. Нет. У нас очень много работает, в том числе, людей, которые пришли студентами... Наверное, процентов 15 молодых специалистов в структуре, именно тех людей, которые не имели никакого практического опыта работы.» (Директор департамента).

На государственную службу активно привлекаются молодые ученые, аспиранты, занятие научной деятельностью приветствуется и поддерживается: «Бесспорно, есть и работа с аспирантами, в том числе по отраслевым направлениям, защита кандидатских.»

(Начальник департамента).

Работа с молодыми талантливыми людьми дает свои плоды: из них через некоторое время вырастают хорошие компетентные руководители. Опрошенные респонденты рассказывали о таких случаях, когда вчерашние выпускники, окончившие учебу «на отлично», делали стремительную карьеру на государственной службе: «У нас есть сотрудники, которые закончили школу с медалью, потом Налоговую Академию, при Минфине она тогда была, с красным дипломом. И вот на моих глазах в Минфин человек пришел, это девушка. И вот можно сказать, что она лет за шесть, наверное, начиная с самого низа, с простого специалиста, до начальника отдела здесь выросла. Да, то есть реальная карьера, к 29 годам, человек уже начальник отдела центрального аппарата Минобороны, при том с практикой и опытом работы в Минфине. Достаточно хорошей практикой и интеллектуальной работой.» (Заместитель директора департамента).

К сожалению, различные факторы, такие как напряженный график работы, недостаточное материальное вознаграждение и др. приводят к высокому уровню текучести кадров: «У нас старожилом в нашем органе, нашем департаменте считался человек, работавший свыше 3 лет. Три года ты старенький считаешься.» (Директор департамента).

Проблема текучести кадров усугубляется конкуренцией с частным сектором, предприятия которого могут предложить квалифицированным специалистам с опытом нескольких лет на государственной службе в отраслевом подразделении вознаграждение в несколько раз больше того, что получают государственные служащие: «Квалификация наших сотрудников зачастую, кругозор их зачастую выше, чем у соответствующих сотрудников в компаниях. А оплата... В разы меньше. И в результате возникает ситуация текучки, что после 2-4 лет у меня ребят с руками отрывают. Т.е. у меня кадровый резерв всех наших топ энергетических компаний, которые занимаются международным бизнесом. Для некоторых это, условно говоря, клуб выпускников...» (Директор департамента).

С кадрами среднего звена наиболее напряженная ситуация, так как молодые кадры зачастую не успевают дорасти до управленческих должностей, а опытных специалистов довольно сложно привлекать на низкооплачиваемые позиции: «В результате, у нас, естественно, большая текучка, особенно на низшем звене, и очень редкие единицы, кто дорастает естественным образом до среднего звена.» (Директор департамента).

Специалистов, подходящих на вакансии среднего звена, довольно сложно найти, тем более учитывая специфику деятельности некоторых ОИВ: «... для среднего звена это

вообще катастрофа... Это, конечно, чтобы на среднем звене был кто-то с опытом работы, желательно еще с опытом работы за границей - таких вообще мало; и, чтобы еще было экономическое образование соответствующее. Про юристов международников в публичном праве я вообще молчу, их вообще нигде нет, их приходится растить на месте.» (Директор департамента). Респонденты отмечали, что уровень руководителей среднего звена значительно снизился за последние годы: «Проблема такая есть, что нет прослойки средней. Скажем, есть большая прослойка людей с амбициями, руководителей, и есть такая прослойка снизу тех, кто там пришли, вчерашние студенты. А вот такой средней – ее нет. И если она есть, то очень дефицитно, ограничено. А зачастую в некоторых подразделениях, по некоторым задачам, квалификация этих специалистов среднего звена, должна быть выше, чем у руководителя. А зачастую получается, что все это не так, и поэтому нужно руководителей, скажем так, первого эшелона подкреплять руководителями второго эшелона, чуть уже повыше. И вот там все это подкрепляется-подкрепляется и, скажем так, количество голов до Путина растет.» (Заведующий отделом).

Мотивирующими факторами при поступлении на государственную службу и выборе того или иного министерства, структурного подразделения может выступать личность руководителя, «корпоративная культура», «бренд» и т.п.: «У нас атмосфера в нашем департаменте, она во многом отличается от других подразделений. Здесь мы, к сожалению, очень часто работаем и допоздна, но люди именно с желанием остаются работать. Поэтому да, молодежь к нам старается попасть.» (Заместитель директора департамента).

Как правило, решение о приеме на работу принимает непосредственный руководитель будущего сотрудника, или, как минимум, дает свою оценку и рекомендацию: «Ключевое слово, оно не последнее, принадлежит, конечно, начальнику отдела. Потому что ему с ним непосредственно работать и ставить задачи и все остальное.» (Начальник отдела).

Внешние рекомендации, прием на работу по знакомству и подобные способы также присутствуют: «Но чаще всего, нанимал тех, кого он (руководитель департамента) знает, либо из тех организаций, в которых он ранее работал. Это так, да.» (Директор департамента). Но даже в этом случае, если квалификация соискателя не позволяет занять вакантную должность, его не принимают на государственную службу: «Безусловно, рекомендации никто и никогда не отменял, это все-таки очень большое подспорье в отборе кадров, но, однако бывает так, что даже рекомендации не помогают человеку

трудоустроиться к нам. Если у нас в этот момент не открыты те вакансии, которые бы удовлетворяли качеству этого соискателя, понимаете да.» (Начальник отдела).

Анализируя ответы опрошенных респондентов по существующей системе отбора персонала и формирования кадрового состава, следует отметить, что нет устоявшихся общих методов и подходов даже внутри одного министерства. В разных департаментах, подразделениях могут отличаться применяемые подходы и методы: от четко выстроенной системы с соблюдением всех законодательно прописанных процедур, проведением конкурса и работой конкурсной комиссии до абсолютно непрозрачного процесса:

- часть респондентов говорили и соблюдении формальных процедур отбора, работе конкурсной комиссии, соблюдении министерских положений, выстроенном многоэтапном процессе отбора: «У нас комиссия заседает, которая состоит из руководителей департаментов. Во главе с заместителем министра по кадрам, который отбирает по разным признакам, просто каждого кандидата в течение года, они сканируются.» (Директор департамента);
- другая часть респондентов говорили о превалировании неформальных методов, поиске «обходных» путей: «Никакой комиссии по факту не было. Решение принималось, что называется, кулуарно, либо комиссия только подписывала. Находились способы.» (Директор департамента).

Обобщая вышесказанное, можно подытожить, что на государственную службу можно попасть в рамках конкурсной системы, но при этом существует множество неформальных методов.

Привлечение кандидатов на гос. службу ведется и во взаимодействии с кадровой службой, и в то же время осуществляется поиск персонала своими силами. Более половины опрошенных респондентов говорили о практически формальной и «бумажно-документальной» роли кадровых служб: «Я думаю, что кадровая служба к нам не имеет отношения, в смысле по набору кадров. Я думаю, что это инициатива директора, кто должен работать в департаменте. Он уже, когда звонит кадрам, говорит, что человека нужно оформить. Так со мной было.» (Референт департамента).

Что касается методов отбора, также по-разному обстоят дела в различных органах власти. В некоторых система отбора не формализована, но при этом имеется своя сложившаяся, отработанная практика отбора кандидатов. Во многих департаментах вся нагрузка и ответственность по отбору кандидатов ложится на начальников отделов.

