DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-3-14-17

Методологические основы реформирования и развития государственной гражданской службы

ЕВГЕНИЙ ДМИТРИЕВИЧ БОГАТЫРЕВ, **доктор философских наук, профессор кафедры «Государственное и муниципальное управление»**
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации (125993, Российская Федерация, Москва, Ленинградский проспект, 49). E-mail: edbogatyrev@gmail.com

Аннотация: В статье рассматривается проблема управления реформированием и развитием государственной гражданской службы с точки зрения наличия и применения системы понятий, категорий и принципов, использующихся в общественных науках и имеющих существенное, основополагающее значение. Особое внимание обращается на общие признаки и конкретные критерии, по которым можно оценивать развитие государственной гражданской службы, принимать на их основе разумные решения. При анализе перечня и содержания этих требований автор опирается на опыт управления развитием государственных структур и коммерческих организаций зарубежных стран. В работе представлены суждения и точки зрения известных ученых, которые важно учитывать при разработке программы дальнейшего развития государственного управления в Российской Федерации. Развитие государственной гражданской службы – это совершенствование обеспечения исполнения функций и полномочий органов власти, повышение результативности и эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, устойчивые позитивные изменения в ее целях и направлениях, технологиях, процедурах, ведущие к повышению результативности и эффективности работы. Системный подход к управлению предполагает анализ противоречий во взаимосвязях между элементами в объекте управления и с внешней средой, внутренних и внешних причин противоречий. Интегральным признаком развития государственной гражданской службы является ее новое качественное состояние, о котором можно судить по степени ее результативности и эффективности, в том числе по степени удовлетворения потребностей и интересов граждан и организаций.
Ключевые слова: методологические основы, реформирование, развитие, государственная гражданская служба, управление изменениями, процессный подход, результативность и эффективность

Статья поступила в редакцию 28 ноября 2018 года.

Богатырев Е.Д. Методологические основы реформирования и развития государственной гражданской службы. *Государственная служба.* 2019. № 3. С. 14-17.

METHODOLOGICAL FOUNDATIONS OF THE REFORMING AND DEVELOPMENT OF THE STATE CIVIL SERVICE

EVGENY D. BOGATYREV, **Dr. Sci. (Philosophy), Professor of the 'Department of Public Administration and Municipal Management'**
Financial University under the Government of the Russian Federation (49, Leningradsky prospekt, Moscow, Russian Federation, 125993). E-mail: edbogatyrev@gmail.com

Abstract: In this article the problem of management of reforming and development of the state civil service from the point of view of existence and application of system of the concepts, categories and the principles used in social sciences and having essential, fundamental value is considered. Particular attention is drawn to the general features and specific criteria by which the development of the state civil service can be assessed and reasonable decisions can be made on their basis. In analyzing the list and content of these requirements, the author relies on the experience of managing the development of state structures and commercial organizations of foreign countries. The paper presents the opinions and points of view of well-known scientists, which are important to consider when developing a program for further development of public management in the Russian Federation. The development of the state civil service is the improvement of ensuring the execution of functions and powers of the authorities, improving the effectiveness and efficiency of professional performance of state servants, sustainable positive changes in its goals and directions, technologies, procedures, leading to increased efficiency and effectiveness. The system approach to management involves the analysis of contradictions in the relationships between the elements in the control object and the external environment, internal and external causes of contradictions. An integral feature of the development of the state civil service is its new qualitative state, which can be judged by the degree of its effectiveness and efficiency, including the degree of satisfaction of the needs and interests of citizens and organizations.
Keywords: methodological foundations, reforms, development, state civil service, change management, process approach, effectiveness and efficiency

The article was received on November 28, 2018.

Bogatyrev E. D. Methodological foundations of the reforming and development of the state civil service. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. № 3. P. 14–17. In Russian

Введение

Согласно российскому законодательству, совершенствование системы государственной службы, в том числе гражданской, осуществляется с помощью реализации федеральных программ ее реформирования и развития, а также соответствующих программ субъектов Российской Федерации[1].

При анализе содержания и характера реализации таких программ за 2003–2007, 2009–2013 и 2016–2018 годы[2] возникает закономерный вопрос: какова была методологическая основа их разработки? Ответ на него является важным не только для субъектов Российской Федерации, которые на основе федеральных постановлений разрабатывают и реализуют свои программы, но и для их разработчиков на федеральном уровне. Любой подобного рода документ должен быть адекватен объекту управления и разрабатываться на глубокой методологической основе, то есть с использованием системы понятий, категорий и принципов, применяющихся в науках об управлении обществом и публичной деятельностью и имеющих существенное, основополагающее значение.

Однако анализируемые нормативные акты не имеют методологического раздела, как, впрочем, и подавляющее большинство других правовых актов. Поэтому необходимо сформулировать и раскрыть методологические основы реформирования и развития государственной гражданской службы и найти их отражение в указанных документах.

Во-первых, следует определить объект реформирования. Понятие государственной гражданской службы содержится в Федеральном законе Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[3]. Исходя из определения, данного в нем, реформированию и развитию подлежит профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации, предназначением которой является обеспечение исполнения полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности.

Признаки и критерии развития государственной гражданской службы

Далее обратимся к понятиям «реформирование» и «развитие» применительно к государственной гражданской службе. В указанных выше программах вначале встречался термин «реформирование», а затем рядом с ним появилось понятие «развитие». Что же означают данные термины и как они соотносятся?

Реформа (от франц., лат. «преобразовываю») – это преобразование, изменение, переустройство какой-либо стороны общественной жизни (порядков, институтов, учреждений), нововведение любого содержания, более или менее прогрессивное преобразование [Большой энциклопедический словарь, 1997. С. 1014]. Как правило, к реформированию прибегают в тех случаях, когда обнаружены проблемы, препятствующие нормальному функционированию явления, а естественный процесс прогрессивных изменений нарушен.

Развитие – поступательное движение, эволюция, переход от одного состояния к другому, возникновение нового качественного состояния (трансформация или исчезновение элементов и связей в явлении), прогресс либо регресс. Развитие противопоставляется творению, появлению из ничего, а также спонтанному формированию из хаоса и катастрофизму, предполагающему внезапное, одномоментное замещение имевшихся объектов совершенно новыми[4].

Исходя из данных определений, можно заключить, что развитие – естественный процесс, результат постепенных улучшений, осуществляемых изнутри, а не «сверху», путем принятия специальных программ. Очевидно, что отечественные разработчики программ и исходили из такого соотношения рассматриваемых понятий. Поставив задачи и определив направления реформирования государственной гражданской службы в специальных программах, они посчитали, что возможно для развития гражданской службы нужны постепенные улучшения.

Каковы же наиболее общие признаки, по которым можно оценивать характер развития государственной службы, и на их основе принимать разумные решения? К таковым, на наш взгляд, относятся следующие:

Направленность развития. Позитивные результаты должны свидетельствовать о повышении качества исполнения гражданскими служащими полномочий государственных органов и лиц, замещающих государственные должности.

---

1 Федеральный закон Российской Федерации от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (Ст. 18, п. 2). Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (Ст. 66, п. 1): СПС «КонсультантПлюс».

2 Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», продленная на 2006–2007 годы. Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы). Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2016 года № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы»: СПС «КонсультантПлюс».

3 Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ (ред. от 28 декабря 2017 года) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (Ст. 3, п. 1): СПС «КонсультантПлюс».

4 Философия: Энциклопедический словарь / Под ред. А.А. Ивина. М.: Гардарики, 2004: http://philosophy.niv.ru/doc/dictionary/encyclopedic/articles/1056/razvitie.htm

Необратимость развития означает, что полученные позитивные результаты стали привычными и являются фундаментом для дальнейших улучшений.

Закономерность развития. Подразумевается, что улучшения не являются случайными или результатом сверхусилий отдельных лиц, но становятся следствием целенаправленного использования возможностей, заложенных в решении обнаруженных проблем и имеющихся противоречий.

Временная протяженность. Данный признак предполагает, что об изменениях в развитии можно обоснованно судить лишь на протяжении определенного промежутка времени, который связан с цикличностью функционирования объекта управления (она может быть разной у различных элементов государственной гражданской службы как системы).

Наконец, конечным, интегральным признаком развития государственной гражданской службы является ее новое качественное состояние, о котором можно судить по степени ее результативности и эффективности, в том числе по степени удовлетворения потребностей и интересов граждан и организаций [McGill, 1997. P. 258–266].

Таким образом, развитие государственной гражданской службы – это совершенствование обеспечения исполнения функций и полномочий органов власти, повышение результативности и эффективности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, устойчивые позитивные изменения в ее целях и направлениях, технологиях, процедурах, ведущие к повышению результативности и эффективности работы.

Управление изменениями и процессный подход

Разумеется, процессом развития надо управлять, – в этом заключается субъективная составляющая развития гражданской службы, возможности которой определяются объективными условиями, степенью их учета и использования.

Задача управления развитием государственной службы ни в одном из документов по ее реформированию не была сформулирована отдельно. О ее существовании свидетельствовала лишь сама разработка и принятие программ реформирования и развития государственной гражданской службы (за 2003–2007, 2009–2013 и 2016–2018 годы). При этом отмечалось, что «реформирование государственной службы становится приоритетным направлением в области государственного строительства»[5]. Однако это была, на наш взгляд, запоздалая реакция на проблемы, которые можно было преодолеть в ходе изменения государственной службы, если бы они прогнозировались и решались своевременно. Хотя федеральная программа 2003–2005 годов предписывала, что реформирование государственной службы не должно состоять из одномоментных кардинальных изменений существующей системы. В частности, ставилась задача «управления развитием профессиональных качеств кадрового состава федеральной государственной службы»[6]. При этом цели и задачи каждой новой программы рассматривались как следующий этап реформирования и развития.

Наиболее общие требования к управлению развитием государственной гражданской службы заключены в определенных принципах, а именно:

Управление изменениями. Изменения являются постоянным фактором, влияющим на любое социальное явление. Проблемы, возникающие вследствие происходящих изменений, вполне предсказуемы. Чтобы управлять ими, необходимо быть информированным обо всех трансформациях в объекте управления и своевременно принимать решения относительно возникающих проблем на основе прогноза изменений, определяя желаемые и достижимые цели, планируя и организовывая их достижение [Адизес, 2010. С. 18–24].

Постоянное улучшение (процессный подход, понимание и улучшение процесса, порождающего ошибки, дефекты и т.д., понимание разницы между общими и особенными причинами отклонений, чтобы сделать нестабильные процессы стабильными) [Деминг, 2009. С. 103–117, 278].

Ориентация на миссию и видение организации, то есть на потребности и интересы граждан и организаций. Удовлетворение их потребностей и интересов – самая важная цель развития государственной гражданской службы. Ее конечные результаты следует нацелить именно на их нужды, настоящие и будущие. В основе развития гражданской службы должно лежать позитивное намерение государственного управления. Это намерение должно стать очевидным для руководителей и служащих [Хьюберт, 2004. С. 85–90].

Системный подход к управлению предполагает анализ противоречий во взаимосвязях между элементами в объекте управления и с внешней средой, внутренних и внешних причин противоречий, имеющихся тенденций в его развитии, а также учета всего комплекса факторов при разработке и реализации управленческого воздействия [Деминг, 2008. С. 51–83, 149]. Открытость, целеустремленность, многомерность, эмерджментность и контринтуитивность – вот пять системных принципов, которые

5 Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации. (Расп. Президента Российской Федерации от 15 августа 2001 года № Пр 1496): СПС «КонсультантПлюс».

6 Указ Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 года № 1336 (ред. от 15 ноября 2004 года, с изм. от 12 декабря 2005 года) «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)»: СПС «КонсультантПлюс».

действуют как согласованное динамичное целое и определяют базовые характеристики и особенности поведения организации, рассматриваемой как целенаправленная мультиразумная система [Гараедаги, 2010. С. 57–93].

Лидерство высшего руководства. Работа руководителя – это не управление на основе голых цифр, а лидерство, работа с источниками улучшений – с целями, намерениями в области повышения качества услуг, результативности и эффективности государственной гражданской службы, с приобретением свойств органа власти и самое главное – с работниками, чьи интересы при принятии решений и оценке результатов должны быть учтены при помощи консультаций и переговоров [Нив, 2007. С. 342–347; Де Брюйн, 2005. С. 171].

Всеобщая вовлеченность в работу. Обязательным условием развития является постоянная вовлеченность и соучастие в работе всех сотрудников организации. А для этого необходимо, чтобы подчиненные были заинтересованы, мотивированы на совместную работу ради достижения целей [Армстронг, 2014. С. 152]. Реальные глубокие изменения не происходят при авторитарном подходе к управлению [Рамперсад, 2006. С. 123].

Заключение

Таким образом, для того чтобы эффективно управлять изменениями и направлять их в русло развития государственной гражданской службы, необходимо проверять их на соответствие желаемым целям и путям их достижения. Для этого нужно использовать критерии развития государственной гражданской службы, к которым, на наш взгляд, следует отнести следующее:

- необратимость, направленность и закономерность изменений;
- появление желаемого качества в изменениях;
- повышение уровня организации государственной гражданской службы;
- характеристика функционирования – показатели процессов воспроизводства реального качественного состояния государственной службы;
- позитивная динамика результативности и эффективности государственной гражданской службы.

Литература

Адизес И. Управляя изменениями. СПб: «Питер», 2010. 224 с.

Армстронг М., Бэрон А. Управление результативностью: Система оценки результатов в действии. М.: «Альпина Паблишер», 2014. 248 с.

Большой энциклопедический словарь: 2-е изд., перераб. и доп. М.; СПб., 1997. 1456 с.

Гараедаги Дж. Системное мышление: Как управлять хаосом и сложными процессами: Платформа для моделирования архитектуры бизнеса / Пер. с англ. Е.И. Недбальской. Минск: «Гревцев Букс», 2010. 480 с.

Де Брюйн Х. Управление по результатам в государственном секторе. М., 2005. 188 с.

Деминг У.Э. Выход из кризиса: Новая парадигма управления людьми, системами и процессами. М.: «Альпина Бизнес Букс», 2009. 418 с.

Деминг У.Э. Новая экономика / Пер. с англ. Т. Гуреш. М.: «Эксмо», 2008. 208 с.

Нив Г. Организация как система: Принципы построения устойчивого бизнеса Эдвардса Деминга. М.: «Альпина Бизнес Букс», 2007. 370 с.

Рамперсад Х. Универсальная система показателей деятельности: Как достигать результатов, сохраняя целостность. М.: «Альпина Бизнес Букс», 2004. 352 с.

Рамперсад Х., Туоминен К. Универсальная система показателей для оценки личной и корпоративной эффективности. М.: «Альпина Бизнес Букс», 2006. 148 с.

McGill R. Civil service reform in developing countries: A strategic perspective from an institutional development base. *International Journal of Public Sector Management.* 1997. Vol. 10. № 4. P. 254–267. In English

References

Adizes I. Mastering change. St. Petersburg: 'Piter', 2010. 224 p. In Russian

Armstrong M., Baron A. Performance management: Performance assessment of system in action. M.: 'Alpina Pablischer', 2014. 248 p. In Russian

Big encyclopedic dictionary: 2nd Ed. M.; St. Petersburg, 1997. 1456 p. In Russian

De Bruijn H. Performance management in the public sector. M., 2005. 188 p. In Russian

Deming W. E. The new economics / Transl. from English by T. Guresh. M.: 'Eksmo', 2008. 208 p. In Russian

Deming W. E. Exit from the crisis: a new paradigm of managing people, systems and processes. M.: 'Alpina Biznes Buks', 2009. 418 p. In Russian

Gharajedaghi J. System thinking: How to manage chaos and complex processes: A platform for modeling business architecture / Transl. from English by E. I. Nedbalskaya. Minsk: 'Grevtsev Buks', 2010. 480 p. In Russian

McGill R. Civil service reform in developing countries: A strategic perspective from an institutional development base. *International Journal of Public Sector Management.* 1997. Vol. 10. № 4. P. 254–267. In English

Neave H. Organization as a system: Edwards Deming's sustainable business principles. M.: 'Alpina Biznes Buks', 2007. 370 p. In Russian

Rampersad H. Universal system of performance indicators: How to achieve results while maintaining integrity. M.: 'Alpina Biznes Buks', 2004. 352 p. In Russian

Rampersad H., Tuominen K. Universal system of indicators for assessing personal and corporate performance. M.: 'Alpina Biznes Buks', 2006. 148 p. In Russian