

Министерство образования и науки
Донецкой Народной Республики
Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Донецкая академия управления и государственной службы
при Главе Донецкой Народной Республики»

На правах рукописи



Вишневская Ирина Петровна

**ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ТРУДА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(по отраслям сферы деятельности, в т.ч.: менеджмент)

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Экземпляр диссертации идентичен
по содержанию с другими
экземплярами, которые были
представлены в диссертационный
совет

Ученый секретарь диссертационного
совета Д 01.001.01

Кретьева А.В.



Научный руководитель:
доктор экономических наук, профессор
Дорофиенко Вячеслав Владимирович

Донецк – 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ.....	12
1.1. Кризисы в системе государственного управления и пути их преодоления.....	12
1.2. Государственное управление и государственная служба: взаимосвязь, проблемы, перспективы.....	26
1.3. Зарубежный опыт повышения качества государственного управления и эффективности труда госслужащих.....	50
Выводы к главе 1.....	69
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ТРУДА ГОССЛУЖАЩИХ.....	74
2.1. Анализ системы государственного управления и эффективности труда государственных служащих в Российской Федерации и других зарубежных странах.....	74
2.2. Оценка эффективности труда госслужащих (на примере работы судебной системы в Донецкой Народной Республике).....	95
2.3. Факторы, влияющие на качество государственного управления и эффективность труда государственных служащих.....	112
Выводы к главе 2.....	137
ГЛАВА 3. ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ТРУДА ГОССЛУЖАЩИХ.....	142
3.1. Концептуальное положение повышения эффективности государственного управления в Донецкой Народной Республике.....	142

3.2. Совершенствование системы планирования и оценки деятельности государственных служащих.....	159
3.3. Повышение эффективности организационной коммуникации и мотивации труда госслужащих.....	172
Выводы к главе 3.....	181
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	184
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	186
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	214
Приложение А. Справки о внедрении результатов исследования.....	215
Приложение Б. Ключевые показатели эффективности деятельности государственных служащих.....	217
Приложение В. Анализ элементов системы управления эффективностью работы высшего управленческого персонала органа государственной власти.....	223

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Одной из главных причин системных кризисов в современном обществе является некомпетентность государственных органов и лиц, которые стоят на вершине управленческой пирамиды и не имеют новых, четко определенных и понятных моделей общественного развития. Новые функции и задачи государства обуславливают новое содержание его управленческой деятельности, следовательно, определяют формы и методы управления, систему и структуру органов государственного управления.

Как показывает практика, в основе кризиса лежит главное противоречие, существующее в обществе, – противоречие между субъектами власти, осуществляющими реформу, с одной стороны, и основной массой – с другой. В условиях кризиса основным в государственном управлении является разработка антикризисной программы оперативного реагирования, внедрение в жизнь оптимальных процедур оперативного поиска и принятия управленческих решений на всех уровнях, предвидение в этих процедурах реальных возможностей корректировки ошибок.

Существующее положение дел в государственной службе указывает на проблемные вопросы стандартизации кадровых процессов в государственном управлении, профессиональные стандарты находятся на стадии разработки. Профессиональные стандарты должны быть основой формирования и прохождения кадровых процессов в государственной службе. В зарубежных странах эффективно функционируют государственные стандарты в области госслужбы на основе профессиональных компетенций, однако такие стандарты в условиях Донецкой Народной Республики должны пройти адаптацию.

Поэтому развитие теоретических положений и практических рекомендаций по повышению качества государственного управления и эффективности труда госслужащих является весьма актуальным.

Степень разработанности темы исследования. Теоретическим основанием, определяющим методологию научного исследования процесса повышения эффективности труда государственных служащих, выступают научные работы как отечественных, так и зарубежных ученых.

Так, общемировой системный кризис рассматривался в трудах Г. Губерной и П. Сорокина; соотношение и взаимообусловленность понятий «государственное управление» и «политика» исследовались Э. Коротковым и Г. Щекиным; функциями государственного управления занимались И. Алексеев и А. Орлов; вопросы госслужбы исследовали Г. Атаманчук, Д. Боссарт, И. Бушуева, В. Дорофиенко, А. Пожидаев, Н. Пушкарева, Н. Хромов, Е. Шумаева.

Европейский и мировой опыт в контексте обеспечения мотивации госслужащих рассматривали И. Буцкая, В. Герчиков, М. Джордж, М. Зенков, Т. Иларионова, А. Кибанов, Е. Тищенко.

Р. Беннет, Д. Кетл и Д. Осборн исследовали концепцию нового государственного менеджмента. Продуктивной деятельностью госслужащего занимались Л. Берестова и И. Бушуева.

Цель и задачи исследования. Целью исследования является развитие теоретических положений и практических рекомендаций по повышению качества государственного управления и эффективности труда госслужащих на основе организационных преобразований в системе госслужбы; совершенствования системы планирования и оценки деятельности госслужащих; эффективности организационных коммуникаций и мотивации труда госслужащих, используя опыт Российской Федерации и других стран.

Для достижения данной цели в диссертации поставлены и решены следующие задачи:

изучить и обобщить современные концепции кризисов в системе государственного управления;

установить взаимосвязь государственного управления и государственной службы в контексте зарубежного опыта повышения результативности и эффективности;

проанализировать систему управления государственной службой в Донецкой Народной Республике и аргументировать объективные предпосылки применения методов оценки эффективности деятельности в государственной сфере;

усовершенствовать подходы к классификации факторов, влияющих на профессиональное развитие государственных служащих;

обосновать применение организационных преобразований в системе государственной службы;

сформировать научно-методический подход по совершенствованию планирования и оценки деятельности госслужащих;

определить и дополнить критерии профессионального государственного служащего в современных условиях;

усовершенствовать научно-методические подходы по повышению эффективности системы коммуникаций и трудовой мотивации государственных служащих.

Объектом исследования выступают процессы государственного управления.

Предметом исследования является система государственной службы.

Диссертация выполнена в соответствии с паспортом специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям сферы деятельности, в т. ч.: менеджмент), в частности: п. 10.2 «Сущность, структура и отличительные особенности системы публичного управления, основные тенденции и направления ее развития в современных условиях. Принципы организации, ресурсы и процесс публичного управления»; п. 10.4 «Государственная политика, механизмы, методы и технологии ее разработки и реализации. Стратегии и тактики в осуществлении государственной политики»; п. 10.5 «Особенности разработки и реализации государственной политики в экономической и социальной сферах. Прямые и обратные связи государственной политики, механизмов, методов и технологий ее разработки и реализации. Развитие форм государственно-частного партнерства. Управление

государственным имуществом»; п. 10.22 «Эффективность труда персонала. Взаимосвязь эффективности управления персоналом с результативностью труда каждого работника. Оценка персонала и результатов его труда. Организация социально-трудового мониторинга, проведение анализа трудовых показателей. Контроллинг и аудит персонала, планирование и прогнозирование развития. Бюджетирование расходов на персонал».

Научная новизна полученных результатов заключается в развитии теоретических положений и практических рекомендаций по повышению качества государственного управления и эффективности труда госслужащих.

Основные положения, характеризующие научную новизну, состоят в следующем:

усовершенствованы:

классификация факторов, влияющих на профессиональное развитие государственных служащих, включающих две группы, а именно: внешние (военно-политические, социально-экономические, культурные, учитывающие стратегию профессионального развития государственных служащих) и внутренние (институциональные, организационные, индивидуальные, учитывающие эффективность и качество управления профессиональным развитием);

научно-методические подходы по повышению эффективности системы коммуникаций, заключающиеся в дифференциации служебных функций в процессе выполнения конкретных задач сотрудниками одного подразделения; создании постоянно действующих групп для решения проблем межведомственного характера; повышении уровня коммуникативной компетентности служащих по вопросам, входящим в их зону ответственности; совершенствовании переговорного процесса;

получили дальнейшее развитие:

теоретические основы кризисов в системе государственного управления, в том числе концепция «хорошего публичного управления», основанная на применении эффективности, ответственности и открытости;

исследования взаимосвязи государственного управления и государственной службы в контексте зарубежного опыта, что дало возможность обосновать применение инструментов проектного менеджмента;

методы оценки эффективности деятельности государственного служащего, а именно составление личностного профиля, поведенческого плана, оценка на основе анализа определенного сегмента деятельности, оценка служебных обязанностей по предложенной модели управления карьерой и профессионального развития государственных служащих;

организационные преобразования в системе государственной службы, сущность которых заключается в совершенствовании их составляющих: организационно-структурных; развитии технологий принятия и реализации управленческих решений; технологий предоставления услуг; развитию персонала; финансовой поддержке организационных преобразований; внутренних и внешних коммуникаций; инноваций;

научно-методический подход по совершенствованию планирования и оценки деятельности госслужащих, сущность которого заключается в: определении цели деятельности госслужбы каждого ведомства и подразделения, а также отдельных государственных служащих; определении показателей для оценки результата работы; определении основных механизмов обеспечения принятых показателей результативности; обеспечении эффективности показателей расходов в формировании механизма продвижения по службе; создании системы трудовой мотивации государственных служащих;

критерии профессионального государственного служащего в Донецкой Народной Республике в современных условиях на основе определения психосоциального типа работника, развитие профессиональных компетентностей с высокой мотивацией к выполнению обязанностей и профессиональной вовлеченностью.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическое значение полученных результатов определяется достигнутым уровнем разработанности исследуемой проблемы, научной новизной и заключается в

систематизации и углублении существующих теоретических положений относительно эффективности государственного управления, развития технологий принятия и реализации управленческих решений, развития персонала.

Практическое значение полученных результатов заключается в том, что разработанные и предложенные теоретико-методические и практические рекомендации, обоснованные в ходе исследования, доведены до уровня конкретных практических предложений относительно решения практических задач, связанных с системой мотивации государственных служащих, финансовой поддержкой организационных преобразований в госслужбе.

Результаты и предложения, изложенные в диссертации, получены в рамках научно-исследовательской работы ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики» по теме «Теоретико-методологические аспекты развития экономических систем на разных уровнях управления» (номер государственного учета НИОКТР № 0119D000066, 2019-2024 гг.), где автором обоснованы принципы нового государственного менеджмента, выделены основные группы параметров качества государственного управления, определен нравственный критерий, который предопределяет будущее государственной службы как системы.

Разработки и рекомендации автора в части научно-методического подхода по совершенствованию планирования и оценки деятельности госслужащих, а также научно-методических подходов по повышению эффективности системы коммуникаций и трудовой мотивации госслужащих внедрены в практику управления экономики и промышленности администрации г. Донецка (справка от 22.06.2020 № 2206).

Теоретические и научно-методические положения диссертации используются в учебном процессе ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики» (справка от 29.06.2020 № 01-06/708).

Справки о внедрении результатов исследования размещены в Приложении А.

Методология и методы исследования. Теоретической и методической

основой диссертации являются фундаментальные положения теории управления. В процессе решения задач исследования применена совокупность общепринятых методов: системно-структурный анализ, абстрактно-логический, функционально-логический, научной абстракции, диалектический метод, метод сравнения, исторический метод, а также инструментарий современных информационных технологий.

Для обработки экономической информации, построения таблиц, диаграмм, рисунков, схем использованы современные компьютерные технологии и пакеты прикладных программ Microsoft Office®.

Информационной базой исследования послужили законодательные и нормативные акты Российской Федерации, связанные с вопросами совершенствования управления в государственной службе, материалы монографических исследований, научно-практических конференций и периодических изданий по вопросам государственного управления и эффективности труда госслужащих.

Положения, выносимые на защиту. По результатам исследования на защиту выносятся следующие основные положения:

- методы оценки эффективности деятельности в государственной службе;
- классификация факторов, оказывающих влияние на профессиональное развитие госслужащих;
- организационные преобразования в системе госслужбы;
- научно-методический подход по совершенствованию планирования и оценки деятельности госслужащих;
- критерии профессионального государственного служащего в современных условиях;
- научно-методические подходы по повышению эффективности системы коммуникаций и трудовой мотивации государственных служащих.

Степень достоверности и апробация результатов. Достоверность научных выводов, рекомендаций и положений, изложенных в диссертации, обусловлена тем, что они основаны на использовании фундаментальных

положений экономической теории, теории государственного управления, работах ведущих отечественных и зарубежных ученых в сфере государственной службы и управления, данных официальной статистической отчетности, материалах международных организаций.

Диссертация является самостоятельным научным трудом в области повышения эффективности государственного управления и государственной службы. Все научные положения, выносимые на защиту, получены лично автором.

Основные положения и результаты диссертации докладывались и обсуждались на международных и республиканских конференциях: «Актуальные проблемы управления в современных условиях» (г. Донецк, 2018 г.), «Пути повышения эффективности управленческой деятельности органов государственной власти в контексте социально-экономического развития территорий» (г. Донецк, 2018 г., 2020 г.).

Публикации. По теме диссертации опубликовано 10 научных работ, в том числе 7 статей в рецензируемых научных изданиях, 3 работы апробационного характера. Общий объем опубликованных научных работ составляет 3,76 п.л., из них 3,70 п.л. принадлежит лично автору.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

1.1. Кризисы в системе государственного управления и пути их преодоления

Понятие «кризис», которое возникает вследствие действия различных рисков и факторов, в определённой степени влияет на разработку качественного управленческого решения на любом уровне.

Политико-экономическим институтом государства является государственная власть, которая реализуется через систему органов государственного управления. У органов государственной власти и управления имеются специфические особенности и функции, но при этом они имеют аналогичные этапы жизненных циклов (это формирование, развитие, выполнение, старение или распад). Однако их жизненные циклы не совпадают в своём развитии: отставание происходит в цикле государственного управления быстрее, чем в цикле государственной власти. Данный факт является одной из причин проявления кризисных явлений в системе государственного управления.

В современной литературе существует значительное количество толкований кризисных явлений, которые свойственны любым трансформационным системам. Для исследования кризисных явлений в управлении используют одну из центральных категорий системного подхода – «системный кризис». Системный кризис – это динамический процесс трансформационных изменений базисных компонентов соответствующей системы, следствием которого является переход из одной исторически обусловленной конфигурации в другую или прекращения её существования в данной системной качественности [42, с. 218-222].

Признаки проявления системного кризиса:

- поднятая опасная активность, воздействие негодующего общества;
- не выполняются планы социально-экономического развития, на государственном уровне происходят перебои в налогово-бюджетной системе, задерживаются заработной платы, рост безработицы и пр.;
- падение уровня жизни части населения, его обнищание, значительное изменение образа жизни людей, лишившихся работы.

В основе системного кризиса находится главное противоречие между субъектами власти, осуществляющими реформы, с одной стороны, и основной массой граждан – с другой, но это ведёт к сужению общественной опоры правящего режима, появлению у людей отрешённо-враждебного отношения к государству. Кроме этого отсутствие единой государственной политики в различных вопросах общественной жизни также усиливает данное противоречие.

В условиях кризиса главным в государственном управлении считается разработка антикризисной программы оперативного реагирования, внедрение в жизнь подходящих процедур поиска, но и согласованного принятия управленческих решений на всех уровнях, предвидение в этих процедурах реальных возможностей корректировки ошибок.

Основная задача антикризисного управления – раннее распознавание признаков кризисных ситуаций.

Пути преодоления кризисных ситуаций:

1. Информатизация всех процессов государственного управления.
2. Правовое обеспечение деятельности органов государственной власти и управления, установление демократической процедуры законотворчества.
3. Упорядочение правового статуса государственных органов, других институтов политической системы; конкретизация полномочий различных участников общественной деятельности.
4. Значительную роль играют все участники политического процесса и управленческого воздействия, которые должны придерживаться определённых «правил игры».

Любое управление является процессом. Этот процесс имеет естественный закономерный смысл, который определяется сущностью управления: оценка ситуации, нахождение главной проблемы, принятие и реализация управленческого решения.

Система антикризисного управления – это набор поэтапно осуществляемых мероприятий по предупреждению, профилактике, преодолению кризиса, уменьшению его негативных последствий. Технологическая схема состоит из 8-ми блоков:

1. Создание группы специалистов по выводу организации из кризиса с соответствующими полномочиями и ресурсами.

2. Проверка целесообразности проведения мероприятий по антикризисному управлению.

3. Разработка управленческих решений по выходу из кризиса.

4. Произведение системы осуществления управленческих решений.

5. Реализация управленческих решений.

6. Проверка качества выполнения управленческих решений.

7. Проверка целесообразности проведения дальнейших работ по выводу организации из кризиса.

8. Разработка мероприятий по прогнозированию будущих кризисных ситуаций.

Принципы эффективности антикризисного управления:

- научный анализ и прогнозирование тенденций;
- методология разработки рискованных решений;
- качество антикризисной программы;
- стратегия в управлении;
- искусство антикризисного управления;
- профессионализм антикризисного управления;
- оперативность, гибкость управления, фактор времени;
- мониторинг кризисных ситуаций;
- человеческий фактор: персонал, ценности, мотивация.

Преодоление кризисов, а ещё успех социально-экономической системы допустимо при условии постоянного развития. Развитие – это приобретение нового качества, которое определяет устойчивость жизнедеятельности организации. Это состояние достигается благодаря освоению и применению новых технологий. Важной задачей антикризисного управления становится поиск всевозможных решений проблем управления инновационными процессами. В критериях общего ускорения научно-технического прогресса, глобализации, интернационализации рынка и усиления конкуренции становится ключевым фактором успеха инновационность. А стратегическое управление нововведениями – это главная задача антикризисной политики. Объектом инновации в антикризисном управлении может быть не только новая продукция и новые технологии, но и новые рынки, методы управления, организационные структуры и тому подобное. Стержнем экономической политики развитых стран является инновационная политика, которая определяет способность национальной экономики к инновационному развитию, эффективному использованию новейших технологий. Этот процесс имеет чрезвычайное значение для Донецкой Народной Республики, поскольку в наследство мы получили неэффективное хозяйствование и в условиях жёсткой конкуренции большинство предприятий становятся банкротами. Инновационный потенциал организации зависит от инновационной политики государства.

Принципы формирования государственной инновационной политики:

- государственная поддержка фундаментальных исследований;
- свобода научного и научно-технического творчества;
- правовая защита интеллектуальной собственности;
- поддержка конкуренции в сфере науки и инновационной деятельности;
- стратегия подготовки и переподготовки кадров для новых отраслей;
- развитие международного сотрудничества.

Инновации – это главная составляющая экономического развития государства и практически единственное средство выживания. Государство выбирает приоритеты научно-технического развития и финансирует важнейшие

программы и проекты.

Инвестиционный процесс – это основная функция экономики. Объём инвестиций – это важнейший критерий устойчивого развития национальной экономики.

Причины, обуславливающие необходимость инвестиций:

- новое строительство;
- реконструкция и техническое перевооружение действующих предприятий;
- расширение работающих предприятий.

Для обеспечения успеха антикризисной инвестиционной политики важно обеспечить связь между стратегией и тактикой. Основа инвестиционной стратегии государства – это структурная перестройка экономики, тактики, поддержка эффективной деятельности предприятий, реализация финансовой поддержки неплатёжеспособных предприятий со стороны государства.

Реализация государственной антикризисной стратегии опирается на:

- политическую и социально-экономическую стабильность в обществе;
- совершенствование налогового законодательства;
- рост реальных налоговых поступлений в бюджет;
- устойчивость национальной валюты;
- снижение темпов инфляции;
- прекращение утечки капитала из страны.

Сорокин П.А., характеризуя исторические ситуации между кризисными и предреволюционными событиями, писал: «Предреволюционные эпохи просто поражают исследователя бездарностью власти и вырождением привилегированно-командных слоёв, не способных успешно выполнять функции власти, противопоставлять силе силу, разъединять и ослаблять оппозицию, уменьшать давление, «канализировать» его в формах, отличных от революции» [195, с. 170]. Следовательно, такое состояние характеризуется деградацией управленческих политических коммуникаций.

В отечественной и зарубежной литературе имеется масса исследований,

связанных с определением сущности понятия «кризис», однако в данном исследовании данный термин рассмотрен с позиции системы государственного управления. Так, А.В. Оболонский отмечает, что «...кризис – это состояние системы, когда методы, существующие в процессе управления, становятся недейственными, неэффективными и практически тормозят развитие, когда появляется угроза деградации, вырождения данной системы...» [150, с. 121-130]. Т.А. Филиппова определяет кризис как «...условие выработки, введения и принятия новейших всевозможных решений в системах управления, которые дают возможность выбирать новейшие ценностные ориентиры положительного и современного развития общества...» [212, с. 38-41]. Мировой системный кризис характеризовался П.А. Сорокиным на основе истории всех известных в его время мировых кризисов тринадцатью основными пророческими признаками, которые через 50 лет почти все осуществились. После чего, по его предположениям, наступает период, когда «на смену распада придут универсализация и абсолютизация ценностей» и очищение [195, с. 270]. Но к пониманию этого человечество ещё не дошло.

Также П.А. Сорокин отмечает, что в системе государственного управления явно прослеживаются кризисные явления в рамках управленческих коммуникаций, которые связаны с принципиальной позицией власти, но не учитывают требования меньшинств или народностей, отдельных религиозных течений и пр. [194, с. 268-277].

Кризис государственного управления представляет собой переходное состояние политико-экономической системы государства, его особенностью считается возникновение конфликтов между элементами самой системы, которые имеют, как правило, вертикальный характер [184, с. 25-35].

В свою очередь следует дать характеристику системы государственного управления, которая достаточно полно представлена в исследовании В.Т. Шатуна [218, с. 20-24]. Итак, данная система носит официальный характер, имеет структурированный государственный аппарат, легитимность, обязательный характер решений, имеется право на принудительное исполнение управленческих

решений с наличием исключительных прав. В развитых странах экономические отношения осуществляются на основе сформулированных в течение продолжительного периода времени экономических атрибутов государства, к которым можно отнести:

- стабильные антимонопольное, торговое, трудовое, финансовое, хозяйственное и другие виды прав;
- уважение и соблюдение нормативных правил деловых отношений, зафиксированных в законах и подзаконных актах;
- лояльность административных органов и их служащих к государству, а через него – к населению, чьи интересы они защищают;
- надзор за экономическими субъектами со стороны административных органов, которые часто наделены правами на санкции;
- высокую деловую культуру и профессиональную этику;
- профессиональный, коллегиальный самоконтроль отраслевых гильдий, ассоциаций и других неправительственных организаций.

Российский ученый Е. Коротков трактует «...кризис государственного управления как особое переломное состояние в развитии и функционировании политической системы общества, государственных структур, что определяется нестабильностью, разбалансированностью деятельности политических институтов, снижением уровня управляемости социально-экономическими процессами, обострением политических конфликтов, нарастанием критической активности масс...» [6, с. 79].

Также выделяются и признаки кризиса государственного управления, а именно:

- разбалансированность системы макроэкономического регулирования;
- политизация экономических и социальных процессов;
- неспособность государственного аппарата регулировать политико-экономические процессы традиционными методами;
- утрата контроля над функционированием жизнеобеспечивающих хозяйственных субъектов.

Системный кризис государственного управления – это взаимное несоответствие плановых показателей (количественных и качественных) фактическим экономикой, социальной сферы, политики, права, то есть разбалансированность системы.

В результате основные особенности кризисов и причины их возникновения заключаются в следующем:

- кризис государственного управления – это особое состояние в функционировании и развитии системы государственных структур и отношений, характеризующееся обострением внутрисистемных противоречий, разбалансированностью деятельности, отражающейся на снижении результативности управленческого влияния на социально-экономические процессы;

- кризисы системы государственного управления, как правило, являются комплексными, у них выявляются политические, организационные и технологические противоречия, присутствуют также экономическая и психологическая составляющие. Наиболее разрушительными являются политическая и организационная кризисные ситуации;

- организационный кризис системы государственного управления – это максимальное обострение противоречий между уровнями развития ее элементов или несоответствие их цели, что влечет за собой существенное снижение качества работы;

- среди разнообразия причин кризиса государственного управления наиболее влиятельными оказались внутрисистемные и субъективные. Именно они чаще создают условия для возникновения кризисной ситуации, определяют время ее развития и пути преодоления;

- для мониторинга и регулирования темпов и направлений развития системы государственного управления целесообразно создать при Правительстве ДНР соответствующие научно-исследовательское и методическое структурные подразделения [48, с. 534-536].

В условиях кризиса основным в государственном управлении является

разработка антикризисной программы оперативного реагирования, внедрения оптимальных процедур поиска и согласованного принятия управленческих решений на всех уровнях и прогнозирование реальных возможностей для исправления ошибок в этих процедурах.

Кризис государственного управления представляет собой переходное состояние политико-экономической системы государства, особенностью которой является возникновение конфликтов между элементами самой системы, которые имеют, как правило, вертикальный характер. Определяющими причинами кризиса государственной власти являются следующие:

1. Отсутствие порядка и механизмов определения угроз в системе обеспечения экономической безопасности, что приводит к неконтролируемости социально-экономической ситуации в стране в целом.

2. Невозможность объективного определения приоритетов реформирования экономики. Реагирование на события не с целью предупреждения их чрезмерного обострения, а уже постфактум.

3. Разногласия в подходах и представлениях различных органов государственной власти по достижению цели и выполнению основных возложенных на них задач.

4. Отсутствие надлежащей оценки механизмов контроля за деятельностью исполнительной власти по выполнению функций, возложенных на каждый из ее органов в центре и на местах, что создает условия для злоупотреблений, развития коррупции, взяточничества отдельных чиновников.

5. Неопределенность относительно порядка перехода от отраслевых функциональных принципов государственного регулирования социально-экономических процессов.

6. Отсутствие эффективных механизмов регулирования социально-экономических процессов на местном уровне и взаимоотношений между органами исполнительной власти различных уровней подчинения вследствие перечисления большей доли результатов экономической деятельности в пределах отдельных территорий в бюджет вышестоящего уровня, что часто лишает

местную власть финансовых возможностей оперативно решать проблемы подчиненной ей территории.

7. Жесткая централизация и отсутствие прогнозирования совокупных эффектов и эффективности их практического применения.

8. Игнорирование региональных особенностей и неучет возможностей корректировки этих рычагов на местных уровнях.

9. Несовершенная система государственного регулирования социально-трудовых отношений в обществе, что приводит к непропорциональному распределению средств между отдельными общественными группами.

10. Задержки социальных выплат и зарплат, снижение платежеспособности населения и провоцирования кризиса платежей [218, с. 20-24].

Понятие «государственное управление» широко описывается в научной литературе отечественных и зарубежных авторов, а также во многих странах закреплено на законодательном уровне. Более восьмидесяти лет термин «государственное управление» употреблялся на территории Донбасса, тем самым предоставляя конституционное основание для выделения данного вида государственной деятельности.

Основная цель государственного управления – обеспечить процесс разрешения существующих конфликтов в такой форме, которая обеспечила бы минимум политических, экономических и социально-этических потерь, которые неизбежны.

Развитие государственного управления, как и других, сопровождается некоторыми противоречиями, конфликтами, которые становятся причиной кризисов. Задачи повышения эффективности функционирования обозначенной системы непосредственно связаны с предвидением кризисных ситуаций и управлением процессами их решения, то есть внедрением в органах власти различных иерархических уровней элементов антикризисного менеджмента.

Анализ всех причин позволяет прийти к выводу, что наибольшую угрозу для системы государственного управления составляют внутренние и субъективные факторы. Все остальные тоже вызывают определенные

противоречия, но в основном не влекут возникновения кризиса. Если внутренняя система субъекта управления гибкая и может быстро подстроиться под изменения внешней среды, то кризисная ситуация нивелируется в системе государственного управления.

В перечень внутренних факторов кризиса государственного управления входят противоречия в распределении и кооперации труда, которые в основном связаны с организационными кризисами. Более подробно изучить их сущности и особенности поможет исследование взаимосвязи между элементами системы управления, включая структуру, функции, информацию, персонал, технику, технологии и методы управления, с точки зрения возможности возникновения кризисной ситуации в случае противоречивых уровней развития. Его выполнение целесообразно с помощью матрицы, которая приведена в таблице 1.1.

Условные обозначения возможности возникновения:

“—” – низкая;

“+” – средняя возможность;

“++” – высокая возможность.

Таблица 1.1 – Характеристика возможности возникновения кризисной ситуации в случае несогласованности темпов развития элементов системы управления [составлено автором на основе изучения источника [42, с. 218-222]]

Элементы системы управления	Структура	Функции	Кадры	Методы	Информация	Техника	Технология
Структура	X	++	++	—	—	—	++
Функции	++	X	++	+	+	—	++
Кадры	++	++	X	++	—	+	++
Методы	—	+	++	X	—	—	—
Информация	—	+	—	—	X	+	++
Техника	—	—	+	—	+	X	++
Технология	++	++	++	—	++	++	X

Результаты различных научных исследований свидетельствуют о том, что наиболее угрожающая ситуация возникает, когда состояние развития функций,

кадров или технологии выполнения управленческих процедур и операций не соответствуют уровню всех остальных элементов. Очень важной является согласованность структуры и функций. Каждая функция, подфункция или работа должны быть структурно оформлены, то есть закреплены за определенным учреждением, подразделением или должностью. Если это не сделано, функция не выполняется. Ярким примером является долгосрочная попытка организовать стратегическое управление в регионах Украины без создания соответствующего подразделения в органах власти. Увеличение или уменьшение перечня функций должно сопровождаться аналогичными изменениями структуры. В случае преувеличения количества рабочих возможностей структуры они не выполняются вообще или качество труда значительно снижается. В результате система не выполняет поставленные задачи, возникает кризисная ситуация.

Несоответствие профессиональных и личностных качеств работников требованиям конкретных видов работ и определенных функций также вызывает “паралич” организации и системы в ситуации, когда задачи не выполняются. Неинтегрированное использование методов управления и низкий уровень качества информации также оказывают негативное влияние на выполнение функций, но вряд ли вызовут кризис [133, с. 5-28].

Координация всех элементов технологии очень важна. Порядку осуществления управленческих процедур должна соответствовать структура. Кооперирование труда должно быть организовано таким образом, чтобы выполнение определенных операций не создавало помехи другим, то есть обеспечение возможности последовательного и параллельного выполнения работ, где это целесообразно и тому подобное. Каждая функция (из перечней основных, главных и вспомогательных) должна быть технологически обеспечена, а описание технологии для ее реализации должно постоянно анализироваться и совершенствоваться. Это относится и к работе с персоналом, техникой и информацией. С другой стороны, уровень развития этих трех элементов также должен соответствовать уровню технологии. В противном случае может возникнуть кризисная ситуация [135, с. 208-215].

Рассмотрение взаимосвязей элементов системы управления дает основания для осознания важности роли специалистов-управленцев и особенно руководителей. Потому что для рациональной организации всех этих отношений необходимо понимать значение каждого из них, представлять их взаимозависимость, а также возможности и пути развития.

На пересечении строк и столбцов (см. таблицу 1.1), связанных с элементом, отбрасываются символы, которые не характеризуют отношения. Однако система государственного управления настолько обширна и сложна, что целесообразно рассмотреть условия координации структуры отдельных ветвей власти и учреждений на разных иерархических уровнях. Это также относится к функциям, методам, технике и технологии. Непоследовательные уровни развития также могут быть причиной кризиса.

Каждая система формирует цель развития. Его выполнение должно быть обеспечено выполнением определенных функций обученным персоналом с использованием соответствующих методов работы и информации. В противном случае цель не будет достигнута или этот процесс будет значительно задержан со временем. Примером является управление развитием рыночных отношений в постсоветских странах, когда была поставлена качественно новая задача для специалистов, обладающих управленческим менталитетом и использующих старые методы, технологии и тому подобное.

Все компоненты кризиса государственного управления очень тесно связаны и обычно сопровождают друг друга. Исследования показывают, что ужесточение политических или организационных отношений в системе приводит к общему кризису. Учитывая важность соответствующих компонентов, целесообразно рассматривать организационные кризисы системы государственного управления отдельно.

Исходя из вышеизложенного, организационный кризис системы государственного управления является максимальным обострением противоречий между уровнями развития ее элементов или несоответствием целей, что приводит к значительному снижению качества работы.

Эти несоответствия и противоречия возникают постоянно, но имеют разные масштабы и распределение в системе. Если ряд мер будет разработан и осуществлен своевременно, кризис не возникнет. Отсутствие внимания к этим проблемам, анализ уровня развития элементов создают условия для обострения ситуации и неработоспособности системы электроснабжения. Аналогичная ситуация развивается сегодня в районной исполнительной системе Украины. Частая смена сотрудников привела к потере скорости технологического развития для реализации процедур и операций. Существует дисбаланс между структурой и функциями из-за постоянного сокращения числа сотрудников с неизменным (или даже увеличивающимся) списком функций и работы, важным преимуществом административных командных методов и слабой технической поддержкой – все это свидетельствует о формировании кризисной ситуации, которая грозит значительно снизить эффективность всей системы исполнительной власти государства [136, с. 1-6].

Масштабы системы государственного управления и сложность задач по организации ее эффективного функционирования и развития требуют создания структурного подразделения на уровне правительства ДНР, целью которого является улучшение конструкции и функционирования системы, а в задачи входит мониторинг, постоянное состояние различных элементов, связей, подсистем и формирование предложений, методологических и смежных разработок. Это значительно повысит эффективность системы и предотвратит организационные кризисы.

Все вышеизложенное позволяет сформировать следующие выводы:

– кризис государственного управления – это особое состояние в функционировании и развитии системы государственных структур и отношений, характеризующееся обострением внутрисистемных противоречий, разбалансированностью деятельности, отражающейся на снижении результативности управленческого влияния на социально-экономические процессы;

– кризисы системы государственного управления, как правило, являются

комплексными, у них выявляются политические, организационные и технологические противоречия, присутствуют также экономическая и психологическая составляющие. Наиболее разрушительными являются политические и организационные кризисные ситуации;

– организационный кризис системы государственного управления – это максимальное обострение противоречий между уровнями развития ее элементов или несоответствие их цели, что влечет за собой существенное снижение качества работы;

– среди разнообразия причин кризиса государственного управления наиболее влиятельными оказались внутрисистемные и субъективные, именно они чаще создают условия для возникновения кризисной ситуации, определяют время ее развития и пути преодоления;

– для мониторинга и регулирования темпов и направлений развития системы государственного управления целесообразно создать при Правительстве ДНР соответствующее научно-исследовательское и методическое структурное подразделение [40, с. 6-16].

Дальнейшие исследования целесообразно направить на совершенствование процессов государственного управления в кризисных условиях, обоснование механизмов предотвращения кризисов в государственном управлении.

1.2. Государственное управление и государственная служба: взаимосвязь, проблемы, перспективы

С научной точки зрения рациональное выяснение сущности государственного управления требует всестороннего изучения его как системы и процесса взаимодействия с окружающей социальной средой [231, с. 352]. Во-

первых, система государственного управления формируется из подсистем целей и принципов государственного влияния на общественную жизнь. Такое мощное влияние проявляется в правовой форме и включает в себя организационные структуры государственного аппарата, систему государственной бюрократии (кадровый состав), определенные ресурсы, прямую и обратную связь между темами и объектами управления [3, с. 13-15].

Аналогичным образом рассматриваются взаимосвязь и взаимозависимость понятий «государственное управление» и «политика». Как высший уровень управления государственными процессами, политика играет ведущую роль по сравнению с государственным управлением. Дьяченко В. предлагает использовать концепцию «политического и административного управления», которая напрямую связана и объединяет суть и содержание основных положений и понятий теории государства и политического управления, взаимодействия государства и общества, взаимодействия разных уровней правительства [72].

В научном мышлении существуют разные взгляды на это явление, которые можно обобщить и свести к четырем основным интерпретациям.

1. Политика как отношения, консенсус, подчинение, доминирование, конфликт и борьба между людьми (отдельными лицами или группами) занята внутренней политикой и внешней политикой между государствами. В основе этого понимания лежит идея общения людей, их взаимодействия и совместных решений по общим делам.

2. Отождествление политики с другими политическими явлениями, в частности, с властью, господством и, следовательно, с государством. Основой для такой интерпретации является управленческая деятельность, организация государственного контроля, знания и навыки тех, кто непосредственно управляет им, а также жизненная активность человека как естественной собственности для участия в совместной деятельности с другими.

3. Функциональная интерпретация, то есть осознание политики через ее специфические функции управления, распределения ресурсов, сохранения внутреннего и внешнего мира. Такое понимание политики проистекает из того

факта, что в зависимости от сроков исторического развития ее функции могут меняться.

4. Телеологическое истолкование политики, то есть представление о ней через определение достигнутых целей.

Таким образом, политика – это деятельность, направленная на общую организацию общества, гармонизацию интересов отдельных граждан и социальных сообществ посредством применения власти как отношения господства и подчинения. Политический субстрат состоит, во-первых, из лидерства и персонификации единства материальной (организующая и контролирующая деятельность государственных структур) и духовной (теоретическая деятельность, политическое сознание и т. д.) форм; во-вторых, универсальный организационный принцип, основанный на интересах; в-третьих, сила, которая представляет собой особое волевое отношение субъекта к объекту, которому подчиняются первая и вторая силы.

Власть, подчеркивает Г. Щекин, является средством реализации политики и одним из основных факторов управления [224, с. 13]. Везде существуют стабильные объединения людей, классов, этнических общностей, групп и коллективов. Власть – это определенные отношения, которые предполагают наличие субъекта и объекта для особенно сильных волевых отношений между первыми и вторыми. Доминирование в обществе разнообразно, но оно наиболее эффективно в форме легитимных институтов. Легитимность власти связана с наличием власти, поддержки со стороны общества. Центральным институтом высшей политической власти является государство. В современной науке государство понимается как организация, система институтов, наделенных высшей политической властью на данной территории, имеет следующие характеристики:

– отделение публичной власти от общества, ее несовпадение с организацией всего населения, появление слоя профессионалов-управленцев;

– ограниченная границами территория, на которой действуют законы и полномочия государства в отношении людей;

- суверенитет, т. е. верховная власть, решения которой обязательны для всех граждан, организаций и учреждений государства;
- монополия на легальное применение силы и физического принуждения;
- право на сбор налогов с населения;
- обязательность членства в государстве – гражданство;
- право на представительство общества как целого и защиту его интересов в международных инстанциях и институтах [224, с. 302].

Таким образом, государственная власть является высшим и наиболее полным воплощением политической власти. Это власть, осуществляемая специальным аппаратом в определенной области и способная применять средства организационного и законодательного принуждения. В отношениях терминов «политика», «власть», «государство» и «государственное управление» существует определенная подчиненность и взаимозависимость: политика определяет необходимость ее осуществления властью в лице государства. Последнее непосредственно выполняет функции государственного управления социальными процессами, в частности национальными отношениями.

Процесс управления – это осознанная и целенаправленная деятельность определенных учреждений, связанная с реализацией политики государственными органами. Другими словами, политическая власть имеет первостепенное значение с точки зрения управления, поскольку не каждый руководитель (например, специалист, технический руководитель или даже функциональный менеджер) наделен реальной властью, но каждый руководитель обладает полномочиями, имеет специфические функции управления [3, с. 13-14]. Также очевидно, что не существует общества как сложной самоуправляющейся системы без управления, так же как нет социального управления без доминирующей воли, власти, законность которой проявляется в некоторых институтах. Управление – это организационная деятельность государства, направленная на выполнение его задач и функций.

Управление осуществляется посредством целенаправленного воздействия на осведомленность и волю, а также на интересы человека в достижении цели,

установленной субъектом. И любая решительная деятельность людей связана с реализацией их интересов как осознанной потребности, обусловленной их материальным существованием, потребностями и интересами социальных групп, классов, наций и этнических общностей. Объектами управления являются социальная организация общества с ее внутренней социальной структурой и социальными процессами [224, с. 31]. Сущность управления всегда и везде предопределяется потребностями общественного развития, интересами определенных социальных общностей, слоев и групп. В период независимости в стране происходила постоянная и в основном регулярная реорганизация аппарата государственного управления, что связано с формированием государственности и выбором модели государственного развития. Однако на этом пути возникают «ошибки роста»: либо увеличивается, либо уменьшается количество структур управления, они объединяются или разъединяются, меняется их функциональное назначение. Все это имело очевидный эффект, и затраты были настолько значительными, что эти усилия в конечном итоге были потрачены впустую. Это стало еще одним доказательством того, что без фундаментальных исследований эмпирические знания истекают кровью и в конечном итоге не способствуют решению конкретных практических задач.

Одной из основных причин нынешнего системного кризиса в нашем обществе является некомпетентность государственных органов и отдельных лиц, которые находятся на вершине управленческой пирамиды, если у них нет новых, четко определенных и понятных моделей общественного развития. Новые функции и задачи государства также определяют новое содержание его управленческой деятельности, определяя тем самым формы и методы управления, систему и структуру органов управления. Триада «Реформирование государственных органов – повышение эффективности их деятельности для достижения положительных социальных результатов» содержит последовательность и органическую связь явлений. В этом аспекте реформы для повышения эффективности деятельности руководящих органов она должна осуществляться в строгом соответствии (корреляции) между ее целью, обычно

устанавливаемыми функциями этих органов, их практическими действиями и социальным результатом.

Что касается функций государственного управления, И. Алексеев предлагает разделить их на общие (государственное регулирование, государственный контроль и анализ, государственное прогнозирование и планирование, государственное стимулирование, государственное регулирование и координация) и специальные (государственное регулирование экономики, государственное прогнозирование и планирование социально-экономического развития, государственный финансовый контроль и пр.) [2, с. 44]. О. Орлов утверждает, что вся наука о государственном управлении создана для обеспечения следующих специфических функций: онтологической (определяет сущность причинно-следственных связей и объясняет суть существенных характеристик государственно-административных процессов); гносеологической (состоит в разработке научных концепций, учений, категорий, приемов и методов); эвристики (открывает новые структуры в развитии отношений и институтов между государством и администрацией); прогностической (включает определенные изменения в государственном управлении, установление тенденций развития модуля общественной жизни, гипотезу его развития); методологической (создается система понятий и категорий, приемов, методов и процедур); идеологической (систематизирует идеи и ценности); организационной и прикладной (состоит из трансформации, реформы, развития государственного управления, разработки рекомендаций и предложений по решению актуальных проблем). Применяют и выделяют еще две специальные функции: статуса (формирует концептуально-категориальный аппарат и методологические инструменты, необходимые для развития системы знаний государства) и обобщения (на заключительном этапе обучения через теорию государственного управления обобщает знания, полученные из многих наук, которые обеспечивают процессы государственного управления и позволяют получить целостные знания о государственном управлении) [154, с. 50-51]. Эти функции присущи науке о государственном управлении. Поэтому «государственное управление» как

определение – это управление, осуществляемое в национальном масштабе специальным органом: государственными органами. Такое управление как механизм реализации государственной власти фактически является процессом реализации политической власти. В этом отношении определенное соотношение власти и управления обращается. Дальнейшие направления исследований будут полезны в области теоретического обоснования средств обучения государственного управления и показателей эффективности применяемой функции государственного управления.

В государственном управлении понятие «стандарт» трактуется как форма организации, поведения, реализации чего-то стандартного [19, с. 107-120]; нормативный документ, составленный, как правило, на основании отсутствия противоречий по существующим вопросам среди большинства заинтересованных сторон (руководители организации, правоохранительные органы, граждане) и утвержденный компетентным органом. Если это профессиональная модель, которая напрямую влияет на профессию, должность должна ответить на вопрос: как подготовить специалистов, выбрать персонал и, как правило, пройти государственную службу, чтобы потребители были уверены в их качестве и стабильности.

Суть профессионального стандарта заключается в том, что его содержание не дополняется и не изменяется в результате обсуждения с работодателями. Изменение стандартов происходит в виду отсутствия квалифицированной рабочей силы, для чего понижаются некоторые требования. Этот контент внедрен в профессиональную деятельность государственных служащих [19, с. 107-120]. Длительные дискуссии национальных и зарубежных ученых указывают на актуальность изучения основ и разработки эффективных профессиональных стандартов государственной службы. Щекин Г. отождествляет их с объективной структурой профессиональной деятельности, которая соответствует определенным требованиям, правилам, нормам и должна включать в себя профессионально необходимые знания, навыки [224, с. 11]. Другие определения профессионального стандарта: показатели компетентности в определенных

профессиях, которые отражены в соответствующем нормативном акте для определения квалификационных требований работников разных уровней квалификации; модель компетенции специалиста, которая полностью отличается от ранее принятых квалификационных моделей [190, с. 2-13]; многофункциональный нормативный акт, который определяет в рамках конкретного вида деятельности требования к содержанию и условиям труда, квалификации и компетенции работников разного уровня квалификации.

Современное состояние дел на государственной службе указывает на проблемные вопросы стандартизации кадровых процессов в государственном управлении. Профессиональные стандарты государственной службы находятся в стадии разработки. Эффективный профессиональный стандарт поможет устранить некоторые недостатки в государственном управлении. Разработка такого эффективного документа государственной службы даст исчерпывающие ответы на вопросы, касающиеся профессиональной структуры государственного служащего. Профессиональные стандарты должны стать основой для обучения и передачи кадровых процессов на государственную службу. Исходя из вышеизложенного, мы отмечаем, что этот документ должен быть создан на основе должностных инструкций для государственных служащих; профессионально-квалификационных характеристик должностей; модели компетенций. В зарубежных странах профессиональные стандарты в области государственного управления эффективно работают на основе профессиональных навыков, а именно: National Competency Standards for Public Administration (Австралия); Competency Profile, Canadian General Standards (Канада); Standard for Competencies of the (Federal Government) (США); Competency Profile (Великобритания).

Основными предпосылками совместного развития государственной службы ЕС, на основе подходов современного менеджмента, стали трансформация концепций государственного управления; Public-Private Partnerships; социальный диалог как средство обеспечения сбалансированности развития публичного и частного рынков труда в рамках ЕС; внедрение инструментария CAF;

гуманизация управленческого сектора и обеспечение его гибкости на основе теории New public management.

Стоит отметить, что достояние ЕС относительно регулирования национальных систем государственной службы с целью приведения в соответствие с организацией управления на наднациональном уровне подвергалось постоянной трансформации в связи с реализацией оптимальных моделей координации политик государств-членов для достижения целей и задач, определенных в основательных договорах. В основном это было связано с поиском оптимальной институциональной основы управления на наднациональном уровне как необходимого условия функционирования ЕС, генезисом эволюции идеи ЕС, что отражалась в Римском, Копенгагенском, Маастрихтском, Мадридском и других договорах, поиском направлений и перспектив расширения внутренних механизмов координации политик, унификации подходов, процессов, процедур и стандартов управления для поддержания надлежащего уровня соответствия национальных систем требованиям ЕС. Определенным образом такие трансформации повлияли на политику государств-членов в отношении национальных систем государственной службы как специфического проводника государственной политики. Анализируя историю институционального становления ЕС, следует отметить, что влияние на системы государственной службы стран-членов ЕС слишком затянулось. На начальном этапе интеграционных процессов вновь созданные сообщества в основном занимались вопросами построения оптимальной институциональной архитектуры на наднациональном уровне без оптимизации или адаптации национальных управленческих структур к новым условиям.

Ярким показателем развития политической мысли сообществ стало подписание Маастрихтского и Амстердамского договоров. Они вывели на качественно новый уровень идею наднационального институционального управления в ЕС, дополнив ее принципом субсидиарности. Этот принцип был включен под статьей «3b» (ст. 5 консолидированного Амстердамского договора), которая предусматривает, что в сферах, которые не являются исключительной

компетенцией Сообщества, она имеет право действовать на основе принципа subsidiarity лишь настолько, насколько поставленная задача не может быть в полной мере решена отдельными государствами-членами, и поэтому, ввиду его масштабов и результатов, будет лучше выполнено Сообществом. То есть было четко распределены сферы приоритетов между ЕС как объединением и суверенными странами-членами как единицами ЕС. Анализ данного договора свидетельствует, что государственное управление и государственная служба не входили в сферу исключительной компетенции Сообщества.

Дальнейшие трансформации внутри ЕС (углубление экономической, социальной, экологической политики, политики общей безопасности) обусловили необходимость однородности в механизмах и подходах к управлению. Бурное развитие интеграционных процессов поставило вопрос о политической интеграции и адекватности управления в новых реалиях. В доктрине европейского права к интеграционным технологиям относятся и сообщения о стандартах, когда никаких единых или единообразных норм не создается, а на государства-члены ЕС возлагается обязанность уведомить Комиссию о новых стандартах, принятых на национальном уровне [112, с. 90]. В декабре 1995 года Европейский Совет дополнил Копенгагенские критерии новыми положениями, согласно которым политическая интеграция стала политической необходимостью. К этим вопросам добавились проблемы с предшествующими интеграционными преобразованиями в странах-кандидатах. Их актуальность и интенсивность заметно повысились в связи с беспрецедентным расширением ЕС в мае 2004 г. и конституированием интеграционных процессов. Однако, если управленческие явления этих процессов сначала в Европейских Сообществах, а затем и в Европейском Союзе отражались с помощью таких категорий и понятий, как «европейское правление», «правление в Европейском Союзе», то уже с 2004 г. после подписания в Риме 25 государствами-членами ЕС Договора о введении Конституции для Европы в научно-практическом обороте появилось понятие «европейское управление», закрепленное в ч. 1 ст. 398 настоящего Договора: «открытое, эффективное и независимое европейское управление поддерживает

институты, органы, ведомства и агентства Союза во время выполнения их задач» [112, с.115-128].

Сотрудничество и обмен укрепили неформальные партнерские отношения и постепенно создали условия, которые заставили партнеров согласовывать подходы для достижения различными системами государственного управления межнациональных обязательств и таким образом обеспечивать внедрение политики, которая провозглашалась учредительными договорами и производным законодательством ЕС. Межправительственные отношения помогают распространению, осознанию и внедрению общих принципов управления и форм менеджмента, что, в свою очередь, способствует созданию общей модели государственного служащего и его поведения в государствах-членах ЕС [210, с. 90]. Такая унификация систем объясняется исторической общностью, низкими отклонениями в ментальности, общим генезисом развития и особенностью масштабных интеграционных процессов и является результатом конвергенции национальных систем государственной службы, что привело к фактическому стиранию границ между ними. Поскольку национальные системы государственной службы должны придерживаться стандартов для надлежащего функционирования на уровне ЕС, они начали кооперировать усилия для оптимизации деятельности, что, в свою очередь, было направлено на дополнение и расширение уже зафиксированных требований. Благодаря прецедентному праву случилось так, что регулирование сферы национальных государственных служб переместилось от режима монополии со стороны государства к свободной инициативе и конкуренции [30, с.17-19]. Поэтому национальные государственные службы все чаще стали обращать свое внимание на достижения международного менеджмента, которому неведомы ни границы, ни разделение на национальности, а приоритетом является достижение результата за максимально короткий срок с минимальной затратой ресурсов.

Таким образом, стандарты ЕС в области государственной службы по компетенционному признаку можно разделить на два вида: а) национальные – имплементированы в систему государственной службы требования ЕС, которые

корректируются в соответствии с традициями, ментальностью и социально-экономической формацией; б) наднациональные требования со стороны ЕС, оформленные для обеспечения адекватности реализации совместной политики.

По хронологически-компетенционному признаку можно выделить такие стандарты ЕС в области государственной службы: а) первичные – разработаны на ранних этапах формирования ЕС и закреплены в правовых актах ЕС. В дальнейшем они были дополнены Страсбургской рекомендацией относительно нормирования поведения государственных служащих стран-членов Совета Европы, принятой Комитетом Министров Совета Европы в мае 2000 г. и Директивой Совета Европы 2000/43/ЕК от 29 июня 2000 г. о введении принципа одинакового отношения ко всем служащим, не зависимо от их расового или этнического происхождения [210, с. 75-80]; б) вторичные стандарты сформированы под влиянием унификации в решении вопросов и выполнении обязательств, стоящих перед странами в рамках ЕС. Такие стандарты не оформлены в виде конкретных нормативных актов и скорее напоминают тенденции, однако они нашли широкое применение в странах ЕС. Они набрали легитимности и общего распространения на основе опробования временем и эффективностью.

Проведенный анализ позволяет сделать выводы о том, что системе государственной службы еще предстоит осуществить значительные шаги по привыканию к стандартам ЕС. Нужно создать единый документ-стандарт, адаптированный к условиям соответствующей системы государственного управления на основе: должностных инструкций государственных служащих; профессионально-квалификационных характеристик должностей; моделей компетентности, ведь существование ряда законодательных и подзаконных нормативных актов, регулирующих кадровые процессы в государственной службе, недостаточно для того, чтобы государственные служащие эффективно выполняли свои должностные обязанности. Также стоит отметить, что установление компетентными органами ЕС стандартов в сфере государственной службы стало необходимой предпосылкой к усилению роли наднационального

управления как необходимой составляющей политической интеграции. Дальнейшее дополнение стандартов достижениями и технологиями современного менеджмента на основе неформального сотрудничества стран-членов в рамках ЕС лишь дополняют утверждение, выводы и тенденции по углублению сотрудничества в области государственной службы на европейском континенте. Именно поэтому основным направлением совершенствования, так называемой перспективой на будущее действующего законодательства, является заимствование опыта ЕС и создание нового и единого нормативного акта, который способен характеризовать, направлять кадровые процессы в государственной службе и описывать требования органа государственной власти к должности и государственным служащим.

В научных работах, предполагающих рассмотрение органов исполнительной власти как поставщиков услуг, оценка деятельности органов исполнительной власти сводится к анализу показателей производительности, качества услуг, результативности и эффективности затрат агентства. Таким образом, спектр оцениваемых параметров фактически аналогичный используемому в частном секторе.

Однако относительно качества государственного управления как управленческого процесса, построенного на взаимодействии поставщика (органы государственной власти) и потребителя государственных услуг (граждане и жители на определенной территории государства), параметры оценки не столь однозначны.

Подходы к определению качества государственного управления и набор индикаторов для его определения менялись вместе с эволюцией взглядов на роль институтов власти и изменением функций, реализуемых ими.

В широком смысле под качеством государственного управления понимается эффективность и результативность осуществления функций государственного управления (выполнения органами исполнительной власти взятых на себя обязательств перед обществом) [4, с. 22]. Качество государственного управления зависит от эффективности и результативности деятельности отдельных органов

исполнительной власти. На уровне отдельно взятого органа исполнительной власти эффективность и результативность может определяться различными показателями.

Показатели эффективности деятельности органов исполнительной власти соотносят ресурсы (финансовые, кадровые, информационные и другие) и результаты управления. При этом ресурсная (или технологическая) эффективность деятельности органов государственного управления показывает соотношение объемов выпуска и затраченных ресурсов. Ресурсная эффективность не учитывает стоимости как ресурсов, так и производимых продуктов (услуг) и характеризуется такими показателями, как отдача различных видов ресурсов или выпуск разных видов продукции (работ, услуг) на единицу затраченного ресурса. К показателям экономической эффективности деятельности органов государственного управления можно отнести такие характеристики, как стоимость затрат на единицу выпуска продукции, работ или услуг.

Оценка ресурсной и экономической эффективности деятельности органов исполнительной власти фактически предполагает анализ и оценку внутренних процессов, связанных с предоставлением государственных услуг.

Результативность – мера достижения поставленных целей (ожидаемых результатов) деятельности какого-либо органа, проведения какого-либо этапа (или отдельного мероприятия) реформы и так далее. Необходимо отметить сложность разработки целевых показателей деятельности и определение вклада отдельных органов в достижении конечных результатов.

Вместе с внедрением принципов нового государственного менеджмента, развитием сервисной функции органов государственного управления и переосмыслением роли потребителя государственных услуг, в конце XX века в критерии качества государственного управления начинают включать также меру соответствия результатов деятельности органов исполнительной власти потребностям различных групп потребителей, оценки качества государственных услуг и степени удовлетворенности потребителей обслуживанием.

В процессе реформ 1980-х и 1990-х годов был разработан целый спектр

подходов к оценке качества процессов и результатов деятельности органов исполнительной власти (прежде всего, относительно предоставления индивидуализированных государственных услуг) [95]. Некоторые из этих подходов были законодательно оформлены, в других подходах использовались признанные и широко используемые в частном секторе показатели и системы:

- соответствие стандартам качества (ISO 9000);
- соответствие целям (достижение корпоративных и социальных целей, сбалансированная система показателей I);
- выравнивание входов, процессов, выходов и результатов (EFQM, сбалансированная система показателей II);
- соответствие ожиданиям или превышение ожиданий клиента (методика SERVQUAL).

Понимание органов государственного управления как социально-экономических субъектов, выполняющих широкий спектр общественно значимых функций, позволяет утверждать, что их деятельность должна оцениваться с позиций всех экономических агентов и интегральной эффективности, многокритериальным и многоуровневым способом. Попытки разработки систем показателей для интегральной оценки качества государственного управления активно предпринимаются в научной сфере и на различных уровнях власти.

Новый этап правительственных реформ характеризуется концепцией публичного управления, а перечень показателей качества государственного управления должен раскрывать принципы «хорошего публичного управления» (Good governance) [4, с. 29-30]. «Хорошее публичное управление» – это управление, основанное на взаимодействии всех заинтересованных сторон (стейкхолдеров) в решении вопросов улучшения результатов деятельности органов власти, на согласовании принципов публичного управления, которые должны быть внедрены и на регулярной основе оцениваться всеми заинтересованными сторонами. Таким образом, «хорошее публичное управление» можно определить как управление, что отвечает принципам демократии, требованиям эффективности, ответственности, открытости.

В соответствии с концепцией публичного управления, качество государственного управления – это мера соответствия деятельности органов исполнительной власти ключевым принципам «хорошего публичного управления».

Универсальные принципы «хорошего публичного управления» были определены в Программе развития ООН (таблица 1.2). Такие принципы значительно расширили понимание качества государственного управления, что повлекло увеличение перечня индикаторов для его оценки.

Таблица 1.2 – Принципы «хорошего публичного управления» [составлено автором на основе изучения источников [4, с. 27-30; 95]]

Принцип	Определение
Участие (Participation)	Участие граждан в процессе принятия государственных решений, как непосредственное, так и через институты гражданского общества
Ориентация на консенсус (Consensus orientation)	Соблюдение баланса интересов для достижения широкого консенсуса при принятии решений
Стратегическое видение (Strategic vision)	Лидеры и общественность исходят из долговременных целей управления и отчетливо представляют себе те меры, которые нужны для их реализации
Чувствительность (Responsiveness)	Административные процессы дают возможность участия всех заинтересованных лиц и обеспечивают чуткое реагирование институтов на потребности общества
Результативность и эффективность (Effectiveness and efficiency)	Органы власти делают результаты, которые удовлетворяют общественным потребностям и ожиданиям, максимально эффективно используют ресурсы, находящиеся в их распоряжении, обеспечивая их воспроизведение
Подотчетность (Accountability)	Органы власти должны быть подотчетны обществу и институциональным носителям прав
Прозрачность (Transparency)	Принятие решений осуществляется в строгости с регламентами; информация о процессах и институтах свободно доступна, является полной и достаточной для их понимания и мониторинга
Равенство и включенность (Equity and inclusiveness)	Обеспечение возможностей для поддержки и увеличения благосостояния всех членов общества

Одним из примеров системы показателей качества государственного управления, построенной на основе принципов «хорошего публичного управления», является интегральный показатель GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), который разработан Институтом Всемирного банка.

Он включает шесть индексов, отражающих ключевые параметры

государственного управления:

- право голоса и подотчетность обществу (voice accountability) – готовность правительства к внешней подотчетности через механизмы обратной связи с гражданами, демократические институты;

- политическая стабильность и отсутствие насилия, преступности и терроризма (political stability, lack of violence);

- эффективность государственного управления (government effectiveness) – качество государственных услуг, качество процесса выработки политики, уровень бюрократизации [95];

- бремя административного давления и качество законодательства (regulatory framework) – способность правительства формулировать и реализовывать рациональную политику и правовые акты, которые способствуют развитию частного сектора;

- верховенство закона (rule of law) – степень уверенности различных субъектов в установленных обществом нормах, а также соблюдения ими этих норм (например, защиты прав собственности);

- противодействие коррупции (control of corruption).

По каждому из шести индексов проводится балльная оценка на основе измерения данных из большого числа вторичных источников, а также путем проведения целевых обследований и измерений восприятия, проводимых компаниями, занимающимися оценкой рисков, агентствами по изучению общественного мнения.

Еще один подход, разработанный по инициативе Всемирного банка, основанный на количественных показателях так называемого «публичного управления второго поколения» (second - generation governance indicators), предназначенных для измерения способности органов исполнительной власти достигать своих целей. Эти показатели основаны на оценке ограничений и возможностей исполнительной власти.

Существуют следующие ограничения:

- формальные горизонтальные (подотчетность органам законодательной и

исполнительной власти);

– неформальные горизонтальные (свобода СМИ, профессионализм государственных служащих, конкуренция в частном секторе);

– внутренние вертикальные (бюджетная автономия субнациональных правительств);

– внешние вертикальные (уровень грамотности населения, широта налоговой базы).

Возможности:

– показатели процесса (планирование и подготовка бюджета, количество занятых в государственной службе, реализация бюджета, администрирование доходов и др.);

– показатели результативности (для бизнес-структур, для налогоплательщиков, для граждан, для получателей услуг и др.).

Дискуссии по показателям «второго поколения» все еще продолжаются, и окончательный набор исходных ориентиров, в сравнении с которыми можно измерять эффективность деятельности, пока не сформирован.

Для оценки качества государственного управления в Украине используются различные показатели и рейтинги, составляемые международными организациями, а также результаты национальных социологических опросов.

По данным международных агентств по эффективности государственного управления и качества государственных услуг, Украина располагается на одном уровне с государствами, значительно уступающими ей в финансовом развитии. По ряду интегральных показателей, применяемых в международной практике, Украина значительно уступает не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы. Согласно индексу GRICS, Украина по показателям качества работы органов государственного управления (качество государственных услуг, подотчетность, качество политики регулирования, верховенство закона и контроль над коррупцией) находится в нижней части рейтинга.

Система исполнительной власти, по данным исследований, остается

закрытой для граждан и бизнеса: по индексу непрозрачности Kurtzman Group Украина среди крупнейших стран занимает 46-е место (наряду с Индонезией и Китаем). При таком уровне непрозрачности дополнительные расходы украинских и иностранных инвесторов в связи с увеличением рисков составляют 5,64% вкладываемых средств. В то же время, по данным экспертов, сокращение уровня непрозрачности в среднем на 1 пункт коррелирует с увеличением среднегодового валового продукта на душу населения на 986 долларов США, прямых иностранных инвестиций по отношению к ВВП на 1% и сокращением инфляции на 0,46%.

Результаты национальных исследований также подтверждают низкую эффективность государственной власти, свидетельствуют о падении доверия граждан к государственным институтам. Данные опросов показывают негативную оценку гражданами процесса предоставления государственных услуг (более 70% опрошенных). Согласно исследованию, лишь 14% граждан, обращавшихся в течение последних 2 лет в государственные органы, смогли получить государственную услугу приемлемого качества, что интересует их. По данным исследований, исполнительным органам власти доверяет лишь треть населения страны, законодательным и судебным – только половина населения. В ходе исследования потребителей государственных услуг выявлен целый ряд проблем по их предоставлению, которые приводят к низкой мере удовлетворенности потребителей. К таким проблемам можно отнести высокие временные затраты (так, например, временные затраты на получение такой услуги, как выдача паспорта, составляют в среднем 30 дней), слабая информационная поддержка потребителей, ограниченность каналов получения услуг, высокие «моральные» издержки, связанные с низким качеством обслуживания [111, с. 59-64].

При оценке результатов административной реформы, проводимой в Украине, также планируется использовать такой интегральный показатель, как качество государственного управления, оценка внешними экспертами.

Подводя итог, можно сделать несколько существенных выводов.

Во-первых, особенности органов исполнительной власти как поставщиков

государственных услуг определяют разнообразие подходов к оценке качества осуществляемой ими деятельности – государственного управления. Выбор критериев оценки, источники данных и метода их агрегации зависит от целей проведения оценки и управленческих задач. К таким задачам могут относиться:

- оценка и мониторинг деятельности органов государственного управления в рамках бюджетирования по результатам;
- рейтингование органов исполнительной власти по показателям эффективности и результативности в целях сравнительного анализа и разработки рекомендаций по улучшению процессов и результатов деятельности;
- бенчмаркинг и анализ лучшей практики в органах исполнительной власти;
- рейтингование субнациональных или национальных систем органов исполнительной власти за качеством государственного управления для принятия управленческих решений в рамках политики, проводимой национальными правительствами или международными организациями.

Среди управленческих задач, которые могут решаться с помощью анализа качества государственного управления, особо выделяется оценка эффективности изменений, проводимых в органах исполнительной власти (внедряемых новых инструментов управления).

Опираясь на современную концепцию «хорошего публичного управления», можно выделить основные группы параметров качества государственного управления, которые должны учитываться при оценке деятельности органов исполнительной власти:

- параметры улучшения качества государственных услуг;
- параметры снижения удельной стоимости предоставляемых услуг;
- варианты повышения результативности;
- параметры прозрачности и подконтрольности деятельности государственных органов;
- параметры оперативности реагирования органов власти на вновь возникающие потребности (ожидания, что меняются).

Поиск универсального концептуального подхода к оценке, который

позволил бы проводить оценку и анализировать деятельность органов государственного управления с позиций их способности и успешности в достижении цели максимизации общественного благосостояния, продолжается. Требуется такой подход к оценке, который позволял бы интегрально учитывать различные показатели качества государственного управления, опирался бы на принципы «хорошего публичного управления» и ориентировался, прежде всего, на внешнюю оценку деятельности органов исполнительной власти со стороны потребителей государственных услуг.

В основе такого интегрального подхода к оценке деятельности органов государственного управления может лежать концепция общественной ценности.

Анализируя систему государственной службы через призму морально-этического поведения государственного служащего, необходимо отметить нравственную сторону государственных служащих. Опираясь на известный категорический императив И. Канта, как «основного закона, определяющего нравственную сторону действий человека» [89, с. 38], важно отметить, что нравственность государственного служащего является одной из составляющих, которая оказывает влияние на уровень эффективности его управленческой деятельности. Одним из направлений, которое является противоположностью нравственности является коррупция в органах государственной власти. По сути – это проявление нарушений формальных норм поведения государственного служащего. Коррупция как явление ориентировано на повышение материальных благ служащего с учетом использования служебного положения [67, с. 6]. Решение вопросов коррупции лежит в формировании нормативно-правового поля в виде антикоррупционного законодательства. Также данные вопросы нравственности выстраиваются через систему образования, когда выстраивается подсистема патриотического воспитания и нравственного.

Также вопросы повышения эффективности управления государственного служащего, да и механизмах государственного управления в целом часто рассматриваются в контексте применения современных инструментов управления. В частности, применяются инструменты проектного управления.

Одним из субъектов Российской Федерации, где практика управления проектами получила наибольшее развитие, является Белгородская область. Так, известно, что любой проект обладает рядом характеристик, а именно:

- во-первых, всегда имеет целевую направленность;
- во-вторых, проект состоит из взаимосвязанных действий;
- в-третьих, проект всегда уникален;
- в-четвертых, проект имеет ряд ограничений, например, по времени, средствам, ресурсам и т.п.

Внедрение управления проектами в региональных органах власти оказало значительное влияние на всю социально-экономическую систему обозначенной территории (рисунок 1.1).

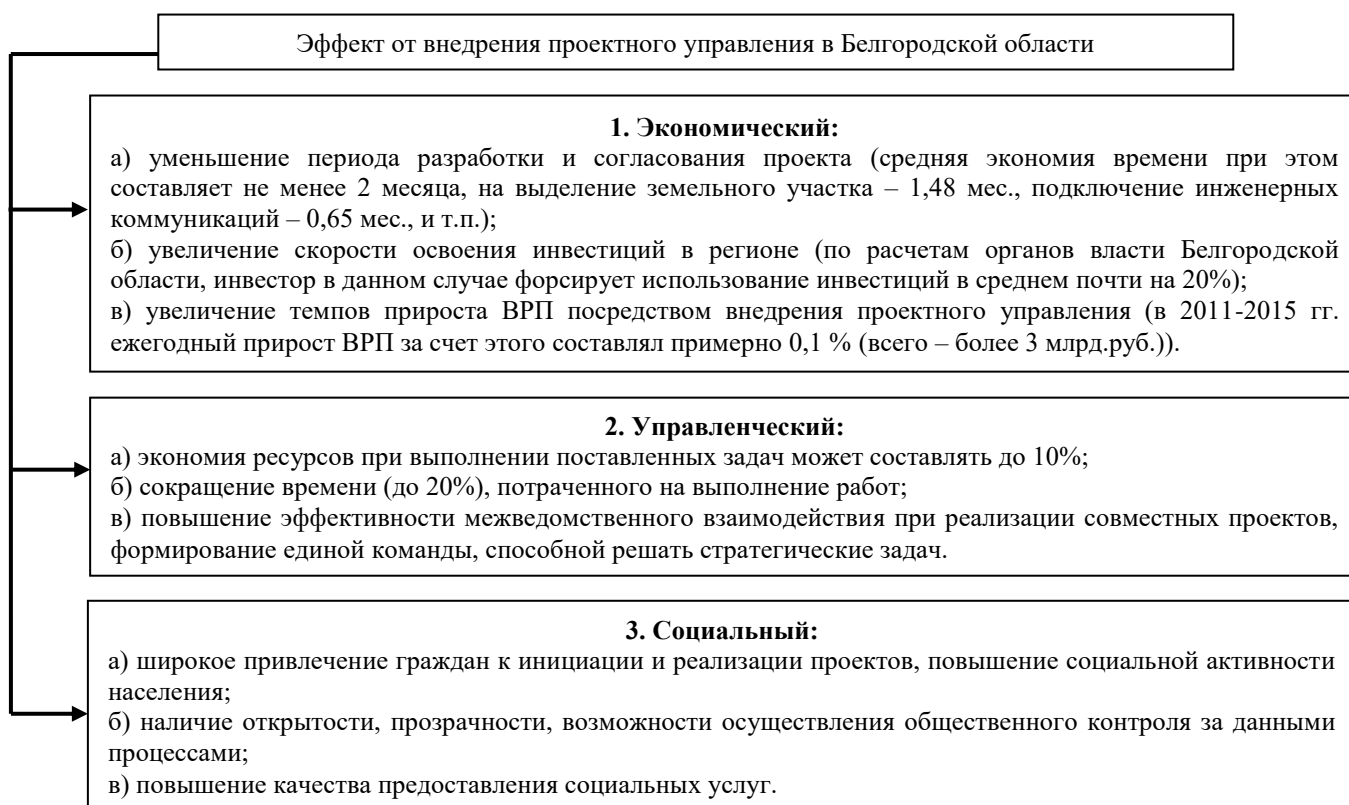


Рисунок 1.1 – Результаты внедрения проектного управления в Белгородской области [составлено автором на основе изучения источника [217, с. 216-218]]

Проект как современная форма уникальной деятельности организаций, может выступать редким прецедентом при иерархической (классической)

структуре управления или же типичной в организациях с матричной структурой. Задав вертикальную ось по степени «проектности» государственного управления, получим на двух крайних полюсах данной шкалы кардинально разную психологическую проблематику и феноменологию событий. Абсолютно разные прецеденты: иметь дело со специалистами, специально подготовленным к работе во многих проектах постоянно и с персоналом, имеющим привычку работать исключительно в рамках основной (регулярной) деятельности государственной структуры.

Основными управляющими позициями в проекте являются: специалист проекта (исполнитель), руководитель (менеджер) проекта, руководитель линейного подразделения, обслуживающая (вспомогательная) служба и источник финансового обеспечения проектных задач.

Важно помнить, в том числе и при организации проектной команды, так проектов в организации может быть несколько и конкретный специалист может быть задействован в нескольких проектах одновременно, в виду чего его двойственность в функциональном подчинении пропорционально возрастает.

Перечисленные выше особенности организации проектной команды связаны между собой с рядом основных психологических характеристик, а именно:

1) Мотивация персонала к основной (регулярной) деятельности организации и проектной может иметь противоречивый или взаимоисключающий характер. Так, во-первых, проектная работа может отрывать специалиста от выполнения ряда регулярных (текущих) задач. Во-вторых, наоборот: текущая деятельность и регулярные задачи может представлять собой рутину, а проектная деятельность – наоборот: предоставит зону развития, расширит полномочия, мотивирует к росту и решению нестандартных задач и т.п. Таким образом, происходит сложное взаимодействие разных мотивов, регулирующих регулярную и проектную деятельность организации.

2) Сотруднику необходимо «удерживать» одновременно несколько позиций. Человек, с одной стороны, учится шире смотреть на ситуацию, видеть в

ней разные её стороны, напрямую никак не связанные с его функциональным предназначением. Однако при этом могут возникать конфликты интересов.

3) Сотрудник становится участником новой для себя команды, где в короткие сроки должен познакомиться с новыми людьми, адаптироваться, наладить соответствующие деловые и психологические контакты, добиться взаимопонимания и принять систему новой проектной деятельности, которая зачастую характеризуется высокой степенью взаимозависимости. Однако, при этом, происходит и развитие организации, наблюдаются изменения в структуре её горизонтальных связей и коммуникаций. Таким образом, в организации выстраиваются новые, как формальные, так и не формальные коммуникационные потоки.

4) Формируется множественная (двойная) идентичность специалистов внутри одной организации. Участие в проектной команде может являться для конкретного сотрудника престижным или мало престижным. В связи с этим, происходит переоценка его роли в основном подразделении организации, как и выстраивается соответствующее отношение к данной проектной группе. В виду того, что проектная деятельность по своему определению ограничена четкими рамками (временные ограничения и сроки, ресурсные ограничения, система требований и критериев к ожидаемому результату), формируются условия, способные оказывать существенное влияние на самооценку конкретного сотрудника.

Ученый экономист Ноздрачев А.Ф. в своем исследовании трактует государственную службу как «...установленный государством, нормативно выраженный и легитимный, признаваемый гражданами юридический институт практического осуществления государственной власти и повседневного применения законодательства в масштабе всего общества и реального времени...» [142, с. 14]. Г.В. Атаманчук данный термин рассматривает как «...практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения обязанностей и полномочий по государственной должности, определенной в конкретном государственном

органе...» [8, с. 122-125]. Необходимость наличия государственной службы, ее правового статуса и регулирования обусловлена, прежде всего, существованием самого государства. Задачи и функции государства, отчасти, и обуславливают своей сущностью формирование системы государственной службы.

Мировой опыт показывает, что для современного общества не является возможным нормальное функционирование и развитие без государственного аппарата. Для того чтобы Донецкая Народная Республика стала социальным, демократическим и правовым государством, без всякого сомнения, требуется весьма мощный, квалифицированный государственный аппарат [162].

1.3. Зарубежный опыт повышения качества государственного управления и эффективности труда госслужащих

В последнее время возросло количество исследований европейского и мирового опыта в контексте обеспечения мотивации государственных управленцев. К исследователям, которые изучали зарубежный опыт, в частности, относятся И. Буцкая, О. В. Данилова, И. Ю. Беляева, Б. Румибек, И. Меруерт, О.А. Савельева, Е.А. Шумаева. В их научных работах [30, с. 17-19; 64, с. 105-113; 181, с. 258-268; 188, с. 47-54; 222, с. 183-188] содержится достаточно интересная и полезная информация по вопросам мотивации государственных служащих в государствах членах ЕС и других странах мира, однако комплексного и многоаспектного исследования по изучению мотивации государственных управленцев и сотрудников за рубежом еще нет.

Одним из важнейших инструментов повышения эффективности труда государственных служащих является мотивация и продвижение по карьерной лестнице. Однако в условиях Донецкой Народной Республики необходимы новые

инструменты работы с государственными служащими. Подтверждает эту мысль И. Буцкая, которая утверждает, что сегодня для большинства работников карьера не результат реализации долгосрочного плана, а набор случаев [30, с. 17-19]. Проведенное И. Буцкой социологическое исследование среди государственных служащих в Российской Федерации показало, что это действительно так. В частности, респонденты давали ответ на вопрос: «довольны ли они своим карьерным положением?». Результаты являются такими. Довольны своим нынешним карьерным положением 45 % респондентов (от всех опрошенных), около 55 % являются полностью или частично недовольны и стремятся к реализации мотива власти [30, с. 17-19].

Например, английская система продвижения по службе отличается жесткостью на всех уровнях. Возможности перехода из одного учреждения в другое очень ограничены. Большое значение традиционно придается старшинству чиновников в министерской иерархии, а не их профессиональным заслугам.

Часть критериев относительно членства в Европейском Союзе связана с адаптацией государственного управления к европейским стандартам. Поэтому важным становится изучение мотивационных стимулов и поощрений, которые присутствуют в европейском законодательстве. Основным нормативным актом, регулирующим деятельность немецких чиновников, является Федеральный закон о чиновнике 1971 года. Этот закон с точки зрения мотивации ориентирован на материальное стимулирование. Материальное стимулирование немецких чиновников состоит из основного оклада, территориальной надбавки, надбавки на детей, за выслугу лет, за звание. Размеры, структура и динамика выплат определяется специальным законом об оплате.

Эффективное функционирование системы стимулирования является необходимым условием для развития французских государственных служащих. Французский закон о государственной службе предусматривает, что официальный оклад государственного служащего является определенным элементом статуса, средством к существованию и вознаграждением за его квалификацию. Законом об общем статусе чиновников от 19 октября 1946 года

была установлена следующая структура вознаграждения французских государственных служащих: заработная плата, надбавка, деньги за квартиры, премии, оплата за другую должность. Официальная зарплата во французском законодательстве зависит только от степени должности. Официальная минимальная заработная плата составляет 120% от прожиточного минимума.

В Великобритании вопросы государственной службы регулируются нормативно-правовыми актами (уставами, актами делегированного законодательства) и источниками общего права (конституционные обычаи и судебные прецеденты) [110]. С середины 80-х годов прошлого века было проведено реформирование структуры заработной платы государственных служащих с целью усиления материального стимулирования. Важной правовой нормой для британских управленцев есть законы, которые обеспечивают финансирование служащих (Закон «О министерских и должностных окладах» 1975 г., Закон «Об ассигнованиях» 1996 г.).

Приняв во внимание зарубежный опыт в области законодательства и не только, острым считаем вопрос улучшения государственного управления ДНР, где внимание необходимо уделить хорошему материальному обеспечению и социальным гарантиям, ведь в европейском законодательстве закреплены мотивационные элементы, способствующие повышению эффективности труда.

В течение XX века в мире сформировалась условная классификация моделей мотивации труда: американская, европейская и японская. Каждая из этих моделей имеет свои национальные особенности и личные подходы к мотивации персонала публичной службы. В настоящее время во многих странах Западной Европы, США и Японии мотивационные аспекты управления персоналом государственной службы получили огромное значение, а также эти способы и опыт мотивации могут быть с успехом перенесены в практику Донецкой Народной Республики.

Так, мотивационная система США отличается целенаправленным характером формирования мотивов трудовой деятельности. Приоритетным направлением развития стратегической политики государственной службы при

этом определено постоянное совершенствование мотивационного механизма. В данном случае большое значение отводится улучшению материального стимулирования, выявлению различных видов стимулов с целью полного удовлетворения потребностей служащих. Имеет место увеличение объемов оплаты труда при предоставлении преимущественного значения квалификационному уровню служащего, отражающий характер образования, количество усвоенных специальностей. При этом уделяется большое внимание персональной ответственности.

Суть данной системы заключается в том, что оклад и заработная плата служащих растут в зависимости от личной квалификации, числа выполняемых заданий, качества их выполнения. При этом разрабатываются подходы, которые выявляют уровень квалификации исполнителей, устанавливается круг профессий, которыми они могут овладеть в процессе повышения квалификации, устанавливается шкала оплаты в зависимости от объема приобретенных профессиональных знаний и навыков. Служащие получают доплату лишь за усвоение тех профессий, которые необходимы организации. Оплата служащих состоит из фиксированной ставки и гибкой системы доплат в зависимости от индивидуальных профессиональных достижений. Размер премирования служащего также определяется категорией должности, на которую он предназначен, размер премии колеблется от 10 до 50 % оклада в зависимости от должности. При этом следует заметить, что оказалась низкой эффективность форм морального стимулирования, применяемого в государственных учреждениях (присуждение специальных значков, званий «лучший за месяц» и другие).

Удачное внедрение систем материального стимулирования положительно отражается на общем психологическом климате (улучшение взаимоотношений между служащим и руководством; снижение демотивации вследствие неудовлетворения; сокращение расходов рабочего времени; снижение текучести кадров; повышение чувства коллективизма, профессиональной гордости).

Важно подчеркнуть, что такая практика организации заработной платы,

кроме положительных примеров, выявила определенные ошибки, которые имели негативные последствия для работоспособности всей системы организации заработной платы.

Так, например, чрезмерное внимание, которое уделялось организационным способностям управленцев и предоставления им неконтролируемых льгот, а также, что самое главное, фактическое отсутствие прямой связи поощрительных вознаграждений с конечной результативностью их труда вызвали чрезмерную дифференциацию заработной платы в зависимости от категории персонала, что нанесло вред всей системе мотивации. При этом используется широкая система льгот также поощрений, какие имеют важное экономическое и социальное значение.

На основании результатов исследования, проведенных в американских организациях с целью усовершенствования методов мотивации (стимулирования) труда, работа ценится в зависимости от возможности профессионального роста и продвижения по службе (67% опрошенных); уровня заработной платы (67%); возможности развития индивидуальных способностей (61%); связей оплаты труда с качеством (59%); творческого характера (55%); уровня самостоятельности рабочего (54%); привлекательности (54%); высокого уровня требований (53%); высокого уровня ответственности (50%); наличия льгот (45%); справедливого распределения нагрузки (43%) [204, с. 160-168].

Широкое распространение в США получили внутриорганизационные программы и помощи. В данном случае компании предлагают набор льгот, из которых служащий может выбирать для себя те, которые ему наиболее подходят в определенное время. Служащему при этом предоставляется возможность отчислений в пенсионный фонд в обмен на больничное страхование, участие в страховом фонде компании или гибкий график рабочего времени, скажем, работать за одним рабочим местом вдвоем или выбрать то рабочее место, которое ему более по душе, разные виды отпусков. Американское законодательство дает возможность делать выбор льгот один раз в год и не просматривать до окончания этого года.

Служащий имеет право добровольного принятия решения о подписке на программу социальных выплат. При отказе от нее он попадает в «план без выбора» с фиксированными отчислениями и выплатами. В социальные программы входит выплата повышенных стипендий для детей служащих, поддержания деятельности спортивных учреждений и учреждений отдыха. Поддерживается опекунов над неполными семьями и теми, где оба члена семьи работают.

В разных странах могут быть разные подходы. Если в США организация социальных программ действует по принципу использовать или потерять, то в Канаде неиспользованные льготы в денежном выражении могут накапливаться и переноситься на последующий период [36, с. 145].

Среди эффективных (затратных) методов мотивации труда целесообразно отметить создание для служащих «центров здоровья» с соответствующим оборудованием, оказание финансовой помощи лицам, которые усыновили ребенка, денежную выплату семьям, имеющим детей-инвалидов. Кроме того, применяются такие формы поощрения, как разовые премии к годовщинам или отпуску, бесплатная или за малую плату юридическая помощь, организация детских дошкольных учреждений, установление стипендии и денежная помощь детям служащих для продолжения образования, коллективное страхование легкового автотранспорта, предоставление свободного дня среди недели, помощь и консультирование людей до пенсионного возраста.

Важное мотивационное значение имеет предоставление работникам больничных услуг. Они предоставляются для служащих и членов их семей через месяц после начала работы. При выплате служащим определенной суммы средств в корпоративные фонды покрывается определенная часть их затрат на лечение. Заслуживает интерес система «стоматологического плана» при определенных ограничениях на протезирование и услуги, программы выплат с утратой трудоспособности, начиная с момента принятия на работу, программы страхования жизни, которые распространяются на других членов семьи, жену, детей, работающего, программы пенсионного обеспечения. Весомые места

занимают программы пенсионного плана сохранений, основанные на возможностях использования льготных режимов накопления денежных сумм, уменьшении выплаты налогов.

Интерес вызывает система дифференцированного подхода по предоставлению отпусков: после первого года работы продолжительность отпуска 10 дней, после 5, 11 и 12 лет соответственно 15, 20 и 25 дней. Неиспользованные дни отпуска по желанию работника могут накапливаться [135, с. 208-215].

Для того чтобы удержать на рабочем месте высококвалифицированные кадры, способствующие росту престижа службы, осуществляется проектирование равнозначных моделей служебного роста для руководителя и для рядовых служащих, им предлагают специальные «планы развития карьеры», которые предусматривают направления профессионального и должностного роста служащего на будущее.

Программы дополнительного стимулирования в США в последние годы подвергаются значительным изменениям. Здесь, например, начали использоваться не только вручения традиционных подарков, но и оплаты деловых поездок, покрытия различных расходов служащих, которые определенным образом связаны с их работой. Это, например, программы деловых командировок служащих вместе с женой. Последнее дает возможность экономить средства за счет уменьшения налогообложения. Создание дополнительных льготных условий для своих сотрудников – явление, безусловно, положительное и способствует не только повышению мотивации труда, но и хранению трудовых ресурсов и закреплению служащих за рабочими местами.

Таким образом, все методы мотивации в США можно разделить на две группы: те, что поддерживают престиж организации, и те, что стимулируют производительность и качество труда. Стимулы первой группы обеспечивают подбор и закрепление наиболее квалифицированных кадров, вторые поддерживают высокий уровень результативности. К стимулам первой категории можно отнести отчисления в пенсионный фонд, страховые и больничные

доплаты. Стимулы второй категории - это премирование в форме денежных выплат, продвижения по службе, моральное стимулирование и прочее. Наиболее эффективными методами мотивации специалистов и руководителей являются применение эффективных систем оплаты труда; использование доплат и надбавок; руководство специальными программами; участие в управлении в любой форме, например, в работе комитета по планированию; денежные вознаграждения, краткосрочное премирование, повышение заработной платы за результаты труда.

Анализ существующих гарантий должностных лиц местного самоуправления, которые являются основополагающими при формировании системы их стимулирования, позволяет выделить экономические и неэкономические методы.

Экономическое стимулирование базируется на материальных интересах служащих. Первоначальным его положением является формирование доходов данной категории работников в зависимости от вклада в общие результаты работы органов местного самоуправления. Главное место в экономическом стимулировании отводится материальному вознаграждению, которое базируется на экономическом законе распределения материальных благ в соответствии с количеством и качеством труда, который прямо или косвенно выражается в денежном измерении. Поэтому экономическое (материальное) стимулирование можно представить в виде материально-денежного и материально-социального стимулирования.

Основной формой материально-денежного стимулирования государственных служащих является денежное содержание.

Опыт государственной службы зарубежных стран показывает, что эффективными могут оказаться самые разные системы оплаты труда госслужащих [204, с. 160-168].

Денежное содержание должностных лиц местного самоуправления является оплатой труда за выполнение их обязанностей на должности в органе местного самоуправления. В Российской Федерации, например, финансирование расходов

на выплату денежного содержания должностных лиц местного самоуправления осуществляется за счет средств местного бюджета соответствующего муниципального образования. При этом привлечение средств иных источников (включая средства, получаемые от оказания платных услуг) не допускается. В целом, на лиц, занимающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, распространяется действие законодательства Российской Федерации о труде (заработной плате) с особенностями, предусмотренными законодательством субъектов Российской Федерации [35, с. 110-125].

Конкретный размер денежного содержания лиц, занимающих государственные должности государственной службы, устанавливается нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления, исходя из следующих факторов:

- не может быть ниже минимального размера оплаты труда, установленной федеральным законодательством;
- не может быть выше денежное содержание, установленное законами субъекта Российской Федерации.

Как правило, нижняя граница размера должностного оклада к младшей государственной должности государственной службы устанавливается равной размеру должностного оклада по Младшей государственной должности государственной службы (нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации может устанавливаться и другое соотношение – например, в Новосибирской области размер должностного оклада по младшей муниципальной должности муниципальной службы «специалист» для муниципальных образований на территории области устанавливается равным 90% размера должностного оклада по младшей государственной должности государственной службы «специалист» территориальных органов государственной власти).

Максимальный же размер должностного оклада государственного служащего, по общему правилу, не должен превышать размер должностного оклада государственного служащего на соответствующей должности. Соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и

государственных должностей государственной службы устанавливается законами субъекта Российской Федерации. В состав денежного вознаграждения должностных лиц муниципальной службы входят должностной оклад; стимулирующие выплаты; компенсационные выплаты; социальные выплаты.

Лицам, замещающим государственные должности государственной службы, предусматриваются и другие выплаты, например, надбавки к должностному окладу за почетные звания Российской Федерации, почетные звания субъекта Российской Федерации, ученое звание.

Данные надбавки устанавливаются руководителями органов местного самоуправления.

В государственных образованиях органы местного самоуправления с целью повышения эффективности и качества труда работников муниципальной службы, выполняемой на профессиональной основе, могут принимать нормативно-правовые акты, устанавливающие регулярные выплаты регулярных поощрений (разовые премии, премии за выполнение специальных задач и др.).

Регулярные дополнительные выплаты обычно могут устанавливаться в государственных образованиях: таких, которые имеют недотационные бюджеты; за счет части средств фонда оплаты труда, предусмотренного на содержание органов местного самоуправления, образующихся из-за наличия вакантных должностей в штатном расписании муниципального образования.

Предельный размер регулярных дополнительных выплат ограничивается законами субъекта Российской Федерации. Например, в муниципальных образованиях Московской области их размер не может превышать тридцати процентов должностного оклада соответствующей должности. За успешное и добросовестное исполнение муниципальным служащим своих должностных обязанностей, продолжительную и безупречную службу применяются другие материальные поощрения, установленные федеральными законами и законами субъекта РФ.

Кроме выше рассмотренных составляющих как материального, так и морального стимулирования, необходимо отметить еще одну форму сильного

влияния на мотивацию труда госслужащих – поощрение.

В Германии вопросы оплаты труда публичных служащих регулируются законом. Оклады устанавливаются в зависимости от места и срока службы.

Во Франции размер оплаты труда публичного служащего устанавливается в зависимости от наличия диплома, удостоверяющего определенную степень квалификации, поскольку вся система тарифных ставок привязана к дипломам и свидетельствам, предъявляемым в момент зачисления на службу.

Во Франции заработная плата государственных служащих состоит из оклада, надбавки за детей (около 5 % от оклада), дотации за место проживания в зависимости от уровня жизни в данной местности (3 %, 1 % и 0 % от оклада) и премии (за дополнительную работу, за особые условия труда, за владение иностранными языками, за смену места жительства в связи с переменой места работы, на покрытие расходов на одежду, велосипед) [191, с. 36-39]. В Англии, Соединенных Штатах, Франции минимальная заработная плата первого разряда работников органов местного самоуправления устанавливается в соотношении со средним уровнем оплаты труда в частном секторе.

Следует подчеркнуть, что в развитых странах, например, во Франции, размер премий относительно оклада составляет примерно пятую часть, чего нельзя сказать про Украину и Россию [216, с. 146-147]. Европейские аналитики утверждают, что ситуация, когда сумма оклада составляет основную часть заработка, является наиболее удачной, и рекомендуют такую систему для стран, стремящихся присоединиться к Европейскому Союзу [198, с. 75].

Представленная система мотивации профессиональной деятельности государственных служащих достаточно обширна, что базируется как на материальных, так и моральных методах стимулирования труда. Результатом действия такой системы мотивирования должно быть повышение качества деятельности государственных служащих.

Мотивационные элементы, способствующие повышению эффективности труда госслужащих, напрямую связаны с улучшением государственного управления, его реформированием.

На глобальном уровне эволюция реформ государственного управления базируется на трех основных интеллектуальных потоках. Во-первых, концепция «Нового государственного управления», на основе которой правительства англосаксонских стран, в частности Великобритании, Новой Зеландии, Австралии, США и Канады, с начала 80-х гг. XX в. внедряли широкомасштабные программы реформ. Как следствие, были предложены как модели, так и опыт оптимизации действующей системы управления. В то же время распространение этой модели в других странах, которые только начали демократические реформы, рассматривалось как некая новая попытка колонизации администрации, направленной на развитие по западному стандартизированному подходу к публичному управлению. Основой последнего были принципы клиентской ориентации сервисного государства, децентрализация, отделение политических процессов от администрирования в реализации и использовании частных партнеров для оказания услуг.

Во-вторых, реформы структурной перестройки, проведенные в середине 80-х гг. XX в. с целью реформирования государственного управления, сосредоточены на уменьшении общих расходов правительства, в основном путем приватизации государственных предприятий, уменьшения размера оплаты труда, приведения государственных расходов к стабильному уровню и высвобождения ресурсов для более производительных сфер народного хозяйства с пользой для экономики. Однако большинство реформ в государственном секторе тогда подверглись значительному сопротивлению, в том числе и потому, что во многих странах государственный сектор был основным источником официальной занятости, а реализация каких-либо изменений при таких условиях редко бывает успешной.

В-третьих, переход от централизованного планирования к рыночной конкурентной экономике и от однопартийных систем в многопартийные демократии после развала Советского Союза убедило правительства бывших социалистических стран переориентировать свои экономики на рыночные принципы, существенно связанные с политическими реформами. В 90-е гг. XX в.

этот переход коснулся значительного количества экономик, прежде всего в странах Центральной и Восточной Европы, а также и в странах Юго-Восточной Азии. Состоялась также и соответствующая переориентация национальных систем государственного управления [68].

Последствия реформ конца XX в. в европейских странах разного уровня экономического развития предсказуемо имели неоднозначные результаты. Несмотря на влиятельные неолиберальные аргументы 80-х и 90-х гг. XX в., направленные на сужение сферы влияния и ответственности, актуальные опросы среди населения показывают, что граждане хотят, чтобы государственные институты, которые являются демократическими и эффективными в использовании государственных ресурсов в обеспечении общественных благ, сильными и способными устоять перед мощными глобальными влияниями, оставались лидерами общественного развития. Государство и государственная администрация стимулировали социальное и экономическое развитие в направлении обеспечения справедливого распределения возможностей, устойчивого управления ресурсами и справедливого доступа к возможностям в политической, экономической, социальной и культурной сферах.

Государственная администрация, сформированная на основе отбора по профессиональным компетенциям и опытом практической работы, как правило, более действенная и конструктивная, чем та, что является результатом свободных выборов или назначается сверху по семейным или личным мотивам. Например, в постконфликтных странах и странах демократического транзита неразвитые частные сектора в основном заинтересованы в том, чтобы государственная администрация играла важную роль в предоставлении услуг и обеспечении необходимой экономической инфраструктуры. В этом контексте создание беспартийной государственной службы является жизненно важным для демократии, поскольку только таким образом можно достичь мирного и упорядоченного политического правопреемства, а, следовательно, настоящего плюрализма.

Таким образом, управление государственным сектором на современном

этапе все больше ассоциируется с оптимизацией функционирования государственных институтов и сокращением расходов на государственную службу. Следствием оптимизации государственных институтов является повышение эффективности государственного управления, она сопровождается:

– во-первых, освобождением большого объема ресурсов в бедных странах для достижения целей социально-экономического развития;

– во-вторых, увеличением прозрачности и, как следствие, искоренением коррупции;

– в-третьих, повышением роли и значения государственной администрации, отвечающей потребностям граждан, прежде всего женщин и маргинализированных лиц, для обеспечения устойчивого развития территорий.

В то же время весь комплекс мероприятий должен включать укрепление динамических партнерских отношений с гражданским обществом и частным сектором, повышение качества предоставления услуг, повышение социальной ответственности и обеспечения широкого участия граждан в процессе принятия решений и обратной связи с деятельностью государственных служб. Повышение ответственности государственных учреждений является ключевым элементом достижения благополучия и процветания народов и неотъемлемой особенностью стратегий правительств, которые признают дефицит демократии.

Развитие концепции управления в современных условиях и как осуществление демократических свобод на национальном и глобальном уровнях управления связано с реализацией задач устойчивого человеческого развития, обязательным условием достижения которого является защита прав и свобод человека. Для государственных институтов важным в этом контексте является не только обеспечение и защита прав человека, но и обеспечение их соблюдения именно государственными органами. Такая постановка вопроса требует изменения парадигмы государственного управления и изменения общественного мышления с акцентом на правовую основу функционирования общества и власти и демократизации последней. Ведь коррупция разъедает институты во всех ветвях власти, на всех уровнях управления, практически во всех странах, только в разном

объеме. Логическую цепь демонстрирует взаимозависимость: антикоррупционные меры на основе обеспечения права на доступ к информации, прозрачности и ответственности управленческих практик и обеспечения права участия в них и права выбора для каждого гражданина существенно влияют и даже обуславливают эффективность государственного управления. В свою очередь, права человека возможно реализовать только при условии эффективного управления, что является важной его гарантией. Основные компоненты подхода, основанного на правах человека, могут быть достигнуты только посредством, в частности, эффективной государственной администрации. Речь идет именно о следующих процессах:

- участие общественности и прозрачность в процессе принятия управленческих решений: участие в управленческом процессе, как и в процессах развития в целом, является правом человека, обязывающем государство и других участников политических и административных действий создавать благоприятные условия для участия всех заинтересованных сторон;

- недискриминация как равенство перед законом и на личностном уровне, которые являются ключевыми составляющими для развития общества и преодоления бедности;

- усиление полномочий: обеспечение простым людям возможностей осуществлять свои права через использование таких инструментов, как юридические и политические действия;

- подотчетность субъектов, осуществляющих властные полномочия: государственные и частные учреждения, субъекты предпринимательства должны быть ответственными перед общественностью, прежде всего в отношении бедных людей, в частности, что касается поощрения, защиты и соблюдения прав человека и ответственности за их нарушение.

Поскольку подход, основанный на правах человека, направлен на развитие не только возможностей требовать и осуществлять свои права для их носителей, но и обязанностей власти выполнять обязательства обеспечения и защиты прав человека. Это усиливает давление на государственную администрацию,

направленную на оказание помощи бедным и маргинализированным группам населения, интересы которых тоже должны быть в центре политики и стратегий развития.

Последствия глобализации и перспективы глобального развития способствуют сосредоточению внимания на роли в них органов государственного управления. Несмотря на возможности служить интеграции стран и людей, глобализация продемонстрировала способность маргинализировать значительную часть населения. Это характерно не только для бедных стран, но и для развитых, где часть населения не может справиться с вызовами развития рынка труда, не успевает осваивать новые технологии и переходит в асоциальные состояния. Поиск путей выхода из такой ситуации приводит правительства к усилиям, направленным на уменьшение разрыва между бедными и богатыми жителями стран мира. Такие усилия требуют поддержки граждан, снова приводят к требованиям прозрачности законотворческой и управленческой деятельности, участия всех заинтересованных сторон в политических дебатах, подотчетности органов власти и самоуправления, эффективного использования кадровых ресурсов.

Глобализация существенно увеличивает потребность в сильных международных и региональных центрах политического и экономического диалога, разработке глобальных политик и имплементации международных соглашений и правил. Интеграция и переговорный процесс в глобальной среде повышает ответственность высокоразвитых стран и их правительств за результативность и способность сдерживания глобальных сил, которые пренебрегают конкретными претензиями и вызовами развивающихся стран, в частности наименее развитых.

Одним из действенных инструментов демократизации общества и власти может быть децентрализация последней. Главным недостатком многих инициатив по децентрализации исследователи признают отсутствие административной способности государственного управления, то есть неэффективная реализация функции контроля на местном уровне и отсутствие у государственных служащих

на местах интереса к общественным делам и нетребовательность к отчетности и выполнению поставленных задач. Успехи децентрализованного правительства зависят от всех участников процесса: как властные и самоуправляющиеся институты должны быть готовы привлекать общественность к управленческим действиям и политическим процессам, так и общество должно действовать не только на энтузиазме отдельных активистов, но и привлекать большинство жителей к делам своей общины – села, города, районы, регионы, страны. Нужен также центр законодательного и организационного развития государственной службы, который может оценить ситуацию в режиме реального времени и предлагать план действий. Внимание должно сосредотачиваться на финансовых механизмах, механизмах обеспечения планирования и бюджетирования. На местном уровне должны быть проинформированы и интегрированы в национальное планирование, в процессы формирования бюджета, в системы мониторинга и надзора, связанные с бюджетом; в соответствующие правила реализации кадровой политики.

Внедрение правозащитных подходов в практику управления на всех его уровнях, таким образом, имеет значительный оптимизационный ресурс и значительный потенциал по эффективности и результативности формирования и реализации политик органами государственного управления. Все зависит от собственной ответственности людей и их политических представителей, которые должны действовать в интересах общин, которые их делегируют, а не в интересах собственной политической карьеры. Важно также должным образом учитывать традиционный политический и культурный контекст. Кроме моральных причин, для этого существуют и практические аргументы: правительственные программы достаточно редко достигают успеха, когда сталкиваются с политической оппозицией.

Исследование инструментов и результатов оптимизации деятельности органов государственного управления прошлых лет (1999-2015 гг.) на базе данных реализации тематических проектов ПРООН свидетельствует о том, что, например, в 2003 г. ПРООН поддержала 380 проектов в 112 странах и 3 регионах.

Большинство проектов (240 проектов, или 63% всех проектов) реализовывались в странах среднего человеческого развития. Большинство проектов были в Европе и странах СНГ (118 проектов в 27 странах, или 31% всех проектов), тогда как 48 проектов (или 13%) были осуществлены в Африке. Региональные проекты осуществлялись в такой пропорции: Азия и Тихоокеанский регион – 21,32%; Арабские государства – 17,37%; Африка – 12,63%; Латинская Америка и Карибы – 17,63%; Европа и страны СНГ – 31,05% [87].

Кроме этого, исследователи отметили соотношение тех путей, которые при реализации проектов были выбраны в качестве приоритетных:

- направленные на оптимизацию управленческой деятельности путем продвижения профессиональной государственной службы из-за сокращения, реформирования заработной платы и экономических преференций, размещения должностей, внедрение систем управления деятельностью и создание возможностей для женщин на государственной службе – 7,14%;

- заинтересованы в подготовке государственных служащих путем обобщения подготовки и развития способности, а также разработки и реализации специализированных и технических учебных программ – 63,27%;

- заинтересованы в функциональных обзорах, направленных на обеспечение и улучшение выбора политики и реформ, реорганизации административных структур и создание последовательной правовой базы для управления государственной службой – 16,73%;

- те, что имели целью способствовать использованию ИКТ для повышения качества предоставления государственных услуг путём разработки стратегий электронного управления и информационных систем управления – 12,86%.

Основные проблемы государственного управления требуют поддержки в проведении оптимизации в интересах развития, касающегося потенциала, который образуется и реализуется, как правило, на трех уровнях: индивидуальном, институциональном и социальном. На индивидуальном уровне предусматривается создание условий, при которых государственные служащие могут прибегать к непрерывному процессу обучения и адаптации к изменениям,

обогащая имеющиеся знания и навыки, а также усиливая и используя их в новых направлениях.

Это требует нового подхода к управлению человеческими ресурсами, а также указывает на важность управления знаниями как новое средство для углубленного обучения.

На институциональном уровне тоже необходимо применять подобный подход. Вместо создания новых институтов, часто основанных на зарубежных ориентирах, поддержка оптимизационных интенций должна быть направлена на модернизацию действующих механизмов, систем и процессов; на развитие потенциала для поддержки политики, эффективности организации, управления доходами и расходами; на развитие способности общества поддерживать парадигмы более интерактивной государственной администрации, в равной степени ориентируется как на общие принципы государственной политики, так и на мнение общества, силами которой происходит ее реализация. Государственная администрация общественность должна воспринимать как ответственного поставщика услуг, чья производительность должна соответствовать потребностям и запросам населения.

Итак, современные тенденции в реформировании государственного управления отражают его оптимизацию на основе четырех направлений:

- повышение эффективности государственной службы, формирует человеческие ресурсы в государственном секторе (за счет оптимизации профессиональной подготовки, условий карьерного роста, материальной достаточности и стабильности);
- повышение эффективности и оперативности системы формирования политики;
- оптимизация структурно-функциональных характеристик системы управления, в частности, что касается норм, стандартов, нормативов для учреждений и структур администрации, необходимых для осуществления государственной политики, включая новые инструменты, в частности электронное управление;

– реформирование системы управления доходами и расходами государственного сектора.

Создание систем оценки эффективности деятельности государственных служащих и связанных с ними методик стимулирования и поощрения сотрудников органов исполнительной власти в России является актуальной задачей. Новым законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» вводится возможность закрепления в служебном контракте с гражданским служащим показателей результативности профессиональной служебной деятельности и связанных с ними условий оплаты труда [144].

Таким образом, при определенной адаптации для России является полезным канадский опыт заключения соглашений о результативности и разработки четких критериев и механизмов оценки, максимально объективно учитывающих вклад государственного гражданского служащего в выполнение функций и задач органа власти, а также достижение определенных показателей результативности.

Выводы к главе 1

Показано, что кризис государственного управления – это особое состояние в функционировании и развитии системы государственных структур и отношений, характеризующееся обострением внутрисистемных противоречий, разбалансированностью деятельности, отражающейся на снижении результативности управленческого влияния на социально-экономические процессы.

Кризисы системы государственного управления, как правило, являются комплексными, у них выявляются комплексные организационные и технологические противоречия, присутствуют также экономические и

психологические составляющие, наиболее разрушительными являются политические и организационные кризисные ситуации. Организационный кризис системы государственного управления – это максимальное обострение противоречий между уровнями развития её элементов или несоответствия их целей, что влечет за собой существенное снижение качества работы.

Результаты исследования свидетельствуют о том, что наиболее угрожающая ситуация возникает, когда состояние развития функций, кадров или технологии выполнения управленческих процедур и операций не соответствуют уровню всех остальных элементов. Очень важной является согласованность структуры и функций.

Показано, что несоответствие профессиональных и личностных качеств работников требованиям конкретных видов работ и определенных функций приводят к кризисным ситуациям, когда задачи не выполняются. Увеличение или уменьшение перечня функций должно сопровождаться аналогичными изменениями структуры.

Масштабность системы государственного управления и сложность задач организации её эффективного функционирования и развития обуславливают необходимость создания на уровне правительства Донецкой Народной Республики структурного подразделения. Целью этого подразделения должно быть совершенствование построения и работы системы, а к задачам отнесен постоянный мониторинг состояния различных элементов, звеньев, подсистем, формирование предложений, методических разработок. Это позволит значительно повысить эффективность работы системы и предотвращать организационные кризисы.

Установлено, что система государственного управления образуется из подсистем целей и принципов государственного воздействия на общественную жизнедеятельность, проявляясь в правовой форме, и включает организационные структуры государственного аппарата, систему государственной бюрократии (кадровый состав), определенные ресурсы, прямые и обратные связи между субъектами и объектами управления.

Существующее положение дел на государственной службе указывает на проблемные вопросы стандартизации кадровых процессов в государственном управлении. Профессиональные стандарты должны стать основой формирования и прохождения кадровых процессов, включая процессы планирования, мотивации, карьерного роста.

Проведенный анализ позволяет сделать выводы о том, что системе государственной службы как в Российской Федерации, так и в Донецкой Народной Республике предстоит осуществить значительные шаги по разработке и внедрению соответствующих стандартов, используя европейский и мировой опыты.

Нужно создать единый документ-стандарт на основе, прежде всего, должностных инструкций государственных служащих; профессионально-квалификационных характеристик должностей; моделей компетентности.

Современный этап реформ в государственном управлении и, соответственно, в государственной службе характеризуется концепцией «хорошего публичного управления», основанной на взаимодействии всех заинтересованных сторон в решении вопросов улучшения результатов деятельности органов власти, отвечающее принципам демократии, требованиям эффективности, ответственности, открытости.

Принципы хорошего публичного управления расширили понимание качества государственного управления, что навлекло увеличение перечня индикаторов для его оценки.

Показано, что поиск универсального концептуального подхода к оценке, которая бы позволяла интегрально учитывать различные показатели качества государственного управления, опиралось бы на принципы «хорошего публичного управления», позволил сформулировать концепцию общественной ценности. Рассматривая функционирование системы госслужбы через призму морально-этического поведения госслужащих, можно сделать вывод, что этот фактор становится определяющим и влияющим на эффективность управленческой деятельности.

Обосновано, что потребность в модернизации, переводе экономики Донецкой Народной Республики на инновационные рельсы развития, в совершенствовании системы организации управленческих процессов в публичном секторе невозможно без активного внедрения в деятельность органов власти проектного перехода к управлению.

Эффект от внедрения проектного управления в Белгородской области в Российской Федерации рассмотрен в диссертации.

Осмысление зарубежного опыта совершенствования государственного управления и, соответственно, эффективности труда госслужащих позволило сформулировать наиболее актуальные проблемы организации такой системы:

- проведение замены вертикальных административных структур на горизонтальную сеть автономных государственных организаций, выполняющих определенные задачи;

- внедрение новых информационных технологий для связи государственных органов с населением и облегчения доступа граждан к информационным базам данных;

- повышение качества государственных услуг и совершенствование процесса и механизма их предоставления. Все структуры в государстве должны ориентироваться на потребителя, что требует изменения ценностных ориентаций госслужащих и сосредоточение их деятельности на обслуживании интересов граждан;

- подготовка качественного кадрового корпуса для исполнительной власти. Государство должно быть конкурентоспособно на рынке предоставления услуг в сравнении с негосударственными структурами;

- мониторинг процессов и оценка результатов, оценка рисков.

В контексте зарубежного опыта можно внедрить шесть основных стратегий проводимых реформ: эффективность; маркетизация, которая заключается в адаптации к системе государственного управления стимулов «рыночного типа»; ориентация на предоставление услуг; децентрализация; отделение политической составляющей от процесса обеспечения реализации управленческих решений;

ответственность за результаты.

Сущность совокупного зарубежного опыта состоит в том, что административная реформа поставила своей целью трансформацию философии и культуры государственного управления в соответствии с культурой бизнеса.

Таким образом, при определенной адаптации для России и, конечно, для Донецкой Народной Республики, является полезным канадский опыт заключения соглашений о результативности и разработки четких критериев и механизмов оценки, максимально объективно учитывающих вклад государственного гражданского служащего.

Основные результаты главы опубликованы в научных трудах автора [40; 42; 48].

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ТРУДА ГОССЛУЖАЩИХ

2.1. Анализ системы государственного управления и эффективности труда государственных служащих в Российской Федерации и других зарубежных странах

Анализ системы государственного управления и эффективности труда госслужащих проведен на основе таких базовых принципов, как публичность, общая осведомленность, кадровая обеспеченность, разграничение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, управленческая и организационная культура, общественное мнение, а также принципы институционального, функционального и эволюционного развития.

При функционировании эффективного гражданского общества выделяют «публичность» и «общую осведомленность», которые свободно формируют общественное мнение, а также законы, которые в виде эффективно действующего правового поля обеспечивают консенсусный социальный договор между субъектами общественных отношений.

Для проведения реформ следует определиться, во-первых, какие изменения хочет общество и власть, а во-вторых, на что сконцентрирована энергия изменений. Если мы говорим о политических изменениях, как составляющей реформ, то нам стоит говорить о новом содержании в структурных и функциональных особенностях политических явлений, которые обеспечивают как самовоспроизведение, так и обновление общественно-политического организма. Однако «политические изменения» не означают отрицание абсолютно всего того, что было приобретено в предыдущем развитии политической жизни,

политической системы, и признание только новых элементов и связей, не существовавших ранее. Напротив, по мнению большинства экспертов, «политические изменения» включают воспроизведение с максимальным осознанием всего основательного, корневого, глубинного, они предусматривают также создание по-новому нетрадиционных сторон или свойств жизнедеятельности политических систем и их структур, если они были социально результативными.

Новая, изменённая политическая система в состоянии функционирования вытесняет традиционные формы политического управления, которые не способны решать проблемы нового социального порядка.

Изменяется режим политического процесса. Такие изменения требуют нового содержания и форм политической упорядоченности политической системы соответствующего государства.

На эффективность государственного управления большое влияние оказывают хорошо обученные и профессиональные организаторы–руководители. Исходя из того, что кадровое обеспечение государственного управления является одной из ключевых проблем создания государства, именно результативность и эффективность управления на всех его уровнях непосредственно взаимосвязаны с качественным формированием профессионально подготовленных кадров, способных вызвать у людей заслуженное уважение и доверие к представителям органов государственной власти и МС, верой и правдой служить народу в сложных условиях современности, обремененных политической, социальной нестабильностью и мировым финансово-экономическим кризисом [76, с. 331-345].

Усиление внимания к подготовке кадров государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления как на общегосударственном, так и на региональном уровне будет способствовать выполнению требований по реформированию государственной службы, позволит шире охватить обучением управленцев низового уровня, что будет способствовать обеспечению наличия соответствующего профессионального образования у подавляющего большинства

работников местных органов государственной исполнительной власти и должностных лиц ОМС. Система профессионального обучения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления должна носить опережающий характер, касающийся поставленных задач социально-экономического развития страны и формирования национальной элиты профессионалов в области государственного управления. Модернизация профессионального обучения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления – это, прежде всего, содействие профессионализации государственной службы и службы в ОМС, предусматривает: дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы формирования квалифицированных кадров государственной службы и службы в органах местного самоуправления; создание необходимых условий с целью реализации равных прав граждан на доступ к государственной службе и службе в органах местного самоуправления в соответствии с их профессиональной подготовкой; постоянное оценивание состояния профессиональной подготовки государственных служащих и должностных лиц ОМС на основе мониторинга кадровых служб общегосударственного уровня и регионов; координацию деятельности общегосударственных и региональных государственных органов власти и органов МС, которые решают задачи по обеспечению профессионализации государственной службы и службы в ОМС; сочетание фундаментальных и прикладных научных исследований в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и должностных лиц ОМС, разработку учебных программ и использование инновационных технологий в учебном процессе; постоянный контроль за использованием материальных и финансовых ресурсов в сфере подготовки государственных служащих и должностных лиц ОМС и качественного уровня деятельности учебных заведений; изучение международного опыта по проблемам развития профессионализма государственных служащих и должностных лиц ОМС и использование этой практики в Российской Федерации.

В процессе поиска эффективной модели управления важным моментом

является совокупность теоретических достижений по разграничению полномочий между местными органами государственной власти и органами местного самоуправления, идеи административной и муниципальной реформ, регулирование отношений, возникающих в процессе реализации власти как в центре, на местах, так и между ними, ведь проблема взаимоотношений между местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления занимает одно из ведущих мест в процессе становления эффективной модели управления. Именно решение данной проблемы определяет эффективность решения вопросов местного значения в пределах соответствующей территориальной общины.

Институт делегирования полномочий является одним из важных организационно-правовых институтов власти, который напрямую влияет на эффективность деятельности органов государственной власти на местах и органов местного самоуправления в частности.

Анализ европейского и отечественного опыта функционирования местного самоуправления дает нам возможность утверждать, что его эффективность пропорционально зависит от его статуса в государстве и от того, какое место местному самоуправлению отведено государством.

На практике объем полномочий, который был предоставлен органам местного самоуправления, определяет степень доверия органов государственной власти к своим гражданам и к тем органам местного самоуправления, которым они делегировали свои полномочия, ведь важность децентрализации заключается в передаче для решения общественностью тех вопросов, решением которых до этого занималось государство.

Мировая практика делегирования полномочий на местном уровне является довольно распространенной, и в первую очередь в силу того, что у центральной власти отпадает необходимость в создании собственных управленческих единиц на уровне территориальной общины, соответственно позволяет осуществлять управленческую деятельность более эффективно.

Институт делегирования полномочий является необходимым элементом

механизма деятельности власти в государстве, ведь опыт развитых стран свидетельствует о том, что централизация власти может быть оправдана только на определенном этапе становления государства с обязательной ее дальнейшей децентрализацией путем перераспределения делегирование полномочий на места.

Выполнение указанных мероприятий предоставит реальную способность местному самоуправлению быть той опорой для государственной власти, которая бы позволила ей сосредоточиться на стратегических проблемах и вызовах современности.

Улучшение системы приема на государственную службу, безусловно, повысит эффективность государственной власти. В настоящее время в соответствии с ч. 4 ст. 22 Закона Российской Федерации о государственной службе, по решению представителя работодателя конкурс может не проводиться при заполнении государственных должностей, относящихся к подчиненной группе государственной службы [144]. Последний, основываясь на опыте, с 2005 года, как независимый эксперт по конкурсным комиссиям государственных органов, обычно спрашивает у кандидатов на государственную службу должность, связанную со знанием Конституции Российской Федерации, федеральных законов [225, с. 123-131].

Для обеспечения условий, способствующих повышению эффективности государственных служащих, следует выделить создание организационной культуры. При исследовании понятия «организационная культура» следует иметь в виду, что чаще всего под этим понятием понимают культуру организаций как каких-то объектов, систем. Однако, исследовав организационную культуру не только с позиций управления персоналом, организационного поведения и т.п., но и теории организации, становится понятным, что сущность организационной культуры – это культура организации социально-экономической системы. Организационная культура присутствует во всех сферах деятельности человека в организации, и ее функции должны быть реализованы во всех функциональных блоках системы управления предприятием, в том числе управления персоналом. Организационная культура, воздействуя на каждый функциональный блок

системы управления, отражает идеологию управления организацией. Организационная культура создает фундамент процесса управления – его идеологию.

Необходимо отметить, что основные составляющие организационной культуры воспринимаются работниками на неосознанном уровне и переходят в разряд сознательного через параметры социально-психологического климата, анализ которого позволяет оценивать ее адекватность с помощью собственных установок, ценностей, норм, принципов и т.д. Интегрируя профессиональные ценности, нормы, желание работников, представление о способах совместной деятельности, организационная культура формирует ценностно-ориентационное единство членов коллектива, их мотивацию к труду; определяет стиль поведения работников и стиль руководства; влияет на формальные и неформальные взаимоотношения работников. Значимость организационной культуры рассматривается с точки зрения ее влияния, как на успешность управленческой деятельности руководителя, так и на самочувствие каждого работника в организации.

Следует подчеркнуть, что организационная культура формируется в процессе общения и совместного решения проблем для достижения единой цели. В результате этих процессов производятся собственные ценности, критерии достижения общих целей, права и нормы поведения, формы взаимодействия с внешней средой.

Совокупность условий, элементов и требований к механизму позволяют построить их логическую взаимосвязь на основании использования определенных принципов и критериев, а также инструментов действия, с помощью которых осуществляется воздействие на объекты управления. Создание и развитие организационной культуры с точки зрения системного подхода предполагает последовательное построение системы в трех взаимосвязанных аспектах. Функциональным аспектом является определение его основных функций и краткое изложение функций-задач. Второй аспект системного подхода называется элементным, он предполагает выбор в системе элементов, необходимых для

выполнения функций задач элементов, а также соответствующего элементного (ресурсного) обеспечения. Третий аспект – организационный – предусматривает создание структуры системы управления формированием и развитием организационной культуры и разработку механизма реализации ее функций, а также установление связей и отношений между элементами.

Все аспекты системного подхода к процессу управления формированием и развитием организационной культуры должны ориентироваться и способствовать достижению главной цели организационной культуры – обеспечению самоорганизации социально-экономической системы, повышению трудового потенциала.

Управленческая культура руководителя определяется как совокупность управленческой компетентности и профессионализма (знание способов организации производства, трудовых и управленческих функций, технологий управления и информационного обеспечения, организации делопроизводства и техники личной работы, учебы и подготовки работников) и личностных качеств (нравственности, навыков межличностных коммуникаций, системы ценностных ориентаций, составляет мотивационное ядро поведения руководителя). Именно личностные социально-психологические качества, такие как знания, умения и навыки эффективного общения, эмпатия, уровень притязаний, самоконтроль, уравновешенность, важны в определении уровня управленческой культуры и организационной культуры в частности.

Итак, организационная культура является одной из организационных подсистем, которая тесно связана с другими организационными подсистемами и влияет на эффективность деятельности организации в целом. В случае несоответствия организационной культуры другим организационным системам могут возникать проблемные и кризисные ситуации в деятельности организации. Главная роль в формировании здоровой организационной культуры организации отведена именно руководителю, поскольку целенаправленная работа по управлению персоналом способна формировать и поддерживать эффективную организационную культуру.

Для поддержания эффективной организационной культуры целесообразно

проводить периодический мониторинг по определению установок рабочих относительно труда. На основании полученного перечня конкретизированных установок должны разрабатываться мероприятия по мотивационной политике, построения карьеры, обучению.

При оценке эффективности работы системы государственного управления необходимо учитывать общественное мнение и уровень доверия граждан к власти. В своем ежегодном послании членам Федерального Собрания Президент РФ отмечает, что «...главным критерием оценки эффективности власти, предоставляющей услуги гражданам должно стать общественное мнение, мнение самих граждан...» [173]. То есть на основе исследований В.П. Гриднева [61, с.7-13] подтверждается, что в РФ остаётся ряд существенных проблем в системе государственной гражданской службы, наиболее острой из которых сегодня является отношение гражданского общества к службе и системе в целом. Для ДНР такой опыт очень полезен в связи с тем, что очень быстро происходят интеграционные процессы с РФ как на социально-экономическом и политическом уровнях.

Главный фактор при изучении отношения гражданского общества к системе государственного управления и службы – доверие. Изучая данный показатель, приведем данные исследования по Российской Федерации (по состоянию на 2016 год) на графике (рисунок 2.1).

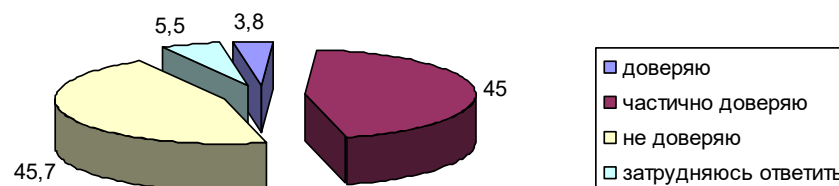


Рисунок 2.1 – Оценка степени доверия населения к органам государственной гражданской службы [составлено на основе данных источников [127, с. 21-29; 155, с. 14-18]]

Изучение мнения проводилось среди представителей дифференцированных

групп населения – по полу, возрасту, достатку, сфере деятельности и пр. Для получения ответа задавался простой вопрос: «Оцените, пожалуйста, насколько вы доверяете деятельности органов государственного управления и гражданской службы?» и предлагались варианты ответов. Результаты консолидированы в сводные отчеты и выведена общая картина распределения по группам ответов опрошенных граждан. Итак, как мы видим, данные диаграммы подтверждают вышеуказанную проблему – низкое или абсолютное недоверие населения к органам государственного управления и государственной гражданской службы. Также следует отметить, что практически половина населения (45,7%) категорически выразили свое недоверие, и лишь частично доверяют – 45%.

В совокупности этих двух показателей, следует, что 90% населения страны, так или иначе, питают недоверие к системе государственной гражданской службы и государственного управления.

Также, в рамках данного исследования, респондентам предлагалось ответить на следующий вопрос: «Что, по Вашему мнению, мешает сегодня государственным служащим повысить свой авторитет среди населения?». Для ответа на вопрос предлагался ряд ответов, состоящий из 5 вариантов, однако в ходе изучения мнения определились явные «лидеры» – 3 показателя, которые по мнению населения способны прямо повлиять на рост имиджа государственной службы в глазах населения. Итак, рассмотрим результаты на рисунке 2.2.

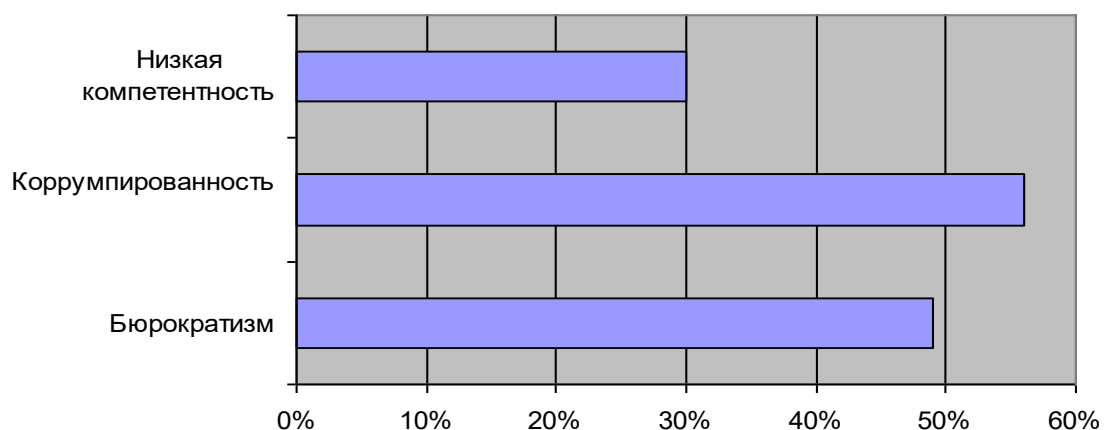


Рисунок 2.2 – Ключевые барьеры в развитии государственной гражданской службы и системы государственного управления в целом [составлено на основе данных источника [69]]

Итак, по данным рисунка 2.2 видно, что более половины опрошенных респондентов (56%) отметили коррумпированность как основной барьер на пути развития, а также как основную причину недоверия населения к органам государственного управления и государственной гражданской службы. Наряду с данной причиной, почти половина населения (48%) приводят бюрократию как основной «тормоз» в развитии государственной гражданской службы. Также почти треть населения отмечает низкую компетентность и слабую профессиональную подготовку представителей государственной гражданской службы.

Исследователь Института государственной службы и управления персоналом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ Турчинов А.И., задавшись вопросами о состоянии и проблемах развития государственной гражданской службы, провел ряд исследований. В одной из своих работ, автор изучал компетентность государственных служащих как фактор развития государственной гражданской службы в целом.

Так, в числе прочего, автором был проведен социологический опрос населения на предмет оценки компетентности государственных гражданских служащих. Населению задавался вопрос: «Как вы оцениваете уровень профессионализма государственных гражданских служащих?». Результаты исследования приведем на рисунке 2.3.

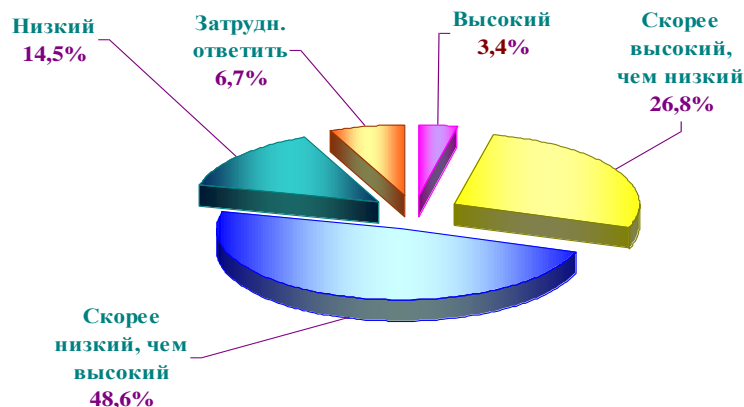


Рисунок 2.3 – Оценка общего уровня профессионализма государственных гражданских служащих РФ [составлено на основе данных источника [69]]

Итак, по результатам исследования (рисунок 2.3), мы видим, что почти половина населения (48,6%) считает, что уровень профессионализма у государственных гражданских служащих «скорее низкий, чем высокий». Низкий уровень профессионализма госслужащих отметили 14,5% опрошенных, и лишь треть населения категорически отметили высокий или «скорее высокий» уровень профессионализма.

Итак, исследовав систему государственной гражданской службы Российской Федерации и Московской области, в частности, можно отметить следующие проблемы развития государственной гражданской службы России:

- 1) недостаточная теоретическая проработка административной реформы;
- 2) отсутствие эффективного управления государственной службой;
- 3) слабое информационное обеспечение, экспертная кулуарность;
- 4) отсутствие учета общественного мнения;
- 5) децентрализация развития государственной службы;
- 6) отставание нормативно-правового обеспечения;
- 7) проблемы кадрового обеспечения;
- 8) реформа как арена столкновения интересов различных субъектов;
- 9) размытость полномочий государственных органов;
- 10) некритическое отношение к зарубежному опыту;
- 11) жесткая зависимость от политической ситуации.

Таким образом, зная ключевые причины, тормозящие развитие государственной гражданской службы современной России, следует ориентировать на них и ключевые мероприятия по развитию и реформированию системы.

Касательно излишнего бюрократизма, основными направлениями по минимизации негативного влияния могут стать:

- децентрализация управления, расширение полномочий территориальных органов управления;
- упрощение процедур и алгоритмов решения задач, формирование алгоритмов работы;

- оптимизация процедуры решения задач;
- оптимизация системы работы с обращениями граждан;
- внедрение прогрессивных технологий управления – компьютерных и информационных программ.

Проблема с коррумпированностью, имеющей место на сегодня быть, решается исключительно по средствам внедрения государственных антикоррупционных программ. Немаловажную роль для искоренения данной проблемы играет и население, помощью и содействием которого нельзя пренебрегать в реализации данных программ. В данном направлении также особое внимание следует уделять росту гражданского сознания и развитию гражданской активной позиции.

Касательно проблемы слабой профессиональной подготовки, следует уделять внимание следующим направлениям:

- 1) рост квалификационных требований для поступления на государственную гражданскую службу;
- 2) оптимизация и повышение результативности программ повышения квалификации;
- 3) последипломное образование;
- 4) оптимизация системы аттестации государственных гражданских служащих;
- 5) внедрение систем профессионального обучения и тренингов (в т.ч. и коучинга) как общего назначения, так и профилированных.

Таким образом, учитывая долю данных проблем в общей картине барьеров на пути совершенствования системы, решение данных проблем позволит сделать существенный шаг на пути развития системы государственной гражданской службы на примере Российской Федерации.

Данные направления будут содействовать формированию важных предпосылок для действенного повышения функционирования государственной гражданской службы и увеличению эффективности работы всей системы

государственного управления в условиях динамического становления государства.

Следующий элемент при оценке государственных служащих является прием на работу. В большинстве стран зачисление на должность проводится с испытательным сроком. Продолжительность этого периода регулируется законом, и для каждой профессиональной категории обычно устанавливаются разные испытательные периоды.

Также может быть введен испытательный срок для повышения должностного лица на должности (например, в соответствии с законодательством Федеративной Республики Германия этот срок может составлять не менее года). Законодательство США и Германии также знает о чем-то вроде подготовительной службы. Таким образом, в Соединенных Штатах для того, чтобы стать членом высшего управленческого уровня, требуется пройти стажировку и подготовительную службу в течение трех лет [73, с. 87-103], по итогам прохождения службы кандидат на должность сдает экзамены.

В основу исследования проблемных вопросов развития системы государственного управления избран методический подход на основе выбора трех основных направлений такого развития, а именно: институциональный, функциональный и эволюционный.

Институциональная часть включает в себя субъект-субъектное взаимодействие на высших уровнях власти (законодательной, исполнительной и судебной), а также центральных и местных органов государственной власти. В данном направлении важным инструментом является разграничение полномочий между ветвями власти, также органов государственной власти и местного самоуправления.

Функциональная часть включает в себя субъект-объектное взаимодействие. А именно органов государственной власти и сфер жизнедеятельности общества. По сути, это формирование и реализация государственных политик в разных сферах общества. Также сюда относится и реализаций определенных стратегий общегосударственных проектов и программ.

Эволюционная часть включает в себя субъект-объектное взаимодействие, ориентированное на создание условий общественного развития на основе программного подхода с решением тактических задач. В данном случае это реализация планов социально-экономического развития территории в течении одного года.

По нашему мнению, при определении основных проблемных вопросов развития системы государственного управления, в первую очередь, целесообразно сосредоточить внимание именно на тех из них, которые являются наиболее важными в институциональной, функциональной и эволюционной части и приведены выше.

При определении основных проблемных вопросов будем исходить из определения сущности проблемы государственно-управленческих отношений как несоответствия существующего и желаемого состояний этих отношений, а ее решения - как преодоление этого несоответствия.

Начнем с определения основных проблемных вопросов в институциональной части. Возникновение новых отношений в обществе, превращение их в устойчивые, общественно значимые требует создания соответствующих структур, норм, правил, социального регулирования, и является содержанием институционализации.

При этом целесообразно учитывать систему структурных принципов государственного управления, среди которых: структурно-целевые, отражающие закономерности рационального построения «дерева целей» государственного управления; структурно-функциональные, характеризующие закономерности и взаимосвязи построения функциональной структуры государственного управления; структурно-организационные, связанные с закономерностями и взаимосвязями построения организационной структуры государственного управления; структурно-процессуальные, дающие представление об основных закономерностях и взаимосвязях рационального и эффективного ведения управленческой деятельности органов государственной власти.

К наиболее существенным проблемным вопросам разграничения

полномочий между ветвями власти следует отнести:

- исключение дублирования функций;
- предоставление демократического характера механизмам взаимного сдерживания;
- обеспечение реальной независимости (функциональной и финансовой) судебной ветви власти;
- повышение эффективности парламентского контроля.

К наиболее существенным проблемным вопросам административного реформирования структуры правительства следует отнести:

- разграничение политических и административных должностей;
- четкое определение обязанностей и полномочий соответствующих должностных лиц;
- разработка процедур и регламентов для налаживания их четкого взаимодействия.

К наиболее существенным проблемным вопросам разграничения общественных сфер управления между центральными органами государственной власти следует отнести:

- исключение функционального дублирования;
- организацию корпоративной работы;
- компромиссное, а не административно-командное решение спорных вопросов;
- учет исторического и современного зарубежного и отечественного опыта.

К наиболее существенным проблемным вопросам административного реформирования структуры центральных органов исполнительной власти следует отнести:

- осуществление такого реформирования на научно-обоснованной основе, исходя из принципа А. Чандлера «стратегия определяет структуру управления» [197, с. 301-325];
- недопущение существенного разрастания структуры центральных органов исполнительной власти;

– предупреждение известной управленческой патологии «сегодня объединить – завтра разъединить» путем обоснования целесообразности таких действий.

К наиболее существенным проблемным вопросам разграничения полномочий в процессах управления между органами государственной власти и местного самоуправления является административно-территориальная реформа национального или местного масштабов на основе их научного и практического обоснования, общественного обсуждения.

К наиболее существенным проблемным вопросам административно-территориального реформирования следует отнести:

- определение его основных направлений и задач, разработка его концепции и стратегии;
- определение финансовых возможностей государства для его проведения;
- проведение социологических опросов, а в случае целесообразности, и национального и / или местных референдумов по этому вопросу;
- сравнение и обобщение их результатов.

К наиболее существенным проблемным вопросам формирования и реализации структуры властной иерархии следует отнести:

- завершение административного реформирования структуры власти в России;
- осуществление административно-территориальной реформы национального масштаба;
- административное реформирование структуры властной иерархии на региональном и районном уровнях;
- повышение эффективности системы государственных коммуникаций.

К наиболее существенным проблемным вопросам административного реформирования структуры властной иерархии следует отнести:

- изменение административно-территориального устройства, а значит, и структуры властной иерархии;
- изменение действующей модели структуры властной иерархии, прежде

всего на региональном уровне;

- исключение дублирования функций органов государственной власти и местного самоуправления на региональном и районном уровнях государственного управления;

- осуществление контроля за функционированием исполнительной власти со стороны общества через институты парламентской и прямой демократии,

- внедрение критерия качества государственных услуг как основного при оценке деятельности государственных учреждений.

Определим основные проблемные вопросы в функциональной части механизмов самоупорядочения.

К наиболее существенным проблемным направлениям по формированию и реализации государственных политик в различных сферах общественной жизни следует отнести:

- консолидацию стратегических функций и функций выработки политики в правительстве и в министерствах;

- необходимость обязательного определения таких политик определенными нормативно-правовыми актами;

- указание, в рамках которой стратегии (стратегий) и на котором их этапе они реализуются;

- унификацию актов, которые должны определяться и утверждаться государственными политиками;

- эффективная информационная политика относительно их принятия и сопровождения на всех этапах реализации как форма общественного контроля за их выполнением;

- разработка, принятие и выполнение центральными органами исполнительной власти программ действий не являются приоритетными, но обязательно выполняются в пределах этих политик дополнительно к государственным целевым программам;

- установление социально-партнерских отношений с гражданами в процессе разработки программ и конкретных решений, а также при оценке достижений

реализации государственной политики;

– обязательность и независимость оценки эффективности проведения государственных политик в стране и в различных сферах общества.

К наиболее существенным проблемным вопросам формирования и реализации национальных проектов следует отнести:

– более четкое нормативно-правовое определение сфер их приложения, а также разграничения с государственными целевыми программами;

– их привязка к сроку исполнения, независимо от характера и назначения проекта;

– включение инновационных блоков в их состав;

– ежегодная актуализация (просмотр, уточнения, коррекция) задач проектов;

– эффективное информационное сопровождение на всех этапах их реализации как форма общественного контроля за выполнением;

– проведение государственного конкурса проектов - претендентов на включение в состав национальных проектов;

– совершенствование методик их обоснования, разработки и реализации, а также оценки результативности.

К наиболее существенным проблемным вопросам формирования и реализации государственных целевых программ следует отнести:

– обеспечение обязательности разработки и принятия программ в пределах соответствующих государственных политик и для реализации их приоритетных направлений;

– более четкое и понятное разграничение с программами социально-экономического развития страны и отдельных регионов;

– включение инвестиционно-инновационного блока в их состав;

– ежегодная актуализация (просмотр, уточнения, коррекция) задач программ;

– эффективное информационное сопровождение на всех этапах реализации таких программ, как форма общественного контроля за выполнением;

- расхождение в необходимых затратах на их реализацию с возможностями бюджетного финансирования, что повышает риск их невыполнение;

- совершенствование методик их обоснования, разработки и реализации, а также оценки результативности.

К наиболее существенным проблемным вопросам государственного бюджетирования следует отнести:

- обеспечение сбалансированности доходной и расходных частей государственного бюджета;

- поиск «золотой середины» в балансе государственной и территориальной частей бюджетных расходов;

- повышение эффективности межбюджетных отношений;

- демократизацию бюджетных отношений в структуре властной иерархии, между органами государственной власти и органами местного самоуправления;

- обеспечение обоснованности государственного бюджетного финансирования государственных и региональных программ социально-экономического развития, национальных проектов и государственных целевых программ;

- обоснованность расходов финансовых резервов государства;

- повышение эффективности государственных расходов за счет применения четких схем оценки исполнения бюджета и подотчетности государственных служащих в отношении государственных расходов;

- развитие программно-целевой методологии бюджетирования, в частности введение отдельными статьями инвестиционно-инновационного финансирования;

- дальнейшее повышение эффективности и результативности государственного контроля.

Определим основные проблемные вопросы в эволюционной части механизмов самоупорядочения.

К наиболее существенным проблемным вопросам стратегического управления и планирования следует отнести:

- необходимость обязательного определения такого управления и

планирования определенными нормативно-правовыми актами;

- унификацию актов, должны определяться и утверждаться государственными стратегиями;

- наличие в них кроме SWOT-анализа также блока антикризисного управления;

- ежегодный пересмотр и коррекция стратегии развития и стратегических планов, учитывая опыт передовых стран мира;

- эффективная информационная политика относительно их принятия и сопровождения на всех этапах реализации как форма общественного контроля за их выполнением;

- ведение реестра национальных, государственных и региональных стратегий развития;

- дальнейшее развитие теоретико-методологического и инновационного обеспечения проблемных вопросов стратегического управления и планирования.

К наиболее существенным проблемным вопросам реализации государственных программ социально-экономического развития следует отнести:

- обеспечение обязательности разработки и принятия программ в пределах соответствующих стратегий государственного и регионального развития для обеспечения реализации их приоритетных направлений;

- соответствие задач таких программ приоритетным направлениям регионального развития;

- системная взаимосвязь ежегодных и среднесрочных региональных и территориальных программ социально-экономического развития;

- отражение в этих программах задач национальных проектов и государственных целевых программ в части, касающейся в них соответствующих территорий;

- расхождение в необходимых затратах на их реализацию с возможностями бюджетного финансирования, что повышает риск их невыполнения.

К наиболее существенным проблемным вопросам проведения экономических и социальных реформ и преобразований следует отнести:

- необходимость поддержки населением;
- повышение эффективности, экономичности, результативности и справедливости (равных экономических и социальных условий и возможностей населения в пределах определенных территорий) экономических и социальных отношений в результате их реализации;
- формирование базовой команды реформаторов;
- планирование реформ;
- проектный подход к реформированию;
- связь стратегий развития, национальных проектов и государственных целевых программ по направлениям и задачами реформ;
- конкретность направлений и задач реформ, понятность и обоснованность ожидаемых результатов;
- определение момента начала и срока их проведения;
- поэтапность проведения реформ;
- необходимость достаточных ресурсов для их проведения и успешного завершения;
- комплексность и системность их проведения;
- закрепление ответственного органа государственной власти (уполномоченного лица) за подготовку и проведение реформы, ее результаты;
- обеспечение прозрачности, партисипативности, транспарентности, общественного контроля на всех этапах производства;
- отчет по результатам всех этапов реформирования [171, с. 112-141].

Исходя из представленного зарубежного опыта по проведению анализа государственного управления и эффективности труда государственных служащих, необходимо выработать единый подход к определению такой эффективности на примере органов государственной власти Донецкой Народной Республики.

2.2. Оценка эффективности труда госслужащих (на примере работы судебной системы в Донецкой Народной Республике)

Система профессионального развития государственных служащих в первую очередь призвана обеспечивать реализацию принципа профессионализма и компетентности на государственной службе.

На госслужащих Федеральным законом № 79-ФЗ возложена обязанность удерживать уровень квалификации, достаточный для выполнения обязанностей, предусмотренных должностными инструкциями: им предоставляют возможность переподготовки и повышения квалификации с сохранением средней заработной платы на период обучения [144, ст. 14, 15]. Задача анализа уровня профессиональной подготовки государственных служащих была возложена на кадровые службы государственных органов. Поэтому система профессиональной подготовки и переподготовки государственных служащих является обязательным компонентом и элементом прохождения государственной службы в любом государственном органе. В том числе и в Донецкой Народной Республике, действует данная норма на основании соответствующего закона «О государственной гражданской службе» [147, ст. 70].

В имеющейся системе госслужбы профессиональное становление тесно связано с продвижением по карьерной лестнице, оценкой качества работы, уровнем заработной платы, присвоением классов чинов, применением мер поощрения/наказания и т. д.

Госслужба является креативным трудом, поэтому государственный гражданский служащий, который выбрал ее в качестве своей профессии, обязан постоянно повышать свою теоретическую базу знаний на протяжении всего периода профессиональной деятельности, независимо от замещаемой им должности. В связи с этим, подготовка, переподготовка и повышение квалификации в современной госслужбе органически «встроены» в систему

прохождения госслужбы [93, с. 45]. Принципы, заложенные в этом процессе, определяют характер и содержание профессионального развития госслужащих.

Принципы их подготовки, переподготовки и повышения квалификации подразделяются на три группы: общегражданские; профессиональные; внутрикорпоративные.

Общегражданские принципы включают в себя:

- обучение госслужащих навыкам мотивирующего воздействия на окружающих;
- формирование повышенного чувства ответственности и гражданского долга, а также личных этических качеств, таких как гражданское сознание, верность интересам государства;
- добросовестность и устойчивость к коррупционным воздействиям.

Профессиональные принципы содержат:

- обладание специализированными знаниями в области юриспруденции, политологии, экономики, социальной психологии и социологии, теории и истории международного и отечественного государственного управления;
- способность применять данные знания;
- непрерывность и вариативность профессионального образования госслужащих;
- системность и регулярность профессионального образования сотрудников государственного аппарата.

Внутрикорпоративные принципы включают:

- наделение способностями управленческой работы и лидерскими качествами;
- единомыслие, взаимодействие и взаимопомощь на службе;
- повышение социального статуса и имиджа госслужбы, чести и достоинства каждого работника.

Если использовать вышеназванные принципы, то можно разработать комплекс практических мер, которые будут направлены на организацию процесса профессионального развития и роста кадров государственного аппарата.

В современной системе профессионального образования госслужащих Российской Федерации, как показывает практика, существует большое количество «узких мест». Основными недостатками системы профессионального роста, развития и воспитания работников государственного аппарата являются:

1) недостаток конкурентной борьбы государственных и негосударственных образовательных организаций за возможность получения госзаказа на профессиональную переподготовку и повышение квалификации госслужащих;

2) абсолютная подвластность образовательных организаций своим заказчикам, их ведомственная зависимость от них: это гарантирует своевременную реакцию на различного рода требования, но ущемляет инициативу образовательных организаций;

3) обширное и не всякий раз оправданное привлечение госслужащих-практиков для реализации образовательных программ в качестве преподавателей;

4) изоляция системы дополнительного профессионального образования должностных лиц от федеральной системы образования и обучения, контролируемой Министерством образования и науки Российской Федерации: следствием этого является плохо скоординированное преподавание общегуманитарных дисциплин с общеобразовательными стандартами, что снижает ценность непрерывного образования.

5) трудности с качеством совершенствования нормативно-правовой базы для профессиональной подготовки, переподготовки и обучения госслужащих: частичное регулирование и правовая неопределенность во многих концепциях профессионального развития государственных служащих (например, какое образование следует рассматривать как высшее образование в области специализации государственной должности, какое обучение считается эквивалентным и какое дополнительное профессиональное обучение требуется и т. д.);

6) формирование системы профессионального обучения и переподготовки госслужащих занимает слишком много времени, чтобы найти решения для создания единой системы образовательных учреждений, специально

предназначенных для подготовки и переподготовки кадров государственного аппарата [60, с. 7-13].

Для решения вышеописанной проблемы необходима реализация комплекса мер правового, организационного, финансово экономического, а также учебно-методического характера.

Система повышения квалификации госслужащих позволяет проводить мероприятия по обучению, переподготовке, повышению квалификации и стажировке с тем, чтобы государственные служащие могли более профессионально принимать решения в сфере государственного управления. Однако созданный комплекс не дает полной информации о кадровом потенциале и, следовательно, о возможности адаптации кадровой политики. Отсюда следует, что на данный момент профессиональная подготовка государственных служащих неэффективна, так как отсутствует научно-методическое обеспечение, без объединения усилий в этом направлении преподавателей, научных сотрудников, самих государственных служащих, а также без индикаторов состояния и систем мониторинга кадровой обстановки. Существующий пробел следует устранить в ближайшее время, иначе качество государственных услуг так и останется на недостаточном уровне.

Анализ определенных видов деятельности государственных служащих по категориям и группам, позволил обозначить, что для оценки профессиональной деятельности государственных служащих должны использоваться разные методы.

Так, лица, занимающие должности, относящиеся к категории госслужащих «руководители», могут быть оценены по квалификационным требованиям, которые прописаны в их должностных инструкциях. Кроме этого для оценки данной категории работников процесс управленческой деятельности не так важен, как результативность и эффективность деятельности государственного органа или его структурных подразделений [125]. Также к параметрам оценки руководящего состава государственных служащих следует отнести показатели эффективности работы подчиненных с учетом использования передовых информационных технологий и управленческих инструментов, уровень социально-

психологического климата в коллективе.

Государственные чиновники, относящиеся к категории «специалисты», занимаются профессиональным обеспечением выполнения государственными органами своих задач и функций.

В данную категорию входят сотрудники, которые осуществляют сбор и аналитическую обработку информации, подготавливают внутренние документы для руководящего состава. В то же время оцениваются результаты только той области деятельности, за которую отвечает конкретный специалист.

Работники категории «специалисты» возглавляют свои направления и следят за выполнением определенных общественных функций. В данном случае оцениваются результаты, которые определены должностной инструкцией и задачами непосредственного руководителя. Такие задачи могут иметь количественные и качественные критерии оценки.

Государственные служащие категории «обеспечивающие специалисты» обеспечивают организационную, информационную, документальную, финансово-экономическую, техническую и иную поддержку основных процессов органа власти. Наличие сбоев в обеспечивающих процессах свидетельствуют о качественных показателях работы данной категории специалистов, что также существенно отражается на качестве основных процессов органа власти [13, с. 3-6].

Таким образом, количественные и качественные показатели работы категорий государственных служащих становятся основой для определенного метода оценки их работы. Одним из таких методов является оценка по ключевым показателям эффективности работы государственных служащих, причем данные показатели могут быть индивидуальными и коллективными [18, с. 27].

Поэтому рассмотрим коллективные показатели на примере судебной власти, а именно осуществления правосудия судами общей юрисдикции Донецкой Народной Республики с целью выработки научно-методического подхода к оценке этой категории служащих.

1. Общие показатели нагрузки судов общей юрисдикции в 2015-2017 годах.

Согласно официальным статистическим данным, с 2015 года (с момента создания судебной системы Донецкой Народной Республики) по 2017 год в суды общей юрисдикции Донецкой Народной Республики поступило 199 272 судебных дела и материала, в том числе:

- 46 345 уголовных дел и материалов;
- 127 128 гражданских дел и материалов;
- 25 759 дел и материалов об административных правонарушениях.

Динамика поступления дел и материалов выглядит следующим образом:

– в 2015 году в суды общей юрисдикции поступило 55 640 дел и материалов или 27,9% от общего количества дел и материалов, поступивших за 2015–2017 годы;

– в 2016 году – 69 733 дела и материала или 35%;

– в 2017 году – 73 899 дел и материалов или 37,1%.

Динамика поступления дел и материалов в суды общей юрисдикции Донецкой Народной Республики в 2015-2017 годах представлена на рисунке 2.4.

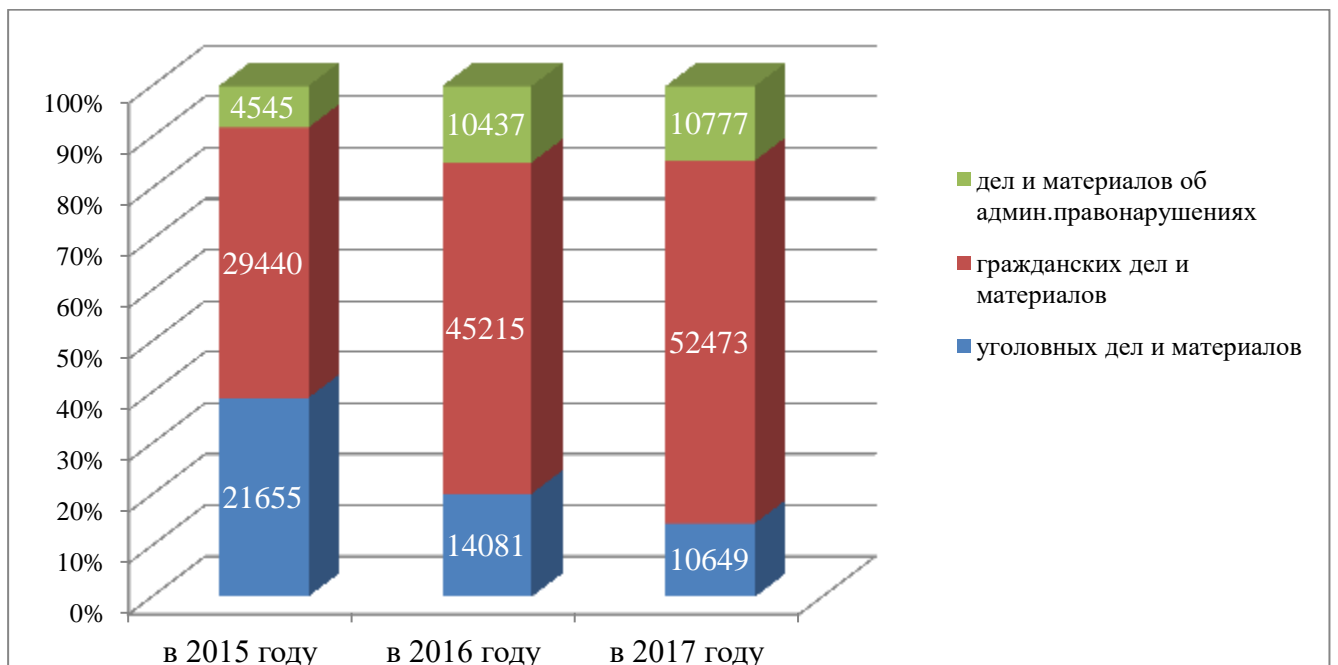


Рисунок 2.4 – Динамика поступления дел и материалов в суды общей юрисдикции ДНР в 2015-2017 годах [составлено автором на основе данных отчетности результатов работы органов судебной власти]

На представленной диаграмме видно, что в период с 2015 по 2017 год постепенно возрастает количество поступающих в суды общей юрисдикции Донецкой Народной Республики гражданских дел и материалов (с 29 440 – в 2015 году до 45 215 – в 2016 году, 52 473 – в 2017 году), а также дел и материалов об административных правонарушениях (с 4 545 – в 2015 году до 10 437 – в 2016 году и 10 777 – в 2017 году). В связи с этим отметим тот факт, что за период функционирования судебной системы Донецкой Народной Республики растёт авторитет судебной власти, граждане всё чаще обращаются в суды за защитой своих нарушенных прав и интересов.

Количество поступающих уголовных дел и материалов постепенно снижается (в 2015 году – 21 655, 2016 году – 14 081, 2017 году – 10 649). Снижение показателей поступления уголовных дел и материалов объективно обусловлено тем, что в 2015 – начале 2016 годов к производству судов общей юрисдикции, в том числе принимались уголовные дела и материалы, оставшиеся не рассмотренными судами Украины в 2014 году. Начиная с 2016 года, в суды общей юрисдикции в подавляющем большинстве поступают уголовные дела, которые расследовались после образования Донецкой Народной Республики.

2. Общие показатели поступления судебных дел и материалов в суды общей юрисдикции Донецкой Народной Республики в 2017 году, нагрузка на судей.

В производстве судов общей юрисдикции Донецкой Народной Республики (далее – суды общей юрисдикции) в 2017 году находилось (с учётом дел и материалов, не рассмотренных в 2016 году и поступивших в суды в 2017 году) – 82 128 судебных дел и материалов, в том числе 44 147 дел и 37 981 материалов, среди которых:

– 14 457 уголовных дел и материалов в отношении 16 223 лиц (в том числе в отношении 2 891 лица, содержащегося под стражей); из них 207 жалоб на действия или бездействие лиц, производящих дознание, органы дознания, следователей, начальников следственных отделов, прокуроров и жалоб на постановления об отказе в возбуждении и прекращении уголовного дела;

– 56 622 гражданских дел и материалов;

– 11 049 дел и материалов об административных правонарушениях.

Для сравнения: на рассмотрении судов в 2015 году находилось 55 640 дел и материалов, в 2016 году (с учётом дел, не рассмотренных в 2015 году) – 74 929 дел и материалов.

Таким образом, нагрузка судов общей юрисдикции в 2017 году, по сравнению с показателями нагрузки в 2015 году, увеличилась на 26 488 дел и материалов или на 47,6%, по сравнению с 2016 годом – на 7 199 дел и материалов или 9,6%. Вместе с тем, с каждым годом увеличивается общее количество дел, которые находятся в производстве судов общей юрисдикции – на 116% в сравнении с 2015 годом и на 23,7% в сравнении с 2016 годом. Количество материалов в сравнении с показателями 2015 года увеличилось на 7,9%, но в сравнении с данными 2016 года, наоборот, уменьшилось на 3,2% (таблица 2.1).

Таблица 2.1 – Сравнительные статистические показатели дел и материалов, находившихся в производстве судов общей юрисдикции в 2015-2017 годах [составлено автором на основе данных отчетности результатов работы органов судебной власти]

Находилось в производстве	2015 г.	2016 г.	2017 г.	Динамика 2017 года в сравнении с данными, %	
				2015 г.	2016 г.
1	2	3	4	5	6
1. Всего уголовных дел и материалов, из них:	21655	16 931	14 457	-33,2	-14,6
1.1. Уголовных дел	7 772	8 621	8 996	15,7	4,3
1.2. Уголовных материалов	13 883	8310	5 461	-60,7	-34,3
2. Всего гражданских дел и материалов из них:	29 440	47 310	56 622	92,3	19,7
2.1. Гражданских дел	8 252	18 483	24 157	192,7	30,7
2.2. Гражданских материалов	21 188	28 827	32 465	53,2	12,6
3. Дел и материалов об административных правонарушениях, в том числе:	4 545	10 688	11 049	143,1	3,4
3.1. Дел	4 403	8 579	10 994	149,7	28,2
3.2. Материалов	142	2 109	55	-61,3	-97,4

Продолжение таблицы 2.1

1	2	3	4	5	6
4. Всего дел и материалов, в том числе:	55 640	74 929	82 128	47,6	9,6
4.1. Дел	20 427	35 683	44 147	116,1	23,7
4.2. Материалов	35 213	39 246	37 981	7,9	-3,2

Из представленной диаграммы (рисунок 2.5) также видно, что в период 2015-2017 гг. стремительно возрастает количество гражданских дел и материалов (с 29 440 – в 2015 году до 47 310 – в 2016 году, 56 662 – в 2017 году), а также дел и материалов об административных правонарушениях (с 4 545 – в 2015 году, до 10 688 – в 2016 году и 11 049 – в 2017 году). Количество уголовных дел и материалов постепенно снижается (в 2015 году – 21 655, в 2016 году – 16 931 и в 2017 году – 14 457).

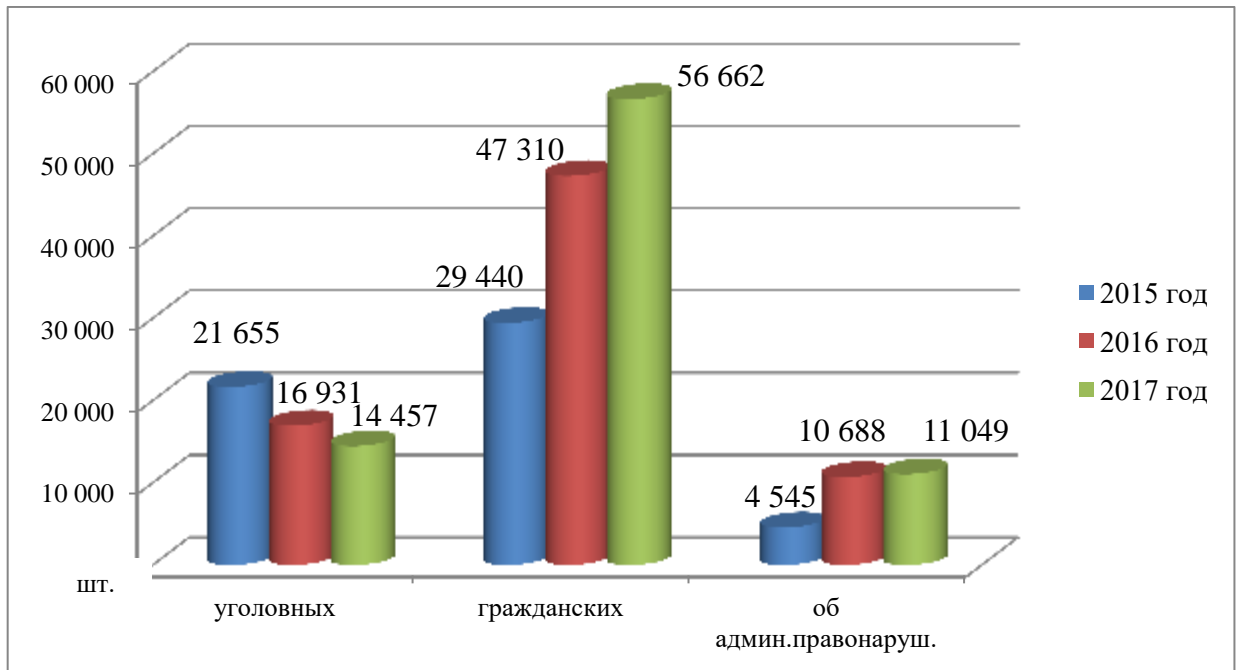


Рисунок 2.5 – Динамика дел и материалов, находившихся в производстве судов общей юрисдикции в 2015-2017 гг. (по видам судопроизводства) [составлено автором на основе данных отчетов о результатах работы органов судебной власти]

Наибольшее количество дел и материалов в 2017 году находилось в производстве Харцызского межрайонного суда (13 344), Кировского межрайонного суда г. Донецка (11 200), Центрально-Городского межрайонного суда г. Горловки (11 074), Буденовского межрайонного суда г. Донецка (10 297), Ворошиловского межрайонного суда г. Донецка (10 040), Центрально–Городского межрайонного суда г. Макеевки (8 535).

Коллективные показатели эффективности (КПЭ) позволяют сформировать индивидуальные с учетом функциональных обязанностей и полномочий (зон ответственности) государственного служащего [13, с. 3-6]. Важнейший фактор, который оказывает влияние на индивидуальный КПЭ, обладание компетенциями и опытом работы государственного служащего. Данный фактор становится связующим звеном в повышении качественных и количественных КПЭ. Также индивидуальные показатели следует разделить на обобщенные (приемлемы для большинства исполнителей) и специфические, которые относятся к отдельным должностям, например к управленческому персоналу в части принятия решений, выездных проверок или консультаций.

Качественные показатели также упираются в компетенции государственного служащего, а именно: знание нормативно-правовых актов, умение их анализировать и применять при составлении внутренних документов.

Для адаптации КПЭ к условиям работы государственных служащих в судебной системе рекомендовано использовать один показатель в виде получения эффекта от реализации основного процесса (делопроизводство) с весовым значением 20%, четыре показателя результативности основных процессов с весовым значением 40%, три показателя, связанные с влиянием на процесс (например, его совершенствование) с весовым значением 30%, два показателя, которые характеризуют личностные качества государственного служащего (например, дисциплина, пунктуальность) с весовым значением 10% и оставшиеся 10 % отнести на качественные характеристики (например, отсутствие жалоб от потребителей государственной услуги). Данные показатели должны лечь в основу формирования мотивационного фонда государственного служащего или при

проведении аттестации и квалификационных экзаменах. Общая схема расчета коллективных и индивидуальных показателей широко рассмотрена в работе Даниловой О.В. [64, с. 105-113] (Приложение Б). Таким образом, КПЭ смогут оценить повышение эффективности работы госслужащих в процессах решения актуальных проблем в Донецкой Народной Республике [43, с. 190-195]., причем в соответствии с Законом [147], служащий на основании ст. 15, п. 2 должен быть ознакомлен с критериями оценки эффективности исполнения обязанностей.

Разработка подробных должностных инструкций и нормативных документов для оценки эффективности работы становится сложной задачей из-за разнообразия и универсальности руководителей в системе судебной власти. Для данной категории сотрудников системы материального поощрения основаны не столько на оценке непосредственных результатов, сколько на признании статуса и продолжительности работы на государственной службе. Однако в то же время успех в достижении целей государственных органов во многом определяется инициативой и предприимчивостью управленческой команды, а это значит, что они заинтересованы в результате.

В рамках научных современных исследований накоплен огромный опыт и различные методологические подходы к оценке эффективности управленческого персонала [7, с. 43-50; 26, с. 100-125; 125], которые можно апробировать к условиям становления государственной службы в ДНР.

Так, например, работа с высшей категорией государственных служащих осуществляется отделом управления персоналом. В Канаде первая группа должностей государственной службы включает заместителей министров и их помощников, генеральных менеджеров, руководителей агентств и других государственных чиновников, работающих в некоторых государственных учреждениях [13, с. 3-6]. Именно структурное подразделение, которое отвечает за работу с кадрами, формирует как коллективные, так и индивидуальные показатели, а на основании отчетов структурных подразделений передает данные в бухгалтерию для расчета премиального фонда.

Сама процедура оценки работы государственного служащего не должна

быть частой, самое оптимальное – дважды в год (середина и конец года). К середине года оценщик и его непосредственный руководитель обсудят трудности в решении конкретной проблемы и, при необходимости, скорректируют первоначальный план работы. В конце года сотрудник управленческой команды заполняет форму самооценки, в которой записываются результаты, достигнутые в связи с целями, поставленными в начале года.

Применение разносторонней оценки («360-градусный» метод) повышает уровень объективности решения и уверенность рядовых сотрудников в объективной оценке работы государственного аппарата.

Изучение канадского опыта позволяет выделить особенность в увязке государственных целей с показателями эффективности работы высокопоставленных лиц на основе официальных соглашений. В условиях ДНР такое соглашение может подписываться между профильными комитетами Народного Совета ДНР и соответствующими министрами Правительства ДНР.

В Канаде основные взаимоотношения между целями государственного органа и высокопоставленными государственными служащими устанавливаются при формировании соглашений об эффективности между заместителем министра и помощником заместителя министра. Для других государственных чиновников задачи определяются путем разделения и уточнения целей, которых должны достичь их непосредственные начальники. Основные разделы, которые должны быть включены в соглашение об исполнении или достижении государственных целей следующие:

- даты начала и окончания рабочего цикла;
- текущие обязательства и критерии эффективности;
- ключевые обязательства и критерии эффективности;
- полученные результаты (заполняется в конце рабочего цикла);
- письменная оценка (заполняется в конце рабочего цикла).

По результатам оценки рядового государственного гражданского служащего из числа руководителей может быть присвоен соответствующий уровень результативности (таблица 2.2).

Таблица 2.2 – Оптимальное соотношение групп госслужащих по категориям результативности в Канаде [составлено автором на основе изучения источников [21, с. 81-103; 86, с. 30-38]]

Уровень результативности		Удельный вес госслужащих, которым по результатам оценки был присвоен данный уровень
1	«Ожидаемые результаты не достигнуты»	не менее 5%
2	«Ожидаемые результаты достигнуты (-)»	не менее 10%
3	«Ожидаемые результаты достигнуты»	не более 65%
4	«Ожидаемые результаты достигнуты (+)»	
5	«Ожидаемые результаты превышены»	не более 20%

Для выполнения текущих функциональных обязанностей устанавливается фиксированный оклад. При повышении эффективности в части внедрения каких-либо решений относительно снижения временных или других ресурсных затрат на выполнение задачи госслужащего ежегодное повышение зарплаты обычно составляет 5%. При выполнении своих основных обязательств управляющий имеет право получать единовременные выплаты сверх базовой заработной платы.

В то же время единовременные выплаты должны «вновь формироваться» каждый год и напрямую не должны быть связаны с увеличением базовой заработной платы. Поэтому в данном случае стоит применять два типа единовременных платежей: оплата за риск и бонусы.

Также следует отказаться от строгих санкций в отношении низкоэффективных сотрудников высшего звена. Управление эффективностью в этом случае в основном направлено на поиск направлений их профессионального развития.

Рассмотренные ранее элементы системы управления эффективностью работы высшего управленческого персонала органа государственной власти можно представить в обобщенном виде в разрезе таких государств, как США, Канада, Новая Зеландия, Нидерланды и Австралия (Приложение В).

Распределение категорий государственных служащих по уровню эффективности используется для обоснования премиальных решений,

конкуренция создает дополнительные стимулы для профессионального развития и повышает работоспособность служащих. Также представлена общая картина эффективности организации работы государственного органа. В целом, принудительное ранжирование используется при определении категорий исполнительской деятельности.

В результате опыт зарубежных стран относительно оценки результативности и эффективности, стимулирования деятельности государственных служащих свидетельствует о неоднозначности результатов применения аналогичных инструментов в разных странах. В данном случае интересен опыт Российской Федерации, где современная нормативно-правовая база государственной службы России включает, но не реализовывает, возможности повышения эффективности менеджеров. В соответствии с положениями Закона «О государственной гражданской службе» (п. 14-16, ст. 50) может быть установлен особый порядок оплаты труда работников на основе показателей результативности и эффективности, определенных в срочном служебном контракте [144]. Показатели эффективности должны основываться на обобщенных списках.

В условиях ДНР после внедрения системы планирования и мониторинга результатов управленческой деятельности целесообразно, как и во Франции, экспериментально внедрить результаты наград в нескольких пилотных учреждениях. Тестируя бонусы по результатам, можно выяснить, в какой степени этот тип мотивации мотивирует современных руководителей.

Однако в данном случае следует выделить следующие ключевые существенные проблемы, возникающие при оценке эффективности работы руководителей и стимулировании их работы:

- разработка типовой формы действующего договора (срочный трудовой договор, включая показатели эффективности);
- формирование технологии и алгоритмов проведения собеседования;
- применение метода «360 градусов» или подобных аналитических инструментов при оценке результатов работы;

- ранжирование отдельных групп государственных служащих по уровню эффективности;

- обеспечение того, чтобы результаты оценки эффективности были связаны с изменением официального вознаграждения и /или суммы бонуса в соответствии с полученными результатами.

Поэтому, государственные служащие, которые являются профессиональными «специалистами», обеспечивают контроль над выполнением основных процессов государственных органов, с помощью выполнения поставленных задач и функций [23, с. 109]. Для оценки эффективности работы специалистов в бюрократической системе можно рассмотреть метод, который используется при решении проблем с доминированием роли личности. Особенно доминирование личности проявляется в правоохранительных органах (финансовая полиция, пограничная служба, армия). В данном случае предлагается использовать оценочный лист в виде таблицы, где в первом столбце, последовательно указываются профессиональные навыки, знания и умения, которые оказывают непосредственное влияние на результаты деятельности. Шкала оценки по каждому критерию выставляется руководящим составом по отношению к подчиненному от 1 до 10, в результате формируя профиль личности. Причем общая сумма баллов не является важным аспектом, так как в таблице предусматривается оценка конкретной компетенции.

Такая система имеет несколько преимуществ:

- исключить слишком быстрые результаты оценки специалиста;
- сотрудники отбираются в соответствии с прогрессом, на иерархической лестнице в соответствии с требуемыми характеристиками.
- отчетливо видны изменения в развитии личности чиновника;
- использование стандартизированных показателей позволяет отбирать необходимую рабочую силу из отдаленных административных районов.

Недостатками предлагаемого метода оценки являются:

- отсутствие подсистемы сравнения результативности отдельных специалистов;

– наличие субъективной оценки.

Второй метод оценки эффективности работы государственных служащих основан на анализе поведения. Поведенческие критерии (BARS) были разработаны П. Смитом и Л.М. Кендаллом еще в семидесятых годах прошлого века. Данный метод использует хорошо структурированную рейтинговую шкалу по оценке труда работников. Кроме этого используется и критический кейс Дж. Фланагана, который моделирует процессы поведения работников, относящиеся к выполнению или невыполнению задания.

BARS-метод включает в себя выбор поведенческих аспектов специалиста в трудовом коллективе. Такие аспекты распределяются на определенных шкалах в двух вариациях: (behavioral expectation scales, BES), то есть шкала поведенческих ожиданий и (behavioral observation scales, BOS), то есть шкала поведенческого наблюдения. Формирование таких вариаций шкал может занимать много времени именно поэтому их применение ограничивается структурными подразделениями в контексте отдельной организации.

Процедуры BARS имеют одинаковое начало. Эксперты (обычно менеджеры или конкретные подрядчики) приглашаются для формирования шкал поведения по процедуре BES дальнейшие действия и формирование оценочных показателей зависит от загруженности структурных подразделений. В заключение выполняется анализ, чтобы определить, являются ли выбранные рабочие размеры независимыми.

Применение различных управленческих инструментов всегда имеет свои положительные и негативные составляющие. Преимущества BARS метода оценки поведения служащих следующие:

- уточнение и оценка должностных обязанностей каждого сотрудника;
- анализируются отчеты по различным задачам;
- есть возможность сформировать классификацию, уровни служащих сотрудников в процессе управления гуманитарными ресурсами.

К недостаткам обозначенного метода следует отнести:

- наличие бюрократических процессов, которые затягивают временные

параметры, в частности наличие большого количества анкет и подписей зависит от количества персонала в организации;

- наличие субъективной оценки отдельных параметров поведенческих процессов работников;

- различный объем выполняемых работ ставит в неравные условия по оценки эффективности работников;

- решение ряда задач отдельными сотрудниками может сопровождаться действием факторов, которые не зависят от работников (например, отсутствие материального обеспечения и неэффективная организация рабочих мест с позиции руководящего состава не позволяет работникам эффективно решать задачи, в частности теряется качество и увеличиваются временные рамки на выполнение задач);

- в течение года организация может претерпевать изменения, которые отражают актуальность первоначальных целей;

- есть соблазн сформулировать цели, которые легко достичь;

- руководитель, который хочет избежать конфликтов, стремится к средним оценкам.

Поэтому, исходя из вышеизложенного и ссылаясь на исследование Абакумова И.В. относительно оценки эффективности работы государственных служащих, можно сформулировать ряд выводов относительно применения BARS-метод [1, с. 5-10]:

- для получения объективной оценки работы служащего необходимо привлекать внешних незаинтересованных экспертов, также может быть полезен каталог, содержащий конкретные требования, относящиеся к отдельным постам;

- упростить систему оценки (для облегчения составления соответствующих вопросников);

- обеспечить возможность дифференцированной оценки командных функций и профессиональных обязанностей;

- организовать непрерывный и многоэтапный тренинг для старших менеджеров, для оценки результатов на основе полученного опыта;

- сократить процесс девальвации для оценки и исключить ее «усреднение»;
- предусмотреть возможности для обжалования результатов оценки.

2.3. Факторы, влияющие на качество государственного управления и эффективность труда государственных служащих

Изучение современной научной литературы по проблематике выявления «факторов профессионального развития государственных служащих» свидетельствует о разной интерпретации. Это прослеживается в исследованиях В.В. Лобанова [128, с. 136-145], Т.В. Лесиной [125-126], Б.М. Лазарева [123, с. 16], И.З. Гимаева [54, с. 148-149], О.И. Цыбулевской [216, с. 146-147] и др. В теоретической и аналитической части, связанной с анализом групповых показателей работы органов судебной власти в данном исследовании, автором неоднократно формируется вывод о том, что уровень компетенций, а именно знаний, умений и навыков государственного служащего непосредственно оказывает влияние на качество предоставления государственных услуг. Компетенции, по сути, и становятся одним из движущих факторов, оказывающих влияние на качество государственного управления и эффективность труда государственных служащих.

В то же время в рамках практической деятельности государственного служащего действует ряд факторов, которые влияют на приобретение новых умений и навыков. Такие факторы следует разделить на объективные, субъективные и объективно-субъективные: объективные отражают социальные отношения, уровень развития моральных ценностей и их психологической поддержки в межличностных отношениях членами группы. Субъективные факторы включают в себя личностные особенности, характер и задатки,

ориентированные на достижение успеха профессиональной деятельности, также включают в себя ориентацию личности на ценности, мотивы, цели, интересы и т. д. Это в первую очередь означает, что субъект вкладывает свои ресурсы (в основном временные) в профессиональную деятельность на основе процессов самообучения. Субъективно-объективные факторы связаны с организационной профессиональной средой, высокой подготовленностью государственного служащего к выполнению задач профессиональной деятельности и менеджментом качества [215, с. 71].

Другой подход, который раскрывается в исследованиях Р.Р. Гайзатуллина [51, с. 120-132], И.З. Гимаева [54, с. 148-149], Г.К. Губерной [62, с. 40-43], В.В. Дорофиевко [70, с. 15-20], В.В. Жильцова [74, с. 85-90] и др., основывается на учете такого фактора, как условия работы, то есть те факторы, которые влияют на процесс, в результате которого человеку удастся сохранить качество и уровень своих профессиональных навыков и умений в течение всей своей жизни и непосредственно влиять на качество предоставления государственной услуги. Такие факторы можно сгруппировать на общие или неформальные (например, традиции в коллективе) и специальные (профессиональные, основанные на получении опыта).

В исследованиях З.Е. Исаева, который выделяет социальные факторы, оказывающие влияние на качество услуг. В данном случае учитывается устойчивое направление развития изменений кадровой политики; улучшение качества оценки способностей и квалификационных характеристик сотрудников государственной гражданской службы; реализация программ, нацеленных на решение той или иной социальной проблемы; разработка и внедрение процессов, обеспечивающих связь между органами государственной власти и общества при выборе важных решений для обеспечения процесса подготовки сотрудника к выполнению новых производственных функций, занятию новых должностей, решению новых задач [88, с. 15-19].

Вышеуказанные подходы с определением факторов, которые оказывают

влияние на качество предоставления государственных услуг и эффективность труда государственных служащих, разрознены и рассматриваются фрагментарно. Для систематизации ранее рассмотренных факторов автором предложено их разделить на две группы: внешние и внутренние (рисунок 2.6).

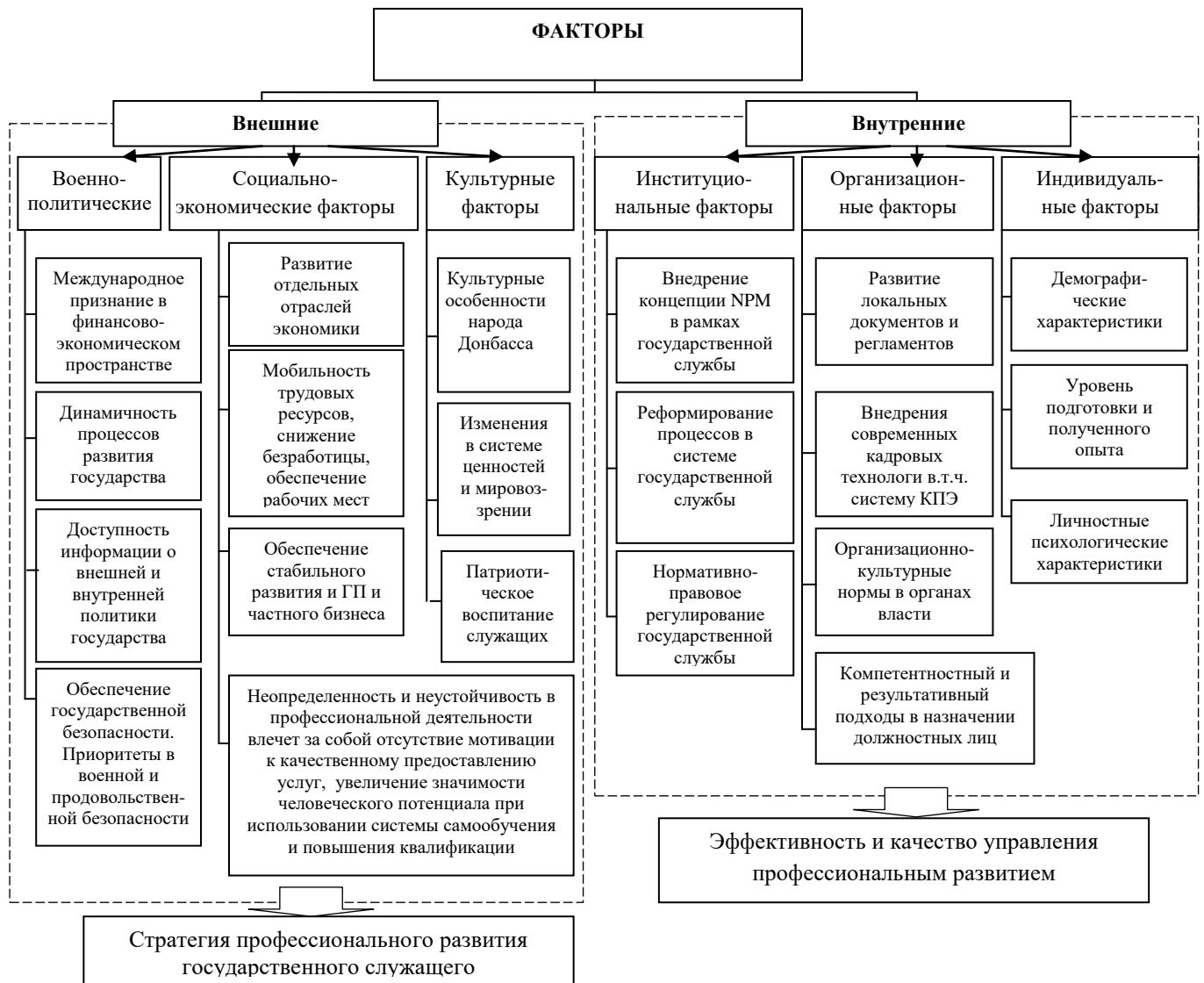


Рисунок 2.6 – Классификация факторов, влияющих на качество государственного управления и эффективность труда государственных служащих ДНР [составлено автором самостоятельно на основе изучения источника [31, с. 171-178]]

Адаптируя классификацию факторов к условиям Донецкой Народной Республики, первым среди внешних факторов отнесем военно-политический.

Следующие две подгруппы выделяются в социально-экономические и организационно-культурные. Внутренние факторы можно сгруппировать в организационно-структурные, нормативно-правовые и институциональные.

Внешние факторы в большинстве случаев являются нерегулируемыми, в тоже время большая их часть зависит от усилий руководства высшего звена. Данные факторы существенно оказывают влияние на принятие управленческих решений стратегического уровня. Такие факторы учитываются при разработке концепции и стратегии развития государственной гражданской службы.

Предусмотреть значимость и уровень влияния внутренних факторов возможно с учетом использования экспертного метода. Это связано с тем, что отдельные факторы частично регулируются (например, возможно и необходимо влиять на уровень квалификации работников, а также на их систему ценностей и отношений).

Что касается организационных факторов, то они считаются регулируемыми, тем не менее, большее внимание при изменении параметров этих факторов – существенно оказывает влияние на качество предоставления государственных услуг.

Институциональные подстраиваются под действие внешних факторов и позволяют создать основу для дальнейшего развития организационных и индивидуальных подгрупп факторов.

Представленная классификация факторов, влияющих на качество государственного управления и эффективность труда государственных служащих, позволит более детально проработать концептуальные положения по совершенствованию процессов государственного управления, также позволяет подготовить государственных служащих к новым функциям, к новым должностям и решению новых проблем.

Для того чтобы разработать эффективную систему управления, дающую возможность достичь высокой эффективности труда государственных служащих, необходимо учитывать две группы факторов.

К первой группе относятся, на наш взгляд, действия со стороны управляющего аппарата и организации в целом.

Вторая существенная по значимости группа факторов – это личностные и деловые качества самого государственного служащего. К ним можно отнести такие качества, как понимание своей роли в процессе трудовой деятельности, мотивация деятельности, профессиональные знания и навыки, а также система ценностной направленности личности государственного служащего.

Именно эта группа личностных качеств, по мнению Е.П. Егоршина, оказывает непосредственно влияние на показатели эффективности труда государственного служащего [60, с. 38].

Как мы указывали выше, в широком понимании увеличение эффективности труда означает постоянное усовершенствование людьми всех аспектов деятельности, постоянное нахождение возможностей работать лучше, производить больше качественных потребительских благ при тех же или меньших затратах труда.

В свое время Богдан Н.Н. и Бушуева И.П., изучая влияние индивидуальных факторов на профессиональное развитие государственных гражданских служащих Российской Федерации [25], факторы профессионального развития условно разделили на внесистемные и внутрисистемные. При этом индивидуальные факторы были отнесены к группе внутрисистемных и представляли собой социально-демографические характеристики, профессионально-квалификационные характеристики и личностно-психологические характеристики.

Мы исходим из того, что при разработке эффективной системы мотивации на основе ценностных ориентаций работников необходимо учитывать влияние не только на повышение социальной и творческой активности конкретного работника, но и на конечные результаты деятельности самой организации, то есть на эффективность ее труда.

Под системой ценностных ориентаций мы, согласно Н.Г. Григорьевой, понимаем систему ценностных предпочтений, выражающих субъективное отношение личности к объективным условиям жизни. Ими определяются поступки и действия человека, проявляющиеся в поведении [60, с. 38].

Для обоснования приоритетных факторов, с которыми необходимо работать в системе судебной власти ДНР, проведено социологическое исследование. В исследовании использовались методики Э. Шейна [229] и «Морфологический тест жизненных ценностей» авторов В.Ф. Сопов, Л.В. Карпушина [193, с. 36-41].

В рамках данного исследования в 2019 году на базе ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики» было проведено исследование по оценке ценностных ориентаций государственных служащих и их взаимосвязи с мотивацией труда как одного из основных показателей эффективности их деятельности. Анонимный опрос был проведен среди представителей судебной власти Донецкой Народной Республики – сотрудников Харцызского межрайонного суда, Кировского межрайонного суда города Донецка, Центрально–Городского межрайонного суда города Горловки. В то же время, реальный опыт с точки зрения профессионального развития и карьеры косвенно отображен в порядке должностей. Таким образом, из 105 единиц объема выборочной совокупности распределение респондентов по группам должностей обеспечило ее репрезентативность и были опрошены руководители (22% от общего количества опрошенных), специалисты – главная группа (25% от общего количества опрошенных), специалисты – ведущая группа (26% от общего количества опрошенных) и обеспечивающие специалисты (27% от общего количества опрошенных).

Для достижения поставленной цели были использованы психодиагностические методы, направленные на диагностику ценностной составляющей профессиональной деятельности («Якоря карьеры» Э. Шейна). Данная методика разработана одним из основателей современной организационной психологии Эдгаром Шейном. Он предполагает, что каждый

человек подходит к рабочему процессу с определённым набором ценностей и приоритетов. Якорями карьеры могут быть таланты, мотивы, ценности, отношение к работе, что в свою очередь даёт стабильность и направление карьеры человека. Человек придерживается своих якорей даже в ситуациях кризиса, именно поэтому их знание и грамотное применение на практике даёт возможность оказывать влияние на эффективность труда работника.

Кроме вышеописанного теста мы использовали методику «Морфологический тест жизненных ценностей» В.Ф. Сопова, Л.В. Карпушиной. Морфологический тест жизненных ценностей (МТЖЦ) определяет мотивационно-ценностную структуры личности, служит для диагностики основных жизненных ценностей человека [193, с. 32-41]. Под термином «ценность» авторы методики понимают отношение субъекта к явлению, жизненному факту, объекту и субъекту, и признание его как важного, имеющего жизненную важность. Методика даёт возможность лучшего понимания смысла действия или поступка государственного служащего в процессе деятельности.

Проведенная оценка ценностной направленности личности государственных служащих при исполнении управленческой деятельности позволила выявить структуру приоритетных ценностей, соответствующих индивидуальной управленческой концепции их деятельности.

Средние значения показателей демонстрируют дифференцированность ценностей и свидетельствуют о наличии у государственных служащих приоритетов конкретных установок при решении управленческих задач.

Как показывают результаты исследования к доминирующим ценностям, характерным для государственных служащих, были отнесены ценности, занявшие первые пять мест в иерархии по частоте встречаемости. В эмпирическом исследовании представлены усредненные ранги ценностей, полученные в процессе обработки данных. Как показано на рисунке 2.7, доминирующими ценностями у государственных служащих являются: «высокое материальное положение» (59%), «достижение результатов» (56%), «удовлетворенность

работой» (48%), «активные социальные контакты» (47%) и «собственный престиж» (45%). Лишь один из пяти опрошенных указал ценностную значимость креативности (22%) и необходимость постоянной работы над собой (20%).



Рисунок 2.7 – Иерархия ценностных установок государственных служащих, % [составлено автором самостоятельно]

Высокий уровень материального благосостояния государственных служащих часто оказывается основанием для развития чувства собственной значимости и повышенной самооценки. Государственные служащие, как правило, тщательно планируют свою жизнь, ставя конкретные цели на каждом ее этапе и считая, что главное – достижение этих целей. Преобладание ценности «Активные социальные контакты» у опрошенных говорит о стремлении к установлению благоприятных взаимоотношений, а значимость ценности «Собственный престиж» отражается в стремлении человека к признанию, уважению, одобрению со стороны других. Государственные служащие чаще в своей управленческой деятельности ориентируются на умение рассматривать любую (техническую, экономическую или политическую) проблему в социальном контексте. Им

свойственно подобрать для каждого члена коллектива свое место или задачу, более всего отвечающую его способностям и потребностям.

Так как иерархия ценностных ориентаций отражается на поведении человека, то в целом можно сказать, что государственные служащие будут получать высокий доход, достигать результатов и удовлетворенности работой, но их активность будет ниже с точки зрения развития (значимость саморазвития отметили 20% опрошенных). Низкие показатели личностной значимости саморазвития свидетельствуют, что работники не связывают профессиональное и личностное развитие, дифференцируя эти понятия и чаще подразумевая под саморазвитием сферы, не связанные с профессиональной деятельностью.

Для определения достоверности различий в группах государственных служащих: руководители, специалисты – главная группа должностей, специалисты – ведущая группа должностей и обеспечивающие специалисты с разным уровнем ценностей – используем U-критерий Манна-Уитни.

Анализ результатов, проведенный с помощью U-критерия Манна-Уитни, позволяет говорить о значимой достоверности различий по следующим ценностям в группах у руководителей, специалисты – главная группа, специалисты – ведущая группа и обеспечивающие специалисты.

Ценность «Материально обеспеченная жизнь» наиболее значима для руководителей, чем для обеспечивающих специалистов ($U=1$; $p \leq 0,001$) (рисунок 2.8). Вероятно, они считают, что определенный уровень достатка и стабильности полагается им за прилагаемые усилия в работе. Каждая работа должна быть оплачена по заслугам.

Ценности «Духовное удовлетворение» и «Социальные контакты» – наиболее значимы для специалистов – главная группа, чем для руководителей ($U=30$; $p \leq 0,001$), специалистов – ведущая группа ($U=4$; $p \leq 0,001$) и обеспечивающих специалистов ($U=1,5$; $p \leq 0,001$), вероятно, так как постоянно они чаще взаимодействуют с гражданами, объясняют, показывают и доносят информацию для всех.

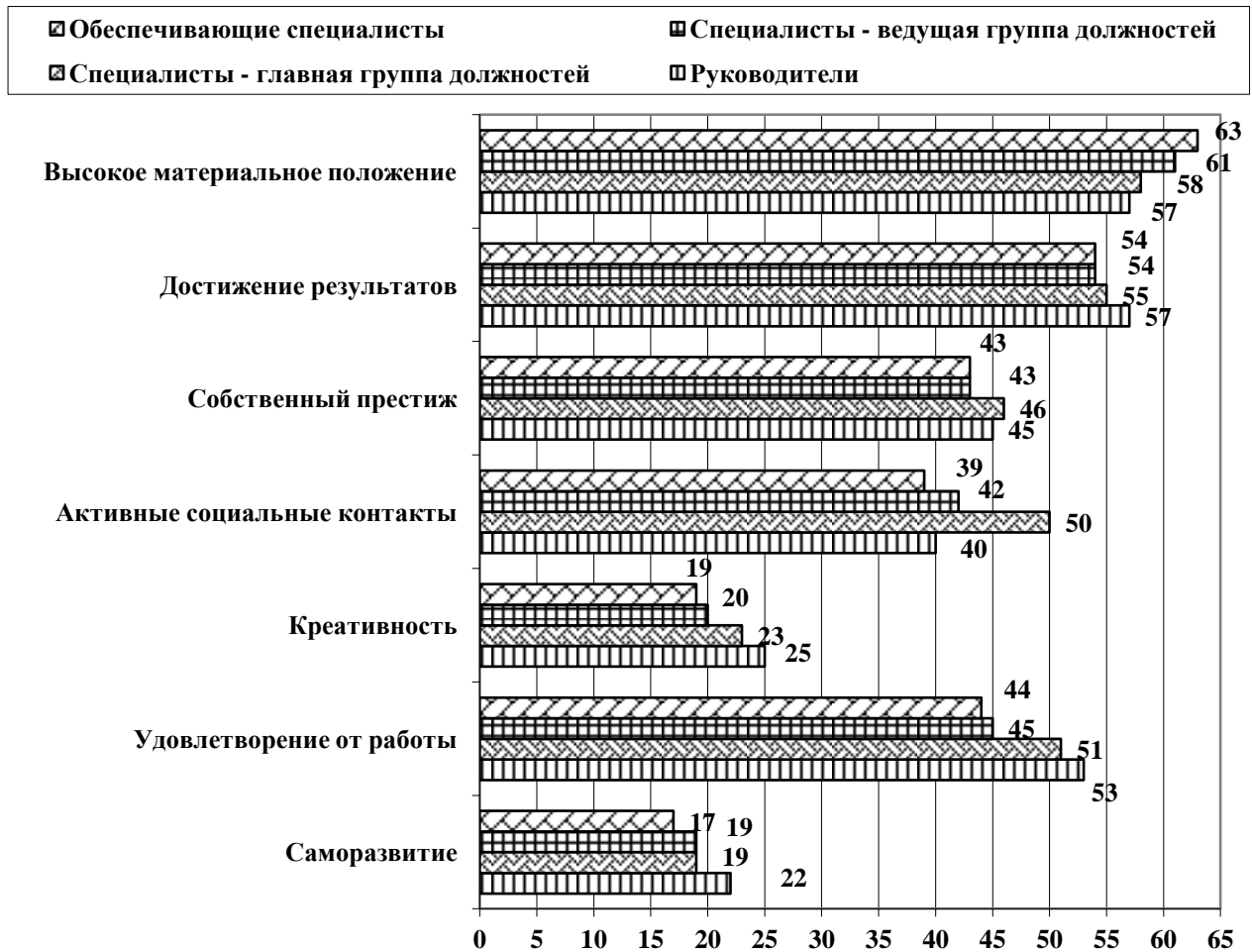


Рисунок 2.8 – Распределение значимости жизненных ценностей (в зависимости от групп должностей), % [составлено автором самостоятельно]

Итак, можно сказать, что чем выше должность, тем выше значимость ценности «Духовное удовлетворение» и обратная регулярность значения «Финансового положения» (чем ниже должность, тем выше значимость). Это может быть объяснено тем фактом, что в более низких позициях материальное благополучие является особенно ценным, и по мере того, как позиция увеличивается, размер вознаграждения увеличивается, так что другое место приобретает данная ценность (духовное удовлетворение).

Ценности реализуются в разных сферах жизни. Результаты исследования (рисунок 2.9) выявили, что показатели по таким сферам, как сфера «Профессиональная жизнь» (54%) и сфера «Образование» (45 %) у

государственных служащих имеют высокую значимость. Из жизненных ценностей, как мы говорили выше, наиболее значимы высокое материальное положение, достижение результатов, удовлетворенность работой, активные социальные контакты и собственный престиж, от которых зависит качество жизни.

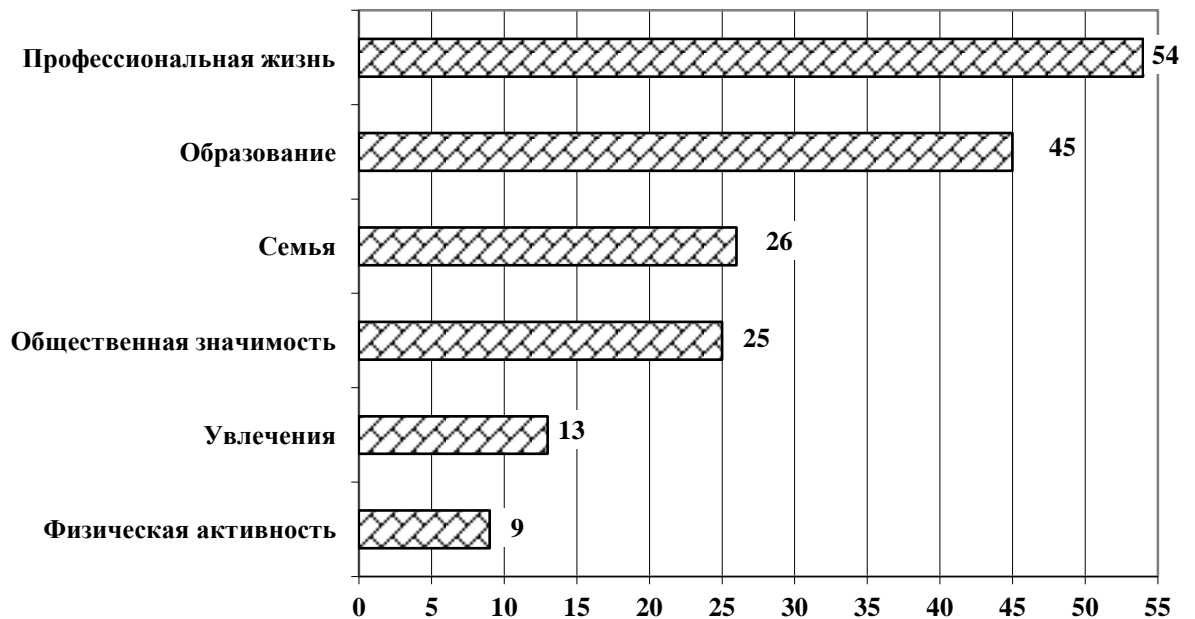


Рисунок 2.9 – Распределение значимости ведущих жизненных сфер у государственных служащих, % [составлено автором самостоятельно]

Важность сфер жизни примерно одинакова для всех групп государственных служащих, однако наблюдается у руководителей главной группы должностей. Высокая значимость сферы «Общественная значимость» является наиболее значимой (рисунок 2.10). Это проявляется в том, что такие люди вовлекаются в общественно-политическую жизнь, считая, что самое главное для человека – это его политические убеждения.

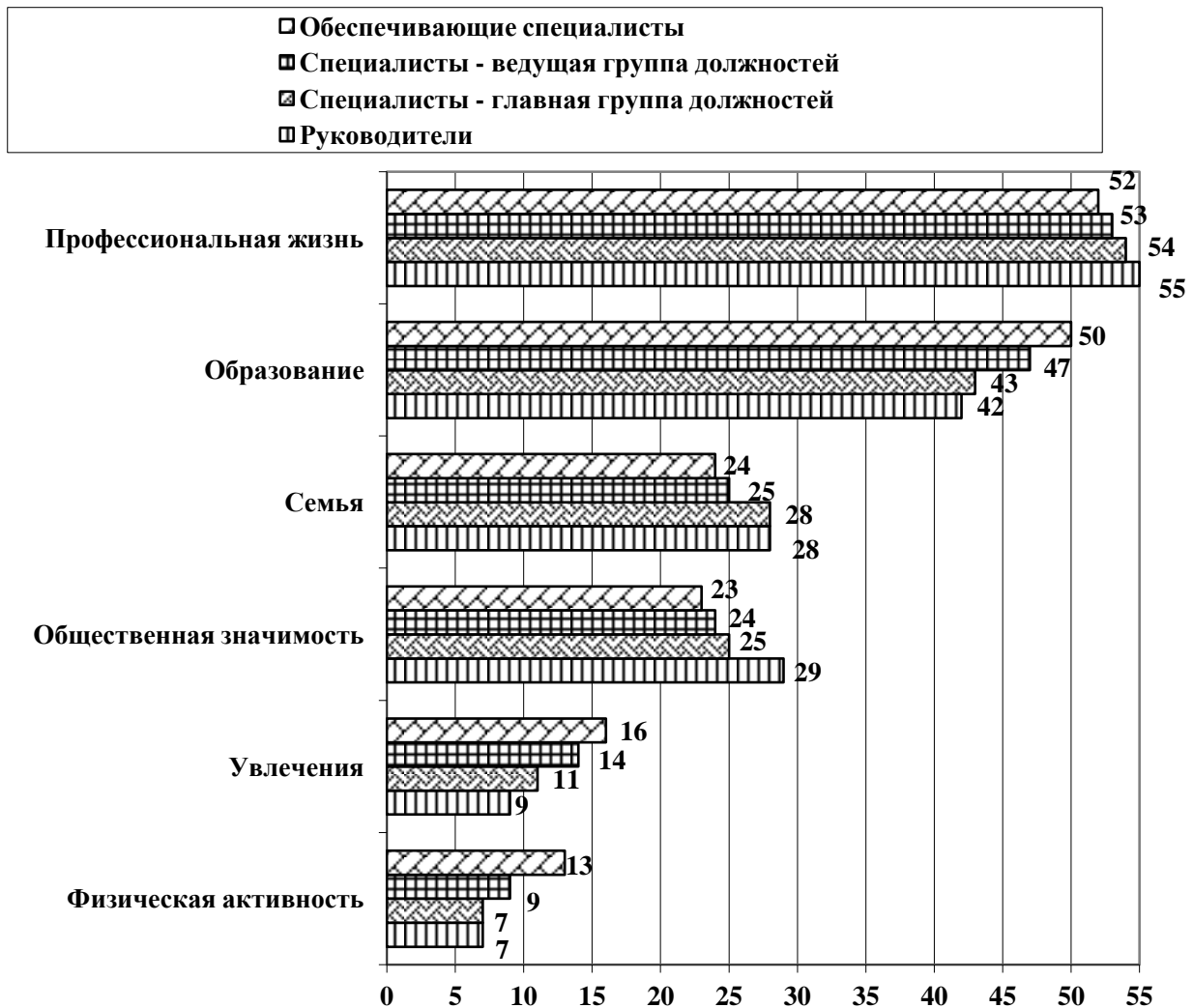


Рисунок 2.10 – Распределение ведущих жизненных сфер (в зависимости от групп должностей), % [составлено автором самостоятельно]

Данные исследования государственных служащих разного уровня показали, что к наиболее значимым факторам, влияющим на достижение успеха в своей профессиональной деятельности, выполнение которой требует от них специальных знаний, умений и навыков, они называют личностные качества (78%), стремление к самосовершенствованию и постоянной работе над собой (51%).

В целом, среди профессиональных ценностей наиболее значимыми являются «Интересная работа», «Стабильность доходов» и «Карьерный рост», а ценности «Близость к власти» и «Социальные связи» практически не имеют значения. Также важно отметить, что группа личных ценностей являются наиболее важными для всех групп должностей. Однако, такая ценность

«Приносить пользу людям» выходит на первое место в том случае, если должность респондента находится в категории – руководители (таблица 2.3).

Таблица 2.3 – Результаты оценки жизненных ценностей по категориям должностей государственных служащих в % от числа опрошенных по каждой ценности [составлено автором на основании источника [25, с. 3-17]]

Группа ценностей	Ценности	Категории должностей			
		Руководители	Специалисты		Обеспечивающие специалисты
			Главная группа	Ведущая группа	
1	2	3	4	5	6
Личностные	Дети	95	36	54	73
	Желание приносить пользу людям	95	64	58	54
	Хорошая семья	63	60	33	84
	Здоровье	32	54	75	75
	Высокое материальное положение	34	55	35	90
	Свобода и независимость	40	65	26	45
	Друзья	50	36	50	80
	Личная безопасность	30	35	15	48
	Почет и уважение	70	36	20	80
	Содержательный досуг	20	15	20	30
Профессиональные	Интересная работа	90	95	90	100
	Участие в управлении	80	35	35	15
	Возможность общения с людьми своего круга	35	70	40	60
	Стабильность заработка	100	70	100	100
	Комфортные условия труда	90	50	90	90
	Возможность продвижения по службе	30	65	75	100

Продолжение таблицы 2.3

1	2	3	4	5	6
	Наличие социальных связей	80	15	20	15
	Престижность работы	90	50	30	50
	Приближенность к власти	90	80	30	20

При расслоении выборки в зависимости от должностей были выявлены достоверные различия в ценностях для группы руководителей и специалисты – ведущая группа. Для группы руководителей наиболее высокие значения характерны для ценности «Желание приносить пользу людям» ($t\text{-эмп}=2,46; p\leq 0,1$), ценности «Участие в управлении» ($t\text{-эмп}=5,2; p\leq 0,1$), а для специалистов – ведущая группа – ценности «Стабильность заработка» ($t\text{-эмп}=3,7; p\leq 0,1$) и «Здоровья» ($t\text{-эмп}=2,9; p\leq 0,1$).

Таким образом, значимыми жизненными сферами государственных служащих являются семейная и общественная работа, что соответствует положительному имиджу государственного служащего. Это говорит о стремлении руководителей высшего звена в решении управленческих задач ориентироваться на достижение конкретных результатов, направленности на тщательное планирование дел, постановку конкретных целей и их достижение, что составляет основу высокой эффективности их деятельности. Коррелятом эффективности в делах специалистов – ведущая группа является стабильность заработка и здоровье. Оно в свою очередь выступает условием жизненного благополучия, а также основанием развития чувства собственной значимости.

С другой стороны, существующее противоречие говорит о том, что значимые сферы деятельности для государственного служащего являются такие сферы как профессионализм и образование, однако важными ценностями в данной сфере являются содержание и качество процессов управления в организации. Характеристика сферы ценностей отражается в отношении государственных служащих к выработке стратегий, прогнозированию и планированию потребностей в персонале, управлению карьерой и

профессиональным ростом, организации процесса адаптации, обучению, тренингам, формированию организационной культуры.

Анализ карьерных целей выявил что, наиболее часто выбираемой карьерной ориентацией является «Стабильность места работы».

В ходе исследования названо 9 карьерных целей, из которых наиболее предпочитаемой является «Стабильность места работы» (77%), такой «якорь карьеры» свидетельствует о желании сотрудников иметь гарантированную занятость, социальные льготы и обеспечение после выхода на пенсию. 6 целей являются ядрами профессионального развития: «Достойная заработная плата» (59%), «Продвижение по службе» (43%), «Взаимоотношения» (41%), «Уважение» (40%), «Самостоятельность» (35%) и «Самореализация» (29%). Наименее значимыми карьерными целями у государственных служащих являются «Должность» (19%) и «Власть» (7%) (рисунок 2.11).



Рисунок 2.11 – Значимость аспектов профессиональной деятельности, %
[составлено автором самостоятельно]

Таким образом, выше приведенные данные показывают, что профессионализм госслужащего является сопутствующей составляющей в своей работе, но не становится сфокусированной деятельностью. Такое понимание

приводит к отсутствию стратегических целей в рамках должностного или карьерного роста на основе саморазвития.

Это также подтверждается отсутствием в большинстве случаев планов профессионального развития. Только каждый второй государственный служащий (49%) имеет индивидуальный план профессионального развития, утвержденный руководителем. Остальные (51%) в целом допускают планирование профессионального саморазвития.

В качестве мотивов повышения квалификации у государственных служащих чаще всего выступает необходимость быть уверенными в качестве собственных решений (67%), более эффективно использовать свои знания в профессиональной деятельности (60%), получать удовлетворение от эффективности своей работы (58%), карьерный рост (57%). Это свидетельствует о наличии необходимости в саморазвитии в профессиональной сфере и личностной значимости достигнутых результатов без внешнего подкрепления со стороны руководства. Однако это будет лишь в том случае, если полученные результаты являются искренними, а не социально одобряемыми, что противоречит наиболее важным аспектам профессиональной деятельности, выявленным ранее.

В представлениях преобладающего большинства опрошенных владение ситуацией и темой («быть в теме») – наиболее существенные факторы продвижения по службе (83%). Трое из четырех опрошенных (74%) считают, что влияние оказывают такие социально-демографические характеристики, как пол, возраст и, соответственно, состояние здоровья и общий тонус организма, а также образование, опыт работы, удачное стечение обстоятельств и наличие полезных связей. Следует отметить, что профессиональная компетентность и личные качества являются значимыми лишь для половины опрошенных (48%) и столько же опрошенных нивелируют значение идеологии и внешней поддержки. Таким образом, акцент смещается с профессиональных качеств, знаний и навыков на личностные аспекты.

Лишь каждый третий опрошенный с карьерным ростом связывает профессиональное обучение (32%). При этом почти каждый второй позитивно

относится к обучению на курсах непрерывного образования (46%) и каждый третий – к профессиональной переподготовке (34%). В меньшей степени значимы для профессионального развития ротации, стажировки, обмен опытом, участие в проектных группах и участие в конкурсах (в кадровом резерве для заполнения вакантной должности).

Таким образом, у государственных служащих не сформировано четкое представление о профессиональном развитии как о преднамеренной, организованной и спланированной деятельности, хотя большинство из них стремятся к карьерному росту.

Выявленные в исследовании противоречия в системе ценностей и мотиваций указывают на необходимость создания системы управления профессиональным развитием государственных служащих с учетом выявленных характеристик.

Успех преобразований в определенной совокупности иерархически связанных между собой органов власти и управления, во взаимодействии реализующих управление государственной сферой экономики и социальной жизни и обеспечивающих исполнение законов, зависит не только от оптимизации самого инструмента, с помощью которого система управления оказывает воздействие на управляемый объект, но и от повышения степени достижения результата и эффективности деятельности субъектов данного процесса – государственных служащих. Одним из инструментов совершенствования должен стать комплекс мероприятий по разностороннему анализу организации, направленный на детальное исследование основных показателей деятельности госслужащих с применением различных современных методов и организационных процедур, направленных на оптимизацию принимаемых кадровых решений.

В процессах управления карьерой служащего важное место отводится функции планирования как с позиции руководящего состава, так и самого служащего, который в рамках определенных критериев: образование, стаж работы, повышение квалификации. В данном случае проявляется потребностно-

мотивационная составляющая самого государственного служащего в контексте устоявшихся социальных отношений.

В процессе повышения эффективности государственного служащего также важное значение отводится разнообразию личных карьерных функций. Во-первых, это позволяет сотрудникам развивать свои навыки и способности для самореализации личности. Это отмечается и в исследованиях автора, когда социологические и социально-психологические исследования подтверждают проявление самоинициативы с продвижением служащего по карьерной лестнице. Они склонны генерировать оригинальные идеи, принимать нестандартные и ответственные решения одновременно [49].

Поскольку карьера – это успешное продвижение вперед в той или иной области, то уже по определению, его функция изменения статуса (увеличение или уменьшение) очевидна. Во большинстве случаев продвижение по карьерной лестнице приближает служащего к определенному уровню власти. В иерархических структурах органов государственной власти такая ситуация характеризуется реализацией функции расширения власти служащего и функции управленческого влияния. Кроме этого планирование карьерного роста взаимоувязывается с показателями эффективности деятельности организации в целом.

Таким образом, планы карьерного роста необходимы как для самого работника (с позиции психологического состояния и профессионального развития), а также необходимы для самой организации. В условиях турбулентного изменения внешней среды в информационном обществе без внутреннего перемещения работников с расширением его функционала, повышением уровня ответственности и власти организация становится не динамичной и не гибкой. Именно в условиях динамизма внутреннего перемещения служащих, возможно добиться эффективной адаптации к внешним факторам. В данном случае реализуется функция организационной адаптации организации. Функция организационного развития, также обеспечивается в рамках карьерного роста так как профессиональное развитие сотрудников влечет за собой структурное

обновление организации.

В данном исследовании автор проводил анализ нормативно-правового обеспечения процессов карьерного роста, а также индивидуальные собеседования с представителями руководящего состава администрации города г. Донецка с целью выявления основных элементов механизма управления профессиональной карьерой. В результате автором выделены следующие элементы обозначенного механизма:

- проведение мониторинга кадрового состава соответствующим структурным подразделением (отдел кадров, из международной практики данное структурное подразделение имеет более расширенные функции в виде службы по управлению человеческими ресурсами). В случае администрации г.Донецка, то в рамках такого мониторинга реализуются такие мероприятия реализации контроля квалификационных характеристик служащих и их дальнейшее развитие через систему повышения квалификации. Постоянно проводится анализ изменений в кадровом резерве, организовывается кадровые комиссии по проведению конкурса на замещение вакантных должностей с обязательным привлечением внешних экспертов их профильных организаций высшего профессионального образования;
- реализация функции контроля профессиональных знаний умений и навыков служащих, а также возрастного критерия на занимаемых должностях;
- реализация комплекса мероприятий по обеспечению обоснованного продвижения, перемещения, увольнения служащих, определение конкретных должностей, которые могут быть востребованы, а также оценивание их реальной необходимости в основных процессах;
- повышение квалификации сотрудников – обучение, направленное на последовательное совершенствование их профессиональных знаний, умений и навыков, рост мастерства, обновление теоретических и практических знаний, с целью удовлетворения потребностей специалистов в получении полного спектра необходимой информации в сфере новейших научных достижений, что будет способствовать увеличению эффективности и скорейшему приспособлению к новым условиям деятельности на новой должности;

– ротация кадров – процесс горизонтального или вертикального перемещения сотрудников с одной должности на другую без изменения места работы в целом, с целью обучения, развития персонала и приобретения ими опыта работы.

Для определения и идентификации проблем процесса целенаправленного воздействия на формирование профессионального роста сотрудников в органах судебной власти было проведено анкетирование сотрудников администрации и исследование индивидуальных планов развития. Для выделения важных результатов, с точки зрения целей исследования, при работе с ответами на вопросы использовался контент-анализ. Анализ выявил следующее:

1) существование возможности продвижения вверх по служебной лестнице в администрации положительно оценивают 66,67% респондентов, 20% затруднились ответить на вопрос и 13,33% не видят перспектив карьерного роста вообще;

2) определение приоритетов индивидуального плана профессионального развития у 43,33% респондентов происходит совместно с руководителем, а у 36,67% – полностью самостоятельно, советы коллег используются в меньшей степени – всего 20% опрошенных;

3) планируют свою карьеру на десять лет 10% респондентов, на пять лет – 6,7%, большинство (36,7%) имеют карьерный план развития на три года, 20% – на год вперед, 16,7% – на весь период профессиональной деятельности, а 10% опрошенных вообще не имеют карьерного плана;

4) из всех респондентов определением временного периода работы на государственной гражданской службе не занимались 46,7% опрошенных, до достижения пенсионного возраста планируют доработать 26,7%, не менее пяти лет – 13,33%, а до десяти лет хотели бы 6,67%;

5) по мнению респондентов, оптимальный временной период, на который должен существовать план карьерного развития, составляет три года (46,7%) или пять лет (43,3%). Более короткий временной период (на один год) предпочитают 10%;

б) уровень системы наблюдения за управлением карьерой сотрудников в организации не удовлетворяет 37% опрошенных;

7) позитивная оценка госслужащими своего служебного положения составляет 13%.

При этом все участники исследования – сотрудники и специалисты государственной гражданской службы – полностью принимают ценности и нормы, действующие в организации, что является хорошим показателем общей способности личности к адаптации и высокой управляемости.

Результативная и эффективная работа организации зависит не только от количественного и качественного состава персонала, но и от грамотно построения совокупности отдельных видов деятельности, направленных на упорядочение и координацию функционирования и развития организации реальными и потенциальными возможностями сотрудников и их профессиональным опытом [53]. Основной целью управления карьерой персонала является эффективное использование способности выполнять профессиональную деятельность для достижения желаемого результата и задач государственного управления, и удовлетворения интересов работников.

Следовательно, для решения выявленных проблем необходимо иметь более полное представление и разработать методические рекомендации по совершенствованию системы управления карьерой государственных служащих, что приведет к повышению уровня достижения результатов и эффективности их деятельности. В данном случае речь идет о таких показателях эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, как продуктивность, результативность, количество труда, затрачиваемого работником за определенный промежуток рабочего времени, соблюдение правил поведения, определенных в соответствии с законами, своевременность и оперативность выполнения поручений и распоряжений [20, с. 115-128].

В нормативно-правовых актах, особенно в условиях ДНР, на примере судебной власти необходимо обозначить определенную систему управления

карьерой и процессов обучения, в результате которого человеку удастся сохранить качество и уровень своих профессиональных навыков и умений. Основные элементы данного процесса представлены автором на рисунке 2.12 с учетом выделения различных подсистем с инструментами из системы управления человеческими ресурсами. На такую систему действуют факторы внешней и внутренней среды, указанные ранее в данном параграфе.



Рисунок 2.12 – Системные элементы процесса управления карьерой и профессиональным развитием государственных служащих [разработано автором на основе изучения источника [178, с. 52-56]]

Основным координатором, обеспечивающим работу обозначенных элементов на рисунке 2.12, является кадровая служба соответствующего органа государственной власти.

Ссылаясь на исследования Ратковской И.А. [178, с. 52-56], следует отметить, что обеспечение высокой эффективности деятельности государственного служащего зависит от условий карьерного продвижения и профессионального развития в рамках управленческой деятельности. В данном случае система обучения и повышения квалификации с интеграцией с профильными организациями высшего профессионального образования (ВПО) способна подготовить таких специалистов, которые способны решать комплексные задачи с помощью конкретных форм и способов.

Модель управления карьерой и профессионального развития государственных служащих в условиях становления ДНР как государства должна основываться на максимально приближенных к реальности государственных образовательных стандартах по подготовке государственных служащих. Именно профильные органы государственной власти должны стать системообразующей основой при постановке целей, планировании, контроле профессионального развития государственных служащих на разных уровнях управления.

В результате автором разработана модель управления карьерой и профессионального развития государственных служащих в системе судебной власти на рисунке 2.13. Данная схема основывается на системном подходе к развитию и продвижению персонала по карьерной лестнице.

Оценку эффективности функционирования представленной модели можно провести по ряду мероприятий и показателей. Мероприятия формируются, исходя из цели относительно обеспечения высокого качества предоставления государственных услуг, а именно: формирование системы обучения и повышения квалификации, которые способствуют профессиональному росту руководителей, а также формирование кадрового резерва; выработка навыков быстрой адаптации к меняющимся условиям внешней и внутренней среды; мотивация и удовлетворенность трудом, исходя из достижений по КПЭ.

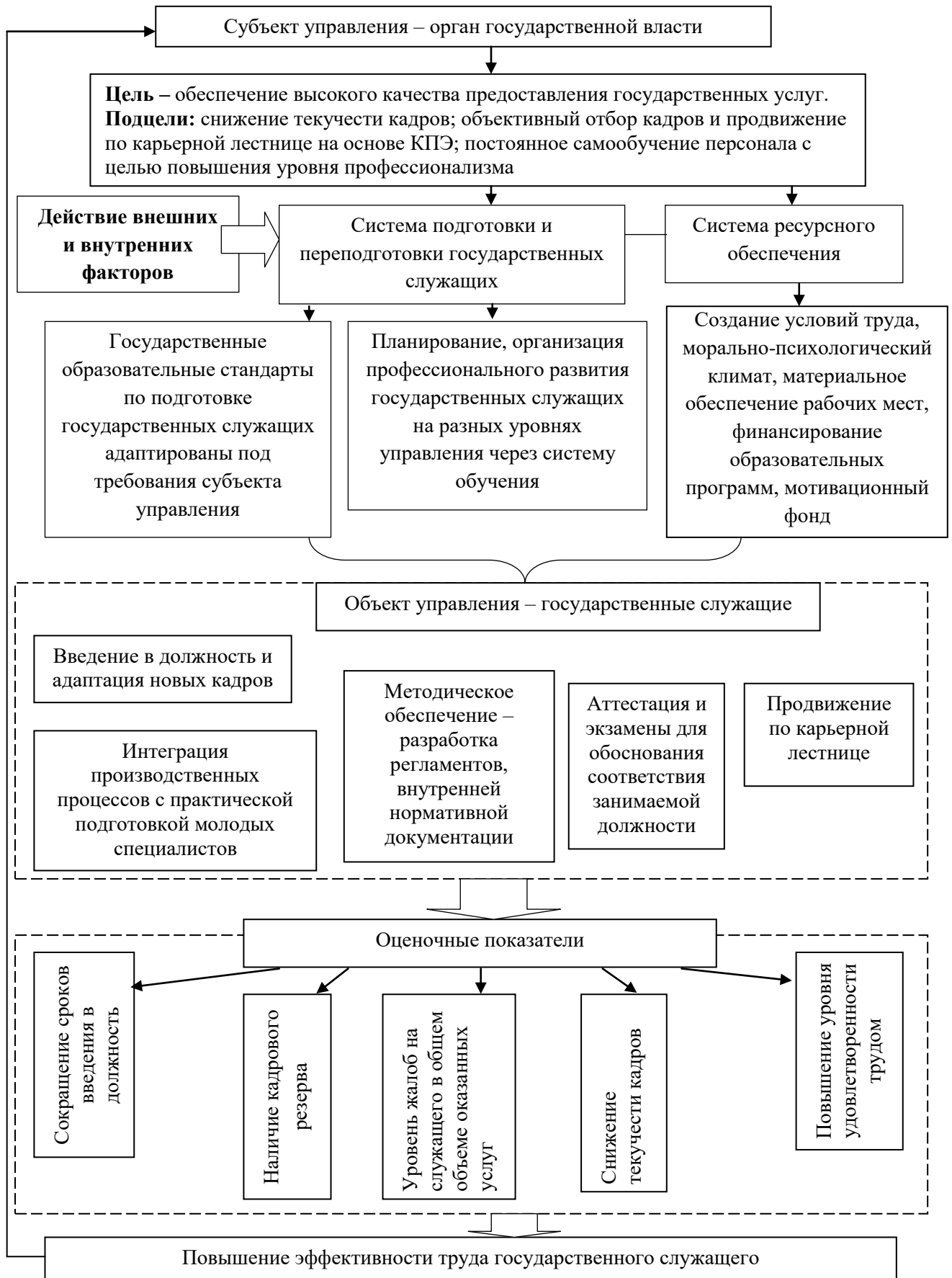


Рисунок 2.13 – Модель управления карьерой и профессиональным развитием государственных служащих в условиях ДНР [разработано автором самостоятельно]

Также в рамках предложенной модели (см. рисунок 2.13) необходимо выделить мероприятия и по омоложение кадров за счет тесного сотрудничества с профильными образовательными организациями ВПО с интеграцией практической подготовки молодых специалистов в учебный процесс.

Системная работа с указанными мероприятиями позволяет оценить их результативность с помощью следующих показателей: сокращение сроков вхождения в должность руководителей и их адаптация; за счет тесной связи с центрами повышения квалификации и образовательными организациями ВПО относительно подготовки профильных специалистов можно создать кадровый резерв; снижение уровня жалоб на служащего в общем объеме оказанных услуг; повышение уровня удовлетворенности трудом; снижение текучести кадров;

Разработанная модель управления карьерой и профессионального развития государственных служащих позволяет сократить уровень субъективизма при принятии решений, затрагивающих процесс, в результате которого человеку удастся сохранить качество и уровень своих профессиональных навыков и умений и перемещение сотрудников с одной должности на другую. Также, данная модель позволяет выделить некоторые компоненты в более общем плане и, приведя их в функциональное взаимодействие, обеспечит наилучший способ достижения этой цели.

Формирование целей и системная реализация мероприятий в части развития основных компетенций государственных служащих, их дальнейшее карьерное продвижение по результатам их работы позволит более эффективно решать нестандартные задачи и повысит качество предоставления государственных услуг.

Выводы к главе 2

Анализ системы государственной службы в Российской Федерации и других зарубежных странах позволил выявить ряд первоочередных проблем, которые присущи и Донецкой Народной Республике.

Прежде всего, это касается улучшения качества общественной связи между социумом и государством. Эта проблема может быть решена только в том случае, если деятельность государства подвергается эффективному социальному и гражданскому контролю над обществом и его демократическими институтами.

Показано, что публичность, ясность и предсказуемость государственного управления важны для современного государства. На примере Российской Федерации публичность реализуется по средствам социальной доктрины как важнейшей составляющей общественной жизни.

Установлено, что на эффективность государственного управления большое влияние оказывает хорошо обученные и профессиональные организаторы-руководители. Опираясь на данный факт, следует осуществлять мероприятия по формированию системы обучения и поощрения самообучения среди государственных служащих различного уровня. Развитие профессиональных компетенций государственного служащего непосредственно оказывает влияние на возможность внедрения инноваций в основные процессы управления и повышает качество предоставления государственных услуг.

Показано, что действенное государственное управление возможно при условии, что задачи, возложенные на органы государственной власти, выполняются не только руководителями, но и менее опытными кадрами. Поэтому заслуживает внимания методологический инструментарий для применения наставничества в государственной службе, который был разработан Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации.

Установлено, что улучшение системы приема на государственную службу

повысит эффективность труда персонала. Так, на примере Российской Федерации организовывается конкурсная комиссия по приему на службу. Одним из важных условий при этом считается увеличение значимости роли современной управленческой и организационной культуры.

Предложено главным критерием оценки эффективности власти считать доверие граждан к власти, для чего необходимо регулярно исследовать мнение социума; сохранять важность общественного мнения путем принятия современных адекватных мер; применять средства массовой информации.

Предложено оценивать труд государственного служащего по результатам деятельности в виде системы ключевых показателей эффективности (КПЭ), которые группируются в два направления: коллективные и индивидуальные.

Показано, что система профессионального развития госслужащих в первую очередь призвана обеспечивать реализацию принципа профессионализма и компетентности на госслужбе. На госслужащих Федеральным законом № 79-ФЗ возложена обязанность удерживать уровень квалификации, достаточный для выполнения обязанностей, предусмотренных должностными инструкциями.

В имеющейся системе госслужбы профессиональное становление тесно связано с продвижением по карьерной лестнице, оценкой качества работы, уровнем зарплаты, применением мер поощрения/наказания.

Выявлено, что принципы подготовки, переподготовки и повышения квалификации подразделяется на три группы: общегражданские, профессиональные, внутрикорпоративные.

В современной системе профобразования госслужащих Российской Федерации, как показал анализ и оценка эффективности труда, существует большое количество «узких мест».

Анализируя различные виды деятельности госслужащих в разных категориях и группах, можно сделать вывод о том, что для оценки профессиональной деятельности госслужащих необходимо много разных методов.

Обозначены основные недостатки системы профессионального роста,

развития и воспитания работников госаппарата, такие как недостаток конкурентной борьбы государственных и негосударственных образовательных организаций за возможность получения госзаказа на профессиональную переподготовку и повышение квалификации госслужащих; абсолютная подвластность образовательных организаций своим заказчикам; обширное и не всякий раз оправданное привлечение госслужащих-практиков для реализации образовательных программ в качестве преподавателей; изоляция системы дополнительного профессионального образования должностных лиц от федеральной системы; трудности с качеством совершенствования нормативно-правовой базы для профессиональной подготовки, переподготовки и обучения госслужащих.

Для реализации принципов управления эффективностью в Российской Федерации имеет смысл объединить инструменты, используемые в разных странах.

Обобщение точек зрения и подходов позволяет дать следующее определение факторов, влияющих на процесс, в результате которого человеку удастся сохранить качество и уровень своих профессиональных навыков и умений в виде внешних и внутренних. Данные факторы определены на основе понимания государственной службы как совокупности элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность. Данные факторы необходимо учитывать при управлении процессом подготовки госслужащих.

В результате исследования, проводимого автором на примере органов судебной власти в 2019 году, на базе ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики» было проведено исследование по оценке ценностных ориентаций государственных служащих и их взаимосвязи с мотивацией труда как одного из основных показателей эффективности их деятельности. Анонимный опрос был проведен среди представителей судебной власти Донецкой Народной Республики – сотрудников Харцызского межрайонного суда, Кировского межрайонного суда

города Донецка, Центрально-Городского межрайонного суда города Горловки. В то же время реальный опыт с точки зрения профессионального развития и карьеры косвенно отображен в порядке должностей. Таким образом, из 105 единиц объема выборочной совокупности распределение респондентов по группам должностей обеспечило ее репрезентативность, были опрошены руководители (22% от общего количества опрошенных), специалисты – главная группа (25% от общего количества опрошенных), специалисты – ведущая группа (26% от общего количества опрошенных) и обеспечивающие специалисты (27% от общего количества опрошенных).

Как показывают результаты исследования, к доминирующим ценностям, характерным для государственных служащих, были отнесены ценности, занявшие первые пять мест в иерархии по частоте встречаемости. В эмпирическом исследовании представлены усредненные ранги ценностей, полученные в процессе обработки данных. Доминирующими ценностями у государственных служащих являются: «высокое материальное положение» (59%), «достижение результатов» (56%), «удовлетворенность работой» (48%), «активные социальные контакты» (47%) и «собственный престиж» (45%). Лишь один из пяти опрошенных указал ценностную значимость «креативности» (22%) и необходимость постоянной работы над собой (20%).

Высокий уровень материального благосостояния государственных служащих часто оказывается основанием для развития чувства собственной значимости и повышенной самооценки.

Ценности реализуются в разных сферах жизни. Результаты исследования выявили, что показатели по таким сферам, как сфера «Профессиональная жизнь» (54%) и сфера «Образование» (45 %) у государственных служащих имеют высокую значимость. Из жизненных ценностей наиболее значимыми являются высокое материальное положение, достижение результатов, удовлетворенность работой, активные социальные контакты и собственный престиж, от которых зависит качество жизни.

Таким образом, построение модели управления карьерой и

профессионального развития госслужащих позволит выделить некоторые компоненты в более общем плане и, приведя их в функциональное взаимодействие, обеспечит наилучший способ достижения цели.

Основные результаты главы опубликованы в научных трудах автора [39; 41; 47].

ГЛАВА 3. ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ТРУДА ГОССЛУЖАЩИХ

3.1. Концептуальное положение повышения эффективности государственного управления в Донецкой Народной Республике

Для формирования концептуальных положений повышения эффективности государственного управления в условиях ДНР следует обратиться к исследованиям современных авторов. Так в работе И.В. Барановой [11, с. 171-175] отмечается, что становление теории и практики государственного управления обеспечивается за счет эволюционного перехода, в частности, происходит переход от «традиционной бюрократии» к концепции New Public Management (NPM), то есть нового государственного менеджмента. Это, по сути, современная модель реформирования процессов государственного управления на разных уровнях. Такие процессы реформирования ориентированы на достижение такого понимания в среде государственных служащих, что граждане являются не потребителями, а клиентами, для которых оказываются государственные или муниципальные услуги.

В зарубежной литературе такой автор, как Р.Д. Бен конкретизировал термин NPM в виде набора тактик и стратегий, которые ориентированы на повышение эффективности работы государственного сектора [230, с. 26]. Для таких исследователей, как Д. Осборн и Т. Геблер [235, с. 325-326], NPM рассматривается как концепция, которая ориентирована на достижение высоких показателей эффективности и результативности процесса государственного управления в экономической, социальной, организационной сферах [235, с. 430-435]. Д. Кетл расширяет характеристики NPM в направлении применения

маркетинговых инструментов, децентрализации структур управления, ориентиры на достижение целей и получение результатов [233, с. 30-33].

Изучение зарубежного опыта по совершенствованию процессов управления на уровне государства выявило, что концепция NPM широкое распространение получила в таких странах, как Великобритания, США, Новая Зеландия, Канада, Франция, Германия и Япония. Только с начала 2010 года такая концепция постепенно внедряется и в Российской Федерации, что стало ответом на проявление кризисных явлений в экономике страны и структурах государственной власти. Такие кризисные явления стали следствием бюрократизации централизации процессов государственного управления. И как результат, снизился уровень доверия граждан к органам государственной власти.

Именно поэтому концепция NPM прежде всего предусматривает ориентацию на результат, применение проектного подхода с учетом ограниченности ресурсов. Для чего выстраивается дерево целей и приоритеты по отношению государственных служащих к гражданам как к клиентам для удовлетворения их потребностей [28, с. 77-80].

Также концепция NPM предусматривает обязательное использование методических подходов к оценке эффективности управления. Для этого критерии оценки предварительно обосновываются в рамках показателя удовлетворенности населения качеством предоставленных государством услуг в различных сферах жизнедеятельности (образование, здравоохранение и другие отрасли народного хозяйства).

В теории Я. Тинбергена также представлены концептуальные основы по оценке эффективности деятельности органов власти по критериям эффективного применения инструментов бюджетирования, поступления налогов в бюджеты разных уровней, объемов предоставленной государственной помощи в виде грантового кредитования организаций в рамках приоритетных отраслей экономики. Такие показатели позволяют оценить эффективность государственного управления и разработать стратегические ориентиры развития государства в целом [28, с. 77-80]. Таким образом, концептуальное положение по

повышению эффективности государственного управления в Донецкой Народной Республике обязательно должно основываться на обеспечении удовлетворения общественных потребностей.

Проблемы, связанные с развитием государства в период рисков и кризисных явлений общественного развития, что ярко сопровождается на фоне международного финансового кризиса и военно-политического конфликта на территории Донбасса, свидетельствуют о необходимости формирования новой концепции повышения эффективности системы государственной службы. Такая государственная служба является одним из важнейших факторов успешной реализации политических, экономических, социальных и антикризисных программ. Ее деятельность должна быть ориентирована на демократические ценности, среди которых: защита прав и свобод человека и гражданина; создание условий для экономической и политической свободы, а также благосостояния всех граждан; обеспечение развития открытого гражданского общества, прогнозирование и преодоление кризисных явлений в обществе. Только высокопрофессиональная государственная служба способна обеспечить демократическое, правовое, эффективное и результативное государственное управление. В интересах граждан государственная служба должна обеспечить результативную и стабильную деятельность органов государственной власти в соответствии с их задачами, функциями и полномочиями на конституционных принципах. Эта система должна быть прозрачной, гарантировать верховенство закона, утверждение действенных механизмов общественного контроля за деятельностью власти [165, с. 104-110].

Но, несмотря на все достижения, накопилось много системных проблем, препятствующих дальнейшему развитию государственной службы, повышению ее эффективности в условиях роста рисков и кризисных явлений в обществе. Они преимущественно связаны с определенным несоответствием результатов функционирования государственной службы с современными потребностями и требованиями общества. Решить эти проблемы можно через урегулирование правового статуса государственной службы, развитие ее институциональной

способности, создания эффективной системы управления. Сейчас необходимо реформирование государственной службы через выделение и преодоления ее современных проблем государственной службы и научного обеспечения ее развития в контексте развития демократических преобразований и по преодолению кризисных явлений. Поэтому для ДНР в новых условиях развития государства есть потребность в пересмотре целей, задач, структуры и функций государственной службы и управления ею для разработки методологических основ и практических рекомендаций по повышению ее эффективности.

Практика показывает, что трудности и ошибки, связанные с процессами организационных преобразований в системе государственной службы в ДНР, обусловлены отсутствием комплексных теоретических разработок в этой сфере. Поэтому актуальным и явилось исследование теоретико-методологических основ организационных преобразований в системе государственной службы и определение перспектив их усовершенствования на современном этапе развития общества.

Как было отмечено выше, государственная служба может рассматриваться как системный объект – открытая динамическая система, которая развивается, и составляющими которой выступают: государственные органы, на которые возложены полномочия выполнения задач и функций государства, реализующих государственными служащими; процессы и процедуры, связанные как с функционированием и развитием системы государственной службы в целом, так и с функционированием в этой системе ее элементов – государственных служащих; их нормативно-правовая регламентация; государственные служащие, которые являются активными элементами этой системы, и их деятельность по реализации задач и функций государства; ресурсное обеспечение процессов функционирования и развития системы государственной службы (время, знания, информация, финансы и т.д.); продукты системы государственной службы (нормативно-правовые акты и услуги) [106, с. 774-748].

При таком рассмотрении системы государственной службы и механизмов ее функционирования выделяют три основные линии: разработка теоретических

основ эффективности государственной службы; построение адекватного системной методологии исследовательского аппарата (формальная сфера); внедрение новых идей и методов в исследование ее эффективности (прикладная сфера). Ведь система государственной службы является динамичной системой, может быть подвергнута анализу, построена и управляема на основе общих принципов построения и функционирования систем. На уровне управления отраслью системная методология позволяет повысить эффективность в прогнозировании и развитию отрасли, отраслевых и комплексных программ, организационных структур области и др. Рассматривая государственную службу как системный объект, можно утверждать, что суммарная эффективность системы государственной службы напрямую зависит от эффективности ее элементов, а именно: от эффективности государственных органов; процессов и процедур в системе государственной службы; ресурсного обеспечения; нормативно-правовых актов, которые в совокупности регламентируют функционирование системы государственной службы, государственных служащих, их личностных характеристик, их деятельности на рабочих местах и тому подобное. Эффективность государственных органов, в свою очередь, зависит от стратегии государственного органа, его структуры, компетенций, общих ценностей, технологий принятия решений и услуг, ресурсов (человеческих, организационных, временных, материальных, финансовых, информационных, интеллектуальных). Поэтому определение показателей эффективности как системы государственной службы в целом, так и ее подсистем требует дальнейших научных разработок. Следует также заметить, определения показателей эффективности системы государственной службы, по нашему мнению, должно происходить через определение показателей эффективности ее подсистем.

Современные подходы к рассмотрению организационных преобразований в системе государственной службы, с целью улучшения ее эффективности, заключаются в определении принципов, законов функционирования и развития системы государственной службы, процессов функционирования, взаимосвязей и

взаимоотношений как между элементами, компонентами и подсистемами государственной службы, так и всей системой государственной службы с обществом в целом и возможности анализа воздействий общества на качество ее функционирования. В рамках такого подхода становится возможным выявление того, как внешняя среда, то есть общество, влияет на систему государственной службы.

Необходимо заметить, что реформирование системы государственной службы в ДНР происходит очень медленно, без соответствующего научно-методического сопровождения процессов такого реформирования. Кроме этого, на реализацию государственной политики по реорганизации системы государственной службы влияют теневая экономика, неравенство в развитии территорий, недостаточное количество специалистов в области государственного управления, которые могли бы в условиях кризисных явлений заниматься подготовкой и реализацией всего комплекса проблем, которые возникают, и подготовкой в этом контексте нормативно-правовых актов по реформированию. В последнее время в системе государственной службы происходят процессы, которые не согласуются не только с теоретическими, научными принципами и механизмами по реформированию, но и с действующим законодательством. В министерствах, госадминистрациях происходят реорганизационные преобразования, в которых часто отсутствует логика государственного управления, игнорируются требования стабильности функционирования и развития государственной службы. В то же время системные изменения в любой системе, в том числе в системе государственной службы, не могут быть необдуманными, необоснованными, хаотичными.

Организационные преобразования, например, поиск такой организационной структуры, «которая нужна», необходимо направить, прежде всего, на совершенствование стратегии функционирования и развития системы. Ведь организационная структура «обслуживает» стратегию, она должна быть адекватной стратегии. Подсистемы системы государственной службы (в частности, местные государственные администрации, функционирующие в

условиях современного периода развития государства), в первую очередь, требуют современного инструментария и методического обеспечения, которые могут помочь в проведении качественных организационных преобразований. Необходима консультативная помощь со стороны научной среды. В этом контексте необходимо разрабатывать не только стратегии регионального развития, но и стратегии развития органов исполнительной власти в соответствии со стратегий развития регионов. В таблице 3.1 приводятся составляющие организационных преобразований в системе государственной службы.

Таблица 3.1 – Составляющие организационных преобразований в системе государственной службы [составлено автором на основе изучения источников [11, с. 171-175; 12, с. 100-102; 165, с. 104-110]]

Составляющие организационных преобразований	Содержание составляющих
Составляющая организационно-структурных преобразований систему государственной службы	Обеспечивает совершенствование организационной структуры системы государственной службы
Составляющая развития технологий принятия и реализации управленческих решений	Обеспечивает развитие технологий принятия и реализации решений
Составляющая технологий предоставления услуг	Обеспечивает отбор и стандартизацию услуг, управление качеством, доступность и своевременность их предоставления
Составляющая развития персонала	Обеспечивает подбор, ротацию, подготовку и переподготовку государственных служащих
Составляющая финансовой поддержки организационных преобразований	Реализует функционирование кредитно-финансового механизма обеспечения инноваций, трансформаций, оценки рисков, прогнозы и оценка взаимодействий с субъектами внешней средой
Составляющая внутренних и внешних коммуникаций	Обеспечивает прозрачность и открытость системы государственной службы, адаптацию к условиям внешней среды, качественное использование информационных ресурсов
Составляющая инноваций	Обеспечивает мотивацию к инновациям в системе государственной службы, её оценку и реализацию, управление знаниями в системе государственной службы

Внедрение организационных изменений в процесс развития системы государственной службы может происходить различными путями. Это может

быть, например, внедрение новейших технологий по принятию управленческих решений, оптимизация регламентов государственных администраций по разработке планов работы, порядка внесения и рассмотрения проектов распоряжений главы администрации, организационной работы с документами, повышение квалификации государственных служащих в контексте антикризисного управления, внедрение системы управления качеством и знаниями и тому подобное. Как показывает практика, оптимизация работы с документами приводит к повышению оперативности при принятии управленческих решений, которые закрепляются в нормативно-распорядительных документах. Таким образом, повышается гибкость системы, ее способность своевременно реагировать на динамические изменения внешней среды (экономические, политические, социальные, административные и т.п.).

Если это возможно, использование стимулирования и мотивации государственных служащих к инновациям; введение систем управления качеством в работу государственных администраций и тому подобное. Можно определить следующие типы организационных преобразований в системе государственной службы: 1) реструктуризация, реконструкция, принадлежащих к превращению процессов, структур, систем, ресурсного потенциала; 2) реориентация, включающая переформулирование целей и стратегии в зависимости от требований окружающей среды; 3) ревитализация, состоящая из изменения способов поведения системы в окружающей среде и обращения внутри организации (стилей деятельности, организационных отношений, организационного поведения); 4) перемоделирование, состоящее из изменения ценностей и убеждений работников, в том числе руководства.

Результаты научных исследований показывают, что для внедрения организационных изменений необходимо учитывать следующие факторы: высокая степень недовольства существующим положением, четко определенное состояние, которого необходимо достичь, знание практических шагов по реализации организационных преобразований.

Каждая подсистема государственной службы имеет набор различных целей.

Любой желаемый результат отражает один из объективно необходимых аспектов функционирования и развития подсистемы. Стратегическая цель в системе целей занимает особое место. Например, склонность высшего руководства к централизации при проектировании изменений в государственном органе приводит к установлению многоуровневой иерархии, доминированию вертикальных связей над горизонтальными, созданию большого количества контролирующих структур или элементов