Некоторые респонденты отмечают, что власть принятия решений о назначении сконцентрирована у одного высокопоставленного человека, решение которого является

обязательным к исполнению, а задача остальных, в том числе конкурсной комиссии и отделов кадров, - уладить формальности: «Естественно на начальной стадии решает директор, согласовывает это, в рамках нормальной профессиональной этики и выслушивает рекомендации. Решает все один человек: премии выдает один человек, назначения осуществляет один человек. Опять-таки по назначениям не я решаю, но я рекомендую кадрам, а принимают решения министр или зам. У нас курирующий заместитель замминистра.» (Директор департамента); «Если приходит... и говорит: «Я беру этого». Как хотите. Комиссия проголосует, как он хочет.» [Бывший советник управления госслужбы и кадров.]

То, что объединяет всех в методах отбора – это обязательное личное общение, собеседования, которым отдается больший вес влияния на окончательное решение, чем прохождение тестов, экзаменов и пробных задач: «Я в своей практике много работал на руководящих должностях... просто общение с ними...» (Директор департамента).

Иногда на принятие решения о приеме на работу кандидата влияют совершенно субъективные факторы, не имеющие отношения к вопросу квалификации или опыта соискателя.

При отборе кадров ориентир на исполнительность и способность реализовывать текущие задачи в рамках сложившихся условий работы либо ориентир и установка на поиск творческих специалистов, которые умеют мыслить на перспективу, умеют генерировать какие-то новые предложения определяется ситуативно, в зависимости от того, в какой отдел и на какую должность подбирается кандидат. Для эффективного выполнения работы и получения качественного результата необходимы и творческие люди, и технические исполнители. Но творческие люди долго не задерживаются на государственной службе и более склонны к скорой смене места работы: «И тех и других, но те, кто способен к генерации инноваций, больше 3 лет не засиживаются. В результате по факту их всегда меньше.» (Директор департамента). Руководители со своей стороны стараются удержать ценные кадры, распределяя нагрузку.

Аналогична ситуация и с людьми, способными решать задачи повышенной сложности. При отборе им отдается приоритет, но удержать их долгое время на государственной службе удастся редко: «Этих людей в первую очередь набирают, а вот то, что они быстрее всего уходили, это другой вопрос, а вот набирали их всегда больше. Набирали, но удержать не могли.» (Директор департамента).

Иногда официальная должность, на которую принимается кандидат, не соответствует практически выполняемым задачам, использование трудовых ресурсов

может происходить по потребности. Если возникает потребность в ресурсе в одном отделе, в котором по каким-либо причинам не может быть объявлена вакансия, подходящего кандидата формально могут принять на службу в другой отдел.

Анализ практики назначений на управленческие должности показывает недостаточное использование резервов как важнейшего кадрового инструмента.

Причиной тому является отсутствие на федеральном, региональном и муниципальном уровнях системно организованной работы по обеспечению эффективной реализации резервов.

К нормативно-правовой базе, регулирующей формирование кадровых резервов, на сегодняшний день можно отнести следующее:

- Конституция Российской Федерации;
- Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [127];
- Федеральный закон Российской Федерации от 02.03.2007 №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [136];
- Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2005 №112 «О конкурсе на замещение должности государственной гражданской службы Российской Федерации» [137];
- региональные законы, постановления, методические рекомендации и т.д.

Первый опыт использования кадровых резервов был закреплён в федеральных законах, устанавливающих основы государственной службы.

На федеральном уровне кадровые резервы ориентированы на государственную службу, в то время как региональные резервы использовались также и для назначений на руководящие должности в ГУПах (Государственных унитарных предприятиях), МУПах (Муниципальных унитарных предприятиях), государственных корпорациях и даже частных предприятиях.

Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2004 №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» устанавливает основные положения касательно формирования кадрового резерва на гражданской службе.

Федеральный резерв управленческих кадров – база данных высокопрофессиональных и перспективных сотрудников федеральных органов исполнительной власти, государственных органов субъектов Российской Федерации, а также государственных корпораций и организаций, перечень которых определяется Правительством Российской Федерации, рекомендованных в установленном порядке

руководителем («первым лицом») соответствующего государственного органа и организации.

Федеральный резерв управленческих кадров состоит из трех уровней:

- высший уровень резерва — руководящий состав государственных органов федерального и регионального уровней, а также государственных корпораций и организаций (предъявляемые требования: управленческий стаж не менее шести лет, возраст до 50 лет);
- базовый уровень резерва — руководители среднего уровня государственных органов федерального и регионального уровней, а также государственных корпораций и организаций (предъявляемые требования: управленческий стаж не менее трех лет, возраст до 45 лет);
- перспективный уровень резерва — государственные гражданские служащие, а также сотрудники государственных корпораций и организаций в возрасте до 35 лет.

Начиная с 2013 года региональный резерв управленческих кадров формируется по трём целевым группам:

1. Резерв на руководящие должности в исполнительных органах государственной власти.

2. Резерв публичных политиков и руководителей органов местного самоуправления, к которым могут относиться лидеры общественного мнения, потенциальные кандидаты в орган законодательной (представительной) власти региона и представительный орган местного самоуправления регионального административного центра.

3. Резерв на должности руководителей государственных предприятий и учреждений, предприятий и организаций регионального значения с долей собственности региона 25% и более по отраслям.

В ходе реализации нескольких реформ государственного управления, направленных на формирование новой государственной гражданской службы, вопрос работы с кадрами для государственной службы остался только частично решенным. Как отмечают эксперты, система отбора и продвижения кадров на данный момент в целом остается достаточно фрагментированной и мозаичной, что обозначает фактическое отсутствие единых механизмов формирования кадров и обеспечения необходимого минимального качества и профессионализма служащих линейного, среднего и руководящего уровней. В целом можно говорить о том, что большая часть кадровых

служб заняты прежде всего документооборотом и имеют очень ограниченный набор реальных функций в области отбора и развития кадров.

В этой ситуации кадровые резервы федерального уровня и ряда субъектов федерации оказались достаточно успешной формой прагматического поиска новых подходов к работе с кадрами в дополнение к рамочному закону о государственной гражданской службе. По оценкам зарубежных и отечественных специалистов, “кадровые резервы” сочетают в себе наиболее действенные практики советского периода и современного кадрового менеджмента. В целом, основную дилемму, которую на основе российского опыта и сложившихся управленческих традиций позволяют решить кадровые резервы федерального уровня и в наиболее продвинутых регионах – это дилемма профессионализма и личной лояльности. Кадровые резервы позволяют не делать жесткого выбора в пользу профессионализма (что характерно для подавляющего большинства государственных служб, развитых и успешных развивающихся стран, но сопряжено с очень длительными и систематическими усилиями в этой области и одновременно создает ряд негативных последствий), но при этом внедрить совершенно необходимые на среднем уровне отбора объективные и анонимные по способу оценки фильтры отбора и продвижения кадров.

При этом в настоящее время существенно различается реальное использование кадровых резервов на различных уровнях госуправления. Наиболее активно развиваются резервы высшего уровня и резервы ряда ФОИВов. На региональном уровне картина фрагментированная. Лучшие практики в ряде регионов сочетаются с чисто формальным подходом и с использованием резервов с целью сложившиеся процедуры отбора в пользу отбора кадров по критерию исключительной личной лояльности. Фактически каждый руководитель региона и его ближайшая команда самостоятельно принимают решение о том, в какой мере кадровой резерв является бумажным проектом, а какой – способом отбора и подготовки кадров, обозначающим переход от личного подбора лояльных сотрудников непосредственным руководителем к системной работе с кадрами.

Практика использования кадровых резервов показывает, что данный инструмент может быть использован как способ отбора и подготовки кадров для заполнения вакансий управленцев среднего звена.

Однако, как показывает анализ интервью экспертов, опрошенных в ходе нашего исследования, система кадровых резервов используется не только по прямому назначению, но и как способ обхода процедуры конкурсного отбора кандидатов и

продвижения на государственную службу «нужных» людей, ускорения процедуры трудоустройства и т.д.

Успешность использования кадровых резервов различна, о чем говорят как положительные так и негативные оценки использования данного инструмента отбора экспертами.

Попасть на государственную службу через кадровый резерв возможно, однако в некоторых ведомствах это скорее исключительные случаи, чем повседневная практика.

Все же в большинстве случаев кадровые резервы не используются должным образом. Нахождение в кадровом резерве отнюдь не гарантирует кандидату получение должности в будущем, не смотря на его профессиональные знания и опыт. Кандидатов «пришедших с улицы» хоть и рассматривают, но не принимают на работу: «Резерв кадров. О нем что-то говорят. Но его не существует. Он существует исключительно на бумагах. Он есть в каких-то документах. И так далее... Все это 90% формализма. На самом деле все выдвижение любых ребят, молодежи. Становление чиновником. Все происходит независимо от резервов. Происходит независимо от знания.» (Бывший советник управления госслужбы и кадров).

Кадровые резервы служат удобным инструментом распространения патронажных связей, трудоустройства знакомых с последующим продвижением на более высокие должности: «Для обеспечения блата и знакомств он еще работал. Т.е. для того, чтобы своего коллегу-друга можно было бы таким образом устроить, человек берется на низкую должность и проводится потом на высокую должность. Через небольшое время.» (Директор департамента). Неэффективность использования кадровых резервов связана с неэффективной кадровой политикой в целом, продвижением по знакомству и патронажным связям.

Министерством, где наиболее успешно используются кадровые резервы, хотя и больше для заполнения вакансий нижнего уровня перспективной молодежью, является Министерство промышленности и торговли: «Наверное, из всех ведомств, кто лучше всего работает с резервом – Промторг. В котором открытый конкурс в резерв идет и реально работают с резервистами, дают допобразование.» (Директор департамента). Для выпускников вузов Министерство промышленности и торговли организывает прохождение стажировки, по результатам которых формируется молодежный кадровый резерв.

Кадровые резервы используются как инструмент повышения в должности, когда по итогам очередной аттестации государственного служащего рекомендуют ко включению в

кадровый резерв в порядке должностного роста. Респонденты отмечают, что непрошедшие конкурсный отбор на открытую вакансию также включаются в кадровый резерв.

7. Практические рекомендации по оптимизации и улучшению системы формирования кадрового состава государственных служащих среднего уровня управления

Актуальность разработки общей концепции формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации определяется несколькими факторами.

С одной стороны, сама технология работы с кадровым резервом является очень хорошей возможностью перейти от реактивной к проактивной кадровой политике. И в этой ситуации кадровые резервы федерального уровня и ряда субъектов федерации оказались новой, достаточно эффективной формой работы с кадрами, обеспечивающей возможность развития кадровой политики в сфере государственного управления. Опыт реализации кадровых резервов на государственной гражданской службе, а также в силовых ведомствах показал адекватность этого подхода в российской управленческой практике в целом. По оценкам отечественных и зарубежных специалистов, «кадровые резервы» сочетают в себе наиболее действенные практики советского периода и лучшие практики современного кадрового менеджмента в бизнесе.

С другой стороны, существует ряд вопросов и проблем, которые снижают потенциал использования данной технологии в сфере государственного управления. И, в первую очередь – это существенно различающийся уровень развития практик работы с резервами на федеральном и региональном уровнях власти, в разных ведомствах, в разных субъектах РФ, в муниципалитетах и в госкорпорациях. Более того, одновременное сосуществование различных типов резервов – например, кадрового резерва на государственной гражданской службе субъекта РФ и резерва управленческих кадров (РУК) того же субъекта (тоже самое часто наблюдается и на муниципальном уровне) существенным образом затрудняет понимание целей, задач и даже смысла наличия таких резервов. Сами резервы управленческих кадров, формируемые на федеральном уровне (иногда и на уровне федеральных округов), на уровне разных субъектов РФ, а также и на уровне муниципалитетов бывают построены на принципиально разных основаниях.

При этом можно выделить и наиболее часто встречающиеся проблемы или недочеты в работе с резервами управленческих кадров более частного характера:

- низкая эффективность использования резерва управленческих кадров для назначения на руководящие должности;
- отсутствие или слабое развитие практик определения реальной потребности в резерве;
- существенно различающийся уровень требований к кандидатам в резерв и отсутствие четкого понимания того, на какие целевые должности данный резерв сформирован;
- отсутствие возможностей (в том числе и бюджетных) или непонимание таких возможностей с точки зрения эффективной организации обучения резерва и подготовки резервистов к замещению вышестоящих должностей;
- существенно различающиеся подходы к отбору в резерв, оценке деловых и личностных качеств как кандидатов в резерв, так и самих резервистов;
- слабое развитие практики сопровождения лиц, включенных в резерв, в том числе, управления их карьерным развитием и продвижением по служебной лестнице;
- недостаточный уровень применения информационных и телекоммуникационных технологий для хранения данных о резервистах, оперативного подбора кадров необходимой квалификации;
- очень слабое развитие практики оценки эффективности организации работы с резервом и др.

Предлагаемые рекомендации, в первую очередь, ориентированы на решение задачи обобщения ключевых требований к организации работы с резервом управленческих кадров различных типов на основе анализа существующего опыта такой работы и с опорой на перспективные практики. При этом предпринята попытка как, в определенной степени, унифицировать и даже технологизировать работу с резервом управленческих кадров, так и учесть специфику и накопленный опыт организации такой работы действующими субъектами формирования резервов управленческих кадров, оставив за ними право принятия самостоятельных решений относительно применения конкретных схем и технологий работы с резервом.

Одной из наиболее сложных проблем является одновременное существование резервов управленческих кадров и кадровых резервов на государственной гражданской службе, а также кадровых резервов отдельных органов государственной власти. И если формирование кадровых резервов на государственной гражданской службе регулируется законодательством о государственной гражданской службе, то существование РУК данным законодательством никак не регулируется.

В тоже время не запрещено одновременное включение лица, как в кадровый резерв на государственной гражданской службе, так и в РУК (например, на уровне субъекта РФ). При этом можно отметить, что лица, включенные в кадровый резерв на государственной гражданской службе могут быть включены в резерв как на управленческие должности (в терминологии законодательства о государственной гражданской службе, как правило, - «должности категории «руководитель»»), так и на иные должности – не управленческие. При этом, целесообразно отметить, что РУК – это резерв: а) только на управленческие должности (следует из его названия и существующей практики); б) на управленческие должности, занимающие особое место в системе государственного управления, имеющие, как правило, высокий статус (например, на региональном уровне – региональные министры и их заместители); в) на должности не только в системе государственной службы, но и на муниципальном уровне (например, - главы муниципальных районов и их заместители); г) должности за пределами государственной или муниципальной службы, но имеющие важное значение для сферы государственного управления (включая муниципальный уровень) – руководители предприятий и организаций как бюджетного сектора, так и коммерческого сектора с высокой долей государственной собственности.

Таким образом, допускается возможность одновременного включения гражданина в кадровый резерв на государственной гражданской службе (или в кадровый резерв государственного органа) и в резерв управленческих кадров. Однако, как указывалось выше, назначение на должность государственной гражданской службы (в том числе на должность руководителя) возможно исключительно в соответствии с действующим законодательством – как по конкурсу, так и вне конкурса (в том числе и из кадрового резерва). Следовательно, в случае необходимости назначения на должность государственной гражданской службы или избрания (например, на должность главы муниципального района), лицо, включенное в резерв управленческих кадров, будет вынуждено пройти все установленные законом процедуры. Одним из вариантов решения данной проблемы может быть распространение практики включения лиц, зачисленных в резерв управленческих кадров, в резерв государственной гражданской службы на сопоставимые должности (конкурсная комиссия государственного органа вправе учитывать факт пребывания гражданина в резерве управленческих кадров).

Другая проблема, которая находилась в фокусе внимания при разработке рекомендаций – это существенным образом различающаяся практика формирования резервов управленческих кадров на разных уровнях государственного управления. Так, в значительной степени отличаются механизмы представления кандидатов (и даже сферы

деятельности, из которых привлекаются кандидаты) в резервы: под патронажем Президента РФ, в федеральный резерв управленческих кадров, в резервы управленческих кадров субъектов РФ или федеральных округов (при наличии таких резервов) и, тем более, муниципальные резервы управленческих кадров.

Необходимость учесть сложившуюся практику (зачастую достаточно эффективную) определила высокую роль субъектов формирования резервов. Например, отсутствие конкретных квалификационных требований к кандидатам в резерв, в том числе требований к возрасту, стажу и опыту работы в представленных рекомендациях объясняется именно существенной разницей к формированию резервов различных видов (от муниципального до президентского) и различным уровнем требований к резерву различного уровня: перспективному, базовому, высшему. Эта специфика отражается, в том числе, в требованиях к федеральному РУК и региональному РУК или РУК на окружном уровне, часть из которых также выделяют уровни резерва (перспективный, базовый и высший), а часть – нет.

В тоже время значительные полномочия субъектов формирования резервов должны уравниваться наличием единого понимания целей и задач его формирования, единых подходов и общих алгоритмов к организации такой работы. Так, на практике, распространенной является проблема неразумно большой численности резерва (особенно, если рассматривать муниципальный уровень функционирования резервов) и низкой эффективности его использования, что зачастую определяется формальным подходом к планированию потребности в резерве.

В тоже время, если учесть предложения, содержащиеся в наших рекомендациях, и касающиеся правил определения целевых должностей (учет планируемых к высвобождению должностей), численность резерва на всех уровнях будет стремиться к оптимальной. Что, помимо всего прочего, будет способствовать и оптимальным затратам на обучение резерва, его подготовку и сопровождение.

Вместе с тем, дальнейшая детализация механизмов определения потребности в резерве требует разработки специальных методических рекомендаций, учитывающих специфику резервов различных видов.

Тоже самое можно сказать относительно конкретных предложений, касающихся подробного описания не только механизмов выявления потребности в резерве, но и выдвижения кандидатов в резерв (что было упомянуто выше), применения методик и технологий оценки кандидатов в резерв и лиц, включенных в резерв, оценки эффективности работы с резервом. Данные конкретные предложения выходят за рамки

наших рекомендаций и должны быть разработаны отдельно и описаны в формате методических рекомендаций с учетом различающейся специфики муниципального, регионального, федерального РУК, а также подходов к работе с президентским резервом. Решение о необходимости формирования РУК на уровне федеральных округов может приниматься каждым из представительств самостоятельно. При этом роль представительств может быть двоякой. Их функции могут включать в себя как функции координации и контроля за организацией работы с РУК на региональном и даже муниципальном уровнях, так и функцию самостоятельного субъекта формирования резерва.

С учетом целей наших рекомендаций необходимо рассмотреть механизмы кадровых резервов в более общей сравнительной перспективе, которая позволяет оценить оптимальный вектор дальнейшего развития.

Наиболее успешно действующие кадровые резервы сочетают в себе лучшие советские практики (личные рекомендации), классические принципы построения гражданской службы (отбор и продвижение по заслугам, меритократия), механизмы развития высших управленческих кадров в ряде стран ОЭСР (Senior Civil Service с акцентом на активный тренинг и личностное развитие руководителей по аналогии с высшими кадровыми резервами в России), а также современные практики управления человеческими ресурсами в крупных корпорациях (тесты, личностная диагностика, коучинг). При этом, несмотря на очевидные параллели в международном контексте и в отечественной истории, кадровый резерв как самостоятельный механизм, выведенный за периметр гражданской службы и как бы дополняющий ее, в явном виде не встречается. В этом отношении есть еще две характеристики, делающих кадровые резервы во многом уникальным в мировой практике инструментом: сочетание высокой степени разнообразия и децентрализации сложившихся практик и одновременного необязательного, рекомендательного характера зачисления на должность лиц, прошедших отбор в резерв.

Уникальное в мировой практике разнообразие и гибкость кадровых резервов в сравнительной перспективе дают как явные преимущества, так и существенные ограничения. Во-первых, они дали почву для наработки и апробации разнообразных моделей и постепенного органического выделения лучших практик, что представляется безусловным плюсом на первом этапе внедрения кадровых резервов и становления национальной модели гражданской службы. Во-вторых, гибкость дает широкие возможности для злоупотреблений (включая конфликт интересов и повышенные коррупционные риски), а в более длительной перспективе гибкость, необязательность

требований и децентрализация принципиально ограничивают распространение и закрепление лучших российских практик в области кадровой политики в масштабе страны. В рамках рекомендательной «мягкой» модели использование оказывается оставлено на усмотрение отдельных руководителей. Без централизованного воздействия и координации это создает долгосрочный вектор на постепенную фрагментацию практик и увеличению дифференциации в качестве кадровой политики в различных ОИВах и регионах.

В этом отношении в большинстве развитых и быстро развивающихся странах мы можем скорее говорить о различном сочетании двух векторов: централизации и децентрализации механизмов кадровой политики, но не о полном отказе от обязательного и эксклюзивного характера механизмов отбора. Наиболее централизованные системы кадрового отбора и гражданской службы во Франции, Сингапуре и Японии основаны на жестком и анонимном меритократическом отборе в национальном масштабе. Другим устойчивым вариантом является сочетание четко прописанных общих принципов кадровой политики с возможностью формирования ее конкретных механизмов на уровне регионов и ведомств в Германии, Великобритании, Китае и Бразилии. В целом большинство стран ОЭСР и динамичных развивающихся стран движутся от централизации или децентрализации к поиску баланса между общими принципами и местной автономией в области кадровой политики на государственной службе. Отметим, что такой двухуровневый механизм предполагает опору на или формирование действенной культуры исполнения не просто буквы, но духа рекомендаций. В отдельных ведомствах Новой Зеландии и в ряде штатов США проводятся эксперименты с полным отказом от требований к принципам набора и продвижения в пользу полного личного усмотрения руководителя под его политическую ответственность. Существенная экспертная полемика вокруг этих нововведений и отсутствие сколько-нибудь значимых результатов не дают оснований для следования этой логике в отечественном контексте. С другой стороны, историческая эволюция государственной гражданской службы в Индии или Шри-Ланке показывает, что формальное внедрение достаточно четких единых принципов кадровой политики не дает ощутимых результатов с точки зрения качества отбора и продвижения в сравнительных исследованиях. Иначе говоря, внедрение централизованных механизмов отбора и продвижения по заслугам не гарантирует их реальное использование и требует более внимательного учета национальной специфики.

Российский институт кадровых резервов в настоящее время парадоксальным образом оказывается как каналом распространения лучших практик, так и способствуют

сохранению личного усмотрения и произвола на местах, ограничивая системное применение наработанных эффективных решений. С учетом мирового опыта представляется оптимальным поступательное эволюционное развитие кадровых резервов в сторону большей централизации как на уровне четко сформулированных принципов, так и конкретных механизмов. В перспективе кадровые резервы могут стать основой единой государственной службы при условии сохранения разумной автономии и разнообразия на уровне ОИВ-ов и регионов и с постепенным отказом от принципа «необязательности» назначений на основе зачисления в кадровый резерв.

Несмотря на то, что предлагаемые рекомендации являются вариантом «мягкой» модели формирования и использования резервов управленческих кадров, и, соответственно, во многом основаны на изучении и обобщении существующей практики работы с резервами управленческих кадров, она содержит и ряд новел:

- сам факт обобщения и учета практики работы с резервами управленческих кадров;
- определение единого подхода к работе с резервами управленческих кадров всех видов и уровней;
- закрепление целесообразной этапности работ с резервом управленческих кадров, начиная с определения потребности в резерве и заканчивая оценкой эффективности всей проведенной работы;
- существенное усиление роли объективной, постоянной оценки, как кандидатов, так и лиц, включенных в резерв;
- наличие значительного числа новых положений о работе с резервом (например, описание необходимости учета конкретных факторов развития резервиста).

Таким образом, основное предназначение предлагаемых рекомендаций – закрепление единых подходов к формированию и использованию резервов управленческих кадров с одновременным сохранением возможности самостоятельного принятия решений субъектами формирования резервов по широкому кругу вопросов организации такой работы.

Итак, рассмотрим цели и задачи, принципы и принципиальную модель формирования и использования резерва управленческих кадров, порядок формирования списков кандидатов в резервы, оценку и изучение личностно-профессиональных ресурсов кандидатов и лиц, включенных в резерв управленческих кадров, порядок назначения на вакантные должности из резерва управленческих кадров, исключения из резерва, и оценку эффективности работы с резервом.

Для начала приведем основные понятия, используемые в рекомендациях.

Резервы управленческих кадров в Российской Федерации (далее также – Резервы управленческих кадров, Резервы) – кадровые резервы, сформированные из перспективных управленцев и лиц, имеющих управленческий опыт, обладающих необходимыми личностно-профессиональными качествами, предназначенный для замещения управленческих должностей в сфере государственного управления Российской Федерации

Личностно-профессиональные и управленческие ресурсы – профессионально-деловые, личностные, в том числе морально-этические качества, сформированные на основе накопленного профессионального и жизненного опыта, позволяющие положительно проявлять себя на занимаемых должностях, а также потенциал развития данных качеств

Виды резервов управленческих кадров – резервы, формируемые субъектами, обладающими соответствующими кадровыми полномочиями - государственными органами и органами местного самоуправления, включая: муниципальный резерв, региональный резерв (включая резервы субъектов РФ и федеральных округов), федеральный резерв, президентский резерв

Уровень резерва управленческих кадров – определяемый субъектом формирования резерва уровень, исходя из уровня управленческих должностей, для замещения которых формируется резерв: перспективный, базовый, высший и (или) уровня готовности лиц, включенных в соответствующий вид резерва к замещению вышестоящей должности (резерв первой очереди – немедленной готовности, резерв второй очереди - перспективной готовности и т.д.)

Целевые должности – управленческие должности, для возможного замещения которых формируется резерв управленческих кадров, включая: должности в федеральных и региональных органах государственной власти, в государственных предприятиях и учреждениях федерального и регионального значения с долей государственной собственности 25 и более процентов, выборные управленческие должности в органах власти регионального и муниципального уровня (руководители городских округов и муниципальных районов)

Рейтинг кандидатов и лиц, включенных в резерв – составляемый субъектом формирования резерва по результатам изучения личностно-профессиональных ресурсов и оценки список кандидатов и лиц, включенных в резерв, отражающий уровень их личностной и профессионально-управленческой готовности и определяющий степень соответствия конкретному виду и уровню резерва.

Цель и задачи формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации

Резервы управленческих кадров в Российской Федерации формируются с целью повышения качества кадрового состава сферы государственного управления в Российской Федерации.

Достижение указанной цели предполагает решение следующих задач формирования и использования резервов управленческих кадров:

- своевременного подбора претендентов на управленческие должности различных уровней сферы государственного управления Российской Федерации из числа лучших и перспективных руководителей в своих областях профессиональной деятельности;
- планомерное осуществление подготовки и ротации управленческих кадров для развития их личностно-профессиональных ресурсов и оптимального распределения кадровых ресурсов по уровням и сферам государственного управления;
- развитие ценностных установок, формирование и поддержание поведенческих норм, способствующих повышению качества государственного управления в Российской Федерации;
- повышение эффективности использования имеющегося кадрового потенциала управленческих кадров сферы государственного управления Российской Федерации и создание условий для его развития.

Принципы формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации

Работа с резервами управленческих кадров в Российской Федерации строится на следующих принципах:

- принцип единства – единая база перспективных управленческих кадров по всей стране; единые подходы к формированию требований и критериев отбора лиц, включенных в кадровый резерв; унифицированные и стандартизированные методики их отбора и оценки; единая система подготовки и развития, основанная на унифицированных (личностно-профессиональных) профилях и рейтингах кандидатов и лиц, включенных в резерв;
- принцип планомерности – заблаговременный планомерный подбор и подготовка кандидатов к замещению вышестоящих управленческих должностей, обеспечение управленческих должностей резервом кандидатов как немедленной, так и перспективной готовности;
- принцип целостности – многомерный подход к оценке личностного и

профессионального потенциала с учётом всех влияющих факторов, и комплексное развитие составляющих этого потенциала, в зависимости от текущей и перспективной карьерной траектории;

- принцип динамичности – оценка личностно-профессионального потенциала в динамике его развития и реализации в результатах деятельности, с привязкой продвижения по службе к динамике данной оценки;

- принцип развития – постоянное совершенствование личностно-профессиональных ресурсов (как для повышения по службе, так и для поддержания соответствия компетенций меняющемуся характеру задач государственного управления), сочетание возможностей «вертикального» (лидерского и управленческого) и «горизонтального» (экспертного) развития.

Принципиальная модель формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации

Резервы управленческих кадров функционируют как консолидированная система резервов управленческих кадров всех видов и уровней для обеспечения потребностей в управленческих кадрах всей сферы государственного управления в Российской Федерации.

Резервы управленческих кадров всех видов формируются на основе определяемых целей, задач, принципов и единства подходов.

Возможность замещения вакантной управленческой должности лицом, включённым в резерв соответствующего вида и уровня, определяется руководителем, уполномоченным для принятия соответствующих кадровых решений на основе рейтинга, присваиваемого в ходе мониторинга развития личностно-профессиональных ресурсов, а также с учетом регулярной оценки результатов текущей деятельности и профессиональных достижений.

Лицо, включенное в резерв управленческих кадров, может состоять одновременно в резервах различных видов и уровней при условии его соответствия требованиям целевых должностей.

По результатам формирования и использования резерва в отношении каждого вида и уровня резерва проводится оценка эффективности и результативности проводимой работы на основе показателей качества отбора, подготовки и реализации резерва.

Порядок формирования списков кандидатов в резервы управленческих кадров

Формирование (обновление) резервов управленческих кадров осуществляется ежегодно в сроки, установленные субъектами формирования резервов управленческих

кадров соответствующих видов.

Субъект формирования резерва управленческих кадров определяет основные источники отбора кандидатов в резерв соответствующего вида. В зависимости от вида резерва управленческих кадров в соответствии с решением субъекта формирования резерва и на основании утвержденного Порядка формирования резерва управленческих кадров соответствующего вида, резерв может формироваться из представителей различных групп.

Президентский резерв формируется из представителей различных сфер профессиональной деятельности по представлению:

- Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации, первых заместителей Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, заместителей Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, помощников Президента Российской Федерации, полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах;

- Членов Правительства Российской Федерации, руководителей иных федеральных государственных органов (кроме государственных органов, в которых кадровый резерв формируется в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 декабря 2012 г. № 1653);

- Высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации.

Федеральный резерв управленческих кадров формируется исключительно из числа государственных гражданских служащих и сотрудников государственных корпораций и организаций по представлению соответствующего руководителя федерального органа исполнительной власти, высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, государственной корпорации или организации.

Региональные резервы (включая резервы субъектов РФ и федеральных округов), а также муниципальные резервы формируются из числа:

- действующих государственных гражданских служащих – по представлению соответствующего органа государственной власти;

- представителей органов местного самоуправления – по представлению соответствующих органов местного самоуправления;

- представителей государственных корпораций – по представлению органа управления государственной корпорации;

- представителей бизнеса и социальной сферы – по представлению профильного (отраслевого) органа исполнительной власти или профессионального сообщества;
- представителей политических партий – по представлению руководящих органов политических партий, имеющих представительство в законодательном (представительном) органе власти федерального, регионального или муниципального уровня;
- представителей Общественной палаты РФ или субъекта РФ – по представлению Палаты;
- представителей общероссийских общественных организаций – по представлению их руководящих органов;
- участников федеральной программы подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации – по представлению координирующих органов данной программы;
- участников образовательных программ для подготовки кадров управления для сферы государственного управления – по представлению органов управления образовательных организаций высшего образования, реализующих данные программы;
- самовыдвиженцев – по обязательному предоставлению письменной рекомендации лица, занимающего вышестоящую руководящую должность, позволяющую дать качественную оценку уровню личностно-профессиональных качеств и опыта кандидата.

Представление на кандидатов в резерв управленческих кадров направляется в соответствующий государственный орган или орган местного самоуправления, выступающий субъектом формирования резерва.

Оценка и изучение личностно-профессиональных ресурсов кандидатов и лиц, включенных в резерв управленческих кадров

В зависимости от уровня и вида резерва к лицам, претендующим на включение в резерв, предъявляются требования к уровню их образования, стажу и опыту работы, в том числе на управленческих должностях, возрасту, а также другие квалификационные требования, устанавливаемые субъектами формирования резервов.

В целях всестороннего, объективного и комплексного учета личностно-профессиональных и управленческих ресурсов лиц, включенных в резерв, осуществляется их оценка, которая обеспечивает реализацию процессов отбора в резерв, подготовки, продвижения в рамках резерва, выбытия из резерва. Система оценки основывается на единой системе показателей, которые позволяют сделать сопоставимыми реализацию

указанных выше процессов.

В рамках резерва оценка проводится при отборе в резерв, а также может проводиться при поступлении на образовательную программу, по завершении образовательной программы, в рамках личностно-профессионального развития в процессе нахождения в резерве и по другим основаниям.

Система оценки включает в себя сбор и анализ показателей, характеризующих уровень развития личностно-профессиональных и управленческих ресурсов на основе изучения профессионального опыта и особенностей карьерных траекторий кандидатов и лиц, включенных в резерв, тестирования, решения кейсов, оценки результатов деятельности, оценки объективных показателей участия резервистов в мероприятиях по личностно-профессиональному развитию, учете других профессиональных достижений, а также применения иных методов, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

Результаты оценки соотносятся с видом и уровнем резерва, на включение в который претендует кандидат и являются одним из факторов, определяющих очередность включения в резерв и назначения на вакантную должность из резерва, влияют на решение о рекомендуемых программах подготовки, в целом отражают уровень личностно-профессионального развития и динамику такого развития в процессе нахождения в резерве.

Планирование и организация работы с резервами управленческих кадров

Для каждого вида и уровня резерва субъектом формирования резерва определяется перечень типовых целевых должностей, замещение которых планируется преимущественно из резерва.

Численность резерва, необходимого для замещения целевых должностей определяется исходя из текущей и перспективной потребности в кадрах управления для различных сфер государственного управления.

При определении текущей и перспективной потребности в кадрах управления учитываются целевые управленческие должности, которые могут быть высвобождены по разным причинам, как в ближайшей (до одного года), так и в среднесрочной (в течение двух-трех лет) перспективе, а также долгосрочные и стратегические задачи по развитию кадрового потенциала сферы государственного управления.

Субъекты формирования резерва могут устанавливать численность лиц, как планируемых для включения в резерв, так и планируемых для участия в программах подготовки в пределах собственной потребности в кадрах управления с учетом

фактической численности уже имеющегося резерва.

Требования к квалификационным характеристикам, личностно-профессиональным и управленческим ресурсам кандидатов формируются исходя из требований к кандидатам в резерв определенного вида и уровня с учетом специфики деятельности в той или иной сфере государственного управления, без конкретизации по должностям.

По результатам оценки соответствия квалификационным требованиям, проведения анализа личностно-профессиональных и управленческих ресурсов кандидаты, получившие наиболее высокие результаты, включаются в резерв соответствующего вида и уровня на срок до трех лет.

С целью учета информации о лицах, включенных в резервы управленческих кадров, развития механизмов ротации управленческих кадров и их личностно-профессионального развития, повышения эффективности реализации резервов данные о резервистах вносятся в единую информационную систему управления резервом. Единая информационная система управления резервом объединяет информацию о лицах, включенных в различные виды и уровни резервов с указанием их текущих должностей и перечней типовых целевых должностей, которым соответствует резервист.

Подготовка и личностно-профессиональное развитие лиц, включенных в резерв управленческих кадров

По результатам оценки и изучения личностно-профессиональных ресурсов кандидатов и лиц, включенных в резерв управленческих кадров, разрабатываются программы подготовки к назначению на целевые должности лиц, включенных в резерв. Основное содержание, направления и способы подготовки лица, включенного в кадровый резерв, отражаются в его индивидуальном плане профессионального развития.

Приоритет участия в программах подготовки и образовательных мероприятиях отдается лицам, планируемым для выдвижения на вышестоящую должность в первую очередь, а также резервистам, вновь назначенным на должность в порядке должностного роста и продолжающим оставаться в резерве того или иного вида и уровня.

По результатам выполнения планов профессионального развития лицо, включенное в резерв, готовит ежегодный отчет, на основании которого планируется дальнейшее личностно-профессиональное развитие.

Личностно-профессиональное развитие лица, включенного в резерв, может осуществляться в экспертно-профессиональной, управленческой и иных областях компетентности, прогресс в каждой из которых должен подлежать измерению и учитываться.

Объективными показателями личностно-профессионального развития резервиста выступают следующие факторы:

получение дополнительного профессионального образования - прохождение комплексных и тематических программ подготовки, участие в стажировках, семинарах и пр.;

ротация внутри и между органами власти и уровнями государственного управления, включая ротацию между органами власти в различных субъектах Российской Федерации, а внутри одного субъекта Российской Федерации - между муниципальными образованиями, между региональными органами власти и органами местного самоуправления;

продуктивное участие в проектах по совершенствованию государственной политики в различных сферах деятельности и по развитию системы государственного управления.

Наряду с планированием личностно-профессионального развития и на его основе в отношении лиц, включенных в резервы управленческих кадров осуществляется планирование их карьерного развития. Планы карьерного развития лиц, включенных в резервы могут включать в себя как планирование горизонтального и вертикального (в порядке ротации) перемещения по должностям, так и перемещение между видами и уровнями резервов.

Назначения на вакантные должности из резерва управленческих кадров

В случае появления вакантных должностей из числа должностей, являющихся целевыми при формировании резерва, преимущественное назначение на эти должности осуществляется из числа лиц, включенных в соответствующий вид и уровень резерва. Назначение лица, включенного в резерв управленческих кадров, на целевую должность, ставшую вакантной, осуществляется по решению руководителя, обладающего соответствующими полномочиями.

Назначение на вакантную должность из резерва, включая определение порядка предложения лицам, включенным в резерв, вакантной должности осуществляется с учетом уровня их личностно-профессионального развития.

Назначение на целевые должности лиц не из кадрового резерва допускается в исключительных случаях, если лицо, назначаемое на вакантную должность, обладает, по мнению руководителя, имеющего соответствующие полномочия, более высоким уровнем развития личностно-профессиональных ресурсов, чем лица, включенные в резерв. В данном случае, руководитель, осуществляющий назначение, выступает поручителем по

отношению к лицу, назначаемому на вакантную руководящую должность.

Назначение на целевую должность лица не из резерва может также осуществляться в случае письменного отказа от назначения всех лиц, включенных в резерв на данную целевую должность в имеющем полномочия по формированию резерва государственном органе или органе местного самоуправления.

В случае появления вакантной управленческой должности в государственном органе (организации) и отсутствии лиц, включенных в резерв данного вида и уровня, руководитель, осуществляющий назначение, имеет право обратиться к единой информационной системе управления резервом для поиска подходящих кандидатов для их последующего назначения.

Исключение из резерва управленческих кадров

Исключение из резерва производится в следующих случаях:

- назначение из резерва определенного вида и уровня на целевую должность;
- достижение предельного возраста резервиста;
- достижение предельного срока, установленного для нахождения в резерве;
- двукратный отказ от занятия вакантной должности (при том, что предлагаемая руководящая должность является для участника резерва целевой и не связана со снижением возлагаемых полномочий по отношению к его текущей должности) за исключением случаев, связанных с необходимостью переезда в другую местность;
- систематический отказ от прохождения программ повышения квалификации, дополнительного образования, стажировок, участия в мероприятиях, проводимых в рамках работы с резервом;
- предоставление недостоверных сведений кандидатом в резерв;
- освобождение от замещаемой должности за совершение дисциплинарного проступка;
- увольнение с работы при условии направления представления на кандидата его работодателем (представителем нанимателя);
- по личному заявлению об исключении из резерва;
- по прочим обстоятельствам, делающим пребывание в резерве или назначение из резерва невозможным (потеря гражданства, признание недееспособным, вступление в законную силу обвинительного приговора суда по уголовному делу, смерть и т.п.).

Лицо, исключенное из резерва, в связи с назначением на вышестоящую должность или на должность с большим объемом полномочий, может быть повторно включено в резерв. Повторное включение в резерв возможно не ранее, чем через 1 год в случае

успешного исполнения управленческих обязанностей на новом месте работы, подтвержденное представлением соответствующего органа власти и управления.

Оценка эффективности работы с резервом управленческих кадров

По результатам работы с резервом управленческих кадров не реже одного раза в год, а также нарастающим итогом за два и три предшествующих оценке года, осуществляется оценка эффективности такой работы.

С учетом специфики резервов различных видов и уровней в обязательном порядке определяются показатели и механизмы оценки эффективности такой работы, а также должностные лица, отвечающие за выполнение соответствующих показателей.

Эффективность работы с резервами определяется исходя из целей и задач их формирования и использования, а также по отдельным этапам (привлечение и отбор, личностно-профессиональное развитие и обучение, использование – реализация резерва, пр.). Эффективность работы с резервом оценивается с целью выявления способов повышения эффективности такой работы.

Оценка эффективности работы с резервом осуществляется на основе использования соответствующих показателей и критериев (индикаторов) и проводится как лицами, ответственными за такую работу (самооценка), так и вышестоящими органами управления.

Показателями эффективности привлечения и отбора в резерв могут быть: среднее качество кандидатов – уровень развития личностно-профессиональных ресурсов, включая уровень образования, профессионального и управленческого опыта, результаты выполнения тестов, кейсов и пр.; соотношение представленных кандидатов в резерв и зачисленных в резерв; степень восприятия кандидатами политики открытости при формировании резервов и объективности оценки; др.

Показателями личностно-профессионального развития и обучения лиц, включенных в резерв могут быть: доля лиц, принявших участие в образовательных программах и мероприятиях в период нахождения в резерве; удовлетворенность резервистов уровнем реализации образовательных программ, в которых они принимали участие; динамика изменения уровня развития личностно-профессиональных ресурсов лиц, включенных в резерв; уровень личностно-профессиональных достижений лиц, включенных в резерв; доля резервистов, получивших назначения из числа прошедших подготовку; др.

Показателями, отражающими эффективность использования – реализации резерва могут быть: доля лиц, назначенных из резерва (отражает степень использования

резервистов); доля целевых должностей, закрытых из резерва (отражает эффективность планирования и использования резерва как источника замещения должностей); доля назначений из резерва по отношению к общему количеству назначений на управленческие должности (отражает эффективность резерва как инструмента формирования кадрового состава); др.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Как показали проведенные интервью и выборочный анализ регламентов, на деле эти документы в большинстве случаев готовились формально, по шаблонным образцам, и за редким исключением, слабо отражают реалии процессного управления, которые они призваны регламентировать. В частности, в них в лучшем случае неполно и некорректно отражены реальные результаты процесса, его стадии и исполнители, состав и движение документов, нормативная продолжительность всего процесса и его отдельных стадий. Более того, на основании регламентов часто невозможно определить, сколько именно разных параллельных процессов существует в рамках исполнения данной функции. В таких условиях выбор приоритетов в деятельности руководителей среднего звена оказывается недостаточно четко регламентирован и основной акцент переносится на исполнение текущих поручений, которые занимают большую часть времени. При этом важно отметить, что ситуация со структурой приоритетов в разных ФОИВ существенно отличается, и доля текущих поручений в общей деятельности колеблется от четверти до трех четвертей общего рабочего времени. В некоторых подразделениях срочные поручения возникают постоянно, при этом со сжатыми сроками их выполнения. Частота возникновения поручений зависит от специфики деятельности подразделения или отдела. Так, например, некоторые виды работ практически не поддаются планированию в силу их особенностей. Некоторые подразделения, напротив, получают дополнительные внеплановые поручения довольно редко.

Основным инструментом, управляющим приоритетами в деятельности государственных служащих различных ведомств, являются поручения. По своему характеру поручения могут быть связаны как с запланированными задачами, привнося некоторые дополнения, изменения, коррективы процесса выполнения и т.д.

Деятельность государственных служащих достаточно детально регламентирована на всех уровнях, по возможности регламенты стремятся соблюдать, особенно соблюдать сроки выполнения задач. Выбирая между сроком и качеством выполнения текущей работы в подавляющем большинстве выбор остановится на последнем. Качество

выполнения плановой и текущей работы страдает от большого количества внеплановых заданий. Основным источником внеплановых задач являются срочные поручения. В связи с большим объемом поручений возникают ситуации высокой загруженности государственных служащих, переработок, работы в выходные и праздничные дни. В отличие от текущих задач, где срок выполнения определяется регламентом, для срочных поручений срок, устанавливаемый регламентом, является скорее не актуальным. Актуальный срок исполнения назначается лицом, выдавшим поручение. На первом месте в системе приоритетов государственных служащих стоят поручения самого верхнего уровня, важность поручений снижается в соответствии с уровнем, с которого оно приходит. Прочие поручения имеют более низкий приоритет и выполняются по остаточному принципу. Если поручение попадает в зону регулирования регламентами, то оно может быть выполнено формально, некачественно. При существовании возможности игнорирования поручения оно может быть не выполнено и вовсе. Фактором, определяющим качество и сроки выполнения не очень важных поручений, становятся личные связи.

Таким образом, для органов исполнительной власти типична ситуация перегрузки, избытка плановых и внеплановых задач и дефицита трудовых ресурсов. Ситуация усугубляется кадровыми проблемами, такими как сложность привлечения кандидатов достаточной квалификации, текучесть кадров, неудовлетворенность материальным вознаграждением.

Вместе с тем, степень оторванности регламента от процессов, которые он регулирует может быть индикатором зон административной неэффективности, связанных с: неудовлетворительной организацией процессов или с их отсутствием, несмотря на возможность их организации, а также с наличием избыточных действий и с неиспользованием возможностей автоматизации. Анализ административных регламентов позволяет сформулировать предварительные гипотезы по этим и многим другим аналогичным вопросам. В любом случае, выявление реальных процессов и их диагностика требует сбора первичной информации о процессе, преимущественно методами социологического наблюдения.

Должностные инструкции государственных служащих, участвующих в соответствующих процессах теоретически должны конкретизировать роль должностного лица, которую он исполняет в рамках процесса, в том числе определять перечень основных его действий и решений, а также указать других участников процесса, с которыми он должен взаимодействовать. На практике должностные инструкции

сформулированы иначе. Они сфокусированы на формальных правах и обязанностях должностного лица, а также содержат неконкретные отсылки на функции, к исполнению которых оно может быть причастно. Эти документы не позволяют получить представление о конкретных действиях, которые должностное лицо выполняет, о распределении его рабочего времени между различными задачами и о характере взаимодействия с другими участниками процесса. При этом документы как правило насыщены неконкретными и даже неуместными формулировками. Например, во всех должностных инструкциях содержится требование соблюдать Конституцию РФ, хотя эта обязанность и так исчерпывающим образом определяется правовыми актам более высокого уровня и не требует повторения в локальном нормативном акте. Эти документы в их современном состоянии непригодны для регулирования процессных взаимодействий. Но они могут давать основание для предварительных предположений о возможных ролях, которые конкретные должностные лица могут или должны выполнять в рассматриваемых процессах.

Дополнительно спецификой процессного анализа с помощью НПА является слабая детализация на уровне локальных нормативных актов. Общепринятой практикой в крупных и средних коммерческих компаниях является разработка сводных операционных справочников важнейших процессов. Даже если эти справочники не всегда своевременно актуализируются по мере эволюции процесса, с их помощью можно получить достаточно детальное представление об алгоритмах действий, документах, принимаемых решениях и бизнес-ролях участников процесса.

Для российских органов исполнительной власти такая практика не является распространенной. Часто подробное описание процесса в принципе отсутствует. Сферы, в которых подобные документы как правило составляются, как правило порождают фрагментарные описания и не содержат интегрированных описаний процессов. Например, относительно детально регламентируется процесс подготовки и согласования нормативно-правовых актов, документооборот (безотносительно к процессу, который он обслуживает), а также клиентские интерфейсы (взаимодействие с получателями государственных услуг в формате одного окна и др.).

Существует небольшое число процессов, которые детально описаны и регламентированы на уровне процессных алгоритмов. Высокой детализацией описания основных процессов отличается Федеральная налоговая служба. Но в налоговой сфере появление детальных описаний было обусловлено реализацией программы комплексной автоматизации, которая потребовала детального описания и регулирования действий

должностных лиц, движения информации и документов в рамках автоматизированных процедур. В большинстве же других органов исполнительной власти процессы с низкой степенью автоматизации остаются слабо документированными и недостаточно формализованными.

На основе проведенных интервью и обзора зарубежного опыта, мы рекомендуем развитие института «высших государственных служащих» (ГССУ), по сути выделяющий высшие неполитические должности на государственной службе, что соответствует «среднему уровню» (начальник департамента и ниже) в российском контексте и в терминологии настоящего исследования. Ключевой задачи в модернизации этого уровня управления представляется постепенный переход от режима «ручного управления» к основам процессного менеджмента. В этой перспективе основные задачи государственных служащих среднего уровня будут сконцентрированы не столько в области исполнения и генерации текущих поручений а управление процессами без непосредственного включения руководителя в большинство рабочих цепочек. Так, к основным задачам руководителей среднего уровня относятся:

- надзор за работой и структурирование процессов, включая написание и постоянное совершенствование конкретных инструкций и регламентов
- коррекция индивидуального поведения внутри бизнес процессов — наставничество и индивидуальная обратная связь сотрудникам
- решение вопросов, связанных с техническим и межведомственным обеспечением процессов
- запрос и предоставление отчетности руководству органов исполнительной власти

Необходимо существенно уменьшить вовлеченность руководителей среднего уровня в непосредственное решение и даже постановку текущих задач, осуществляемых подчиненными в рамках оптимизированных деловых процессов — в зависимости от специфики деятельности департамента и органа власти доля времени такой включенности должна быть ниже 10-15%.

При этом остается два дополнительных уровня деятельности руководителей среднего звена, не связанных с задачей отладки и построения деловых процессов:

- решение срочных и нестандартных задач, связанных с ключевой зоной ответственности ведомства - «пожаротушение»;

– политическая функция - принятие и согласование планов и задач с руководством органов исполнительной власти и сверхусилия в случае недостижения плана.

Мы также можем выделить системные ограничения на государственной и гражданской службе, влияющие на выбор возможных решений в области регулирования приоритетов деятельности и кадровой политики. Решение не может быть обеспечено только путем изменения действующей нормативной базы (как федеральной, так и региональной). Более того, попытка проведения изменений таким образом приведут к тому, что система так же симитирует их выполнение, как сейчас имитирует выполнения действующих норм и принципов. Имитация дает незначительный дисциплинарный эффект, но ограничивает понимание и принятие новых правил по существу. Решение не может быть обеспечено существующими кадровыми технологиями и текущим уровнем менталитета и квалификации большинства кадровых служб. Более того, попытка решить новые амбициозные задачи старыми подходами и инструментами будет обречена на провал и дискредитацию самих поставленных целей. Мы также можем выделить невозможность эффективного внедрения "фронтальных" решений. Представляется крайне поверхностным и даже опасными попытки внедрения быстрых универсальных для всей госслужбы решений (например, внедрение "единой методики проведения конкурсов"). Попытка тотального внедрения для всех государственных гражданских служащих Российской Федерации (или подавляющего большинства) той или иной кадровой технологии может в ряде случаев являться как крайне неэффективной (несущей очень большие затраты), так и просто нереализуемой или реализуемой "для галочки" мерой.

Наконец, изменения в области работы с персоналом, как сервисной функции, невозможны без изменений в части практик государственного управления. В отсутствие "фронтальных" изменений государственного управления в целом, невозможны и "фронтальные" изменения в системе государственной службы, они могут носить только "островной" характер в тех точках, где на них есть реальный спрос. Интересы стейкхолдеров определяют невозможность реализации "жестких" решений, возможны только "мягкие" решения, легализующие и фиксирующие реальные интересы, и сложившиеся практики, скорее, чем насильственное кардинальное изменение, идущее против представлений и интересов большинства руководителей среднего уровня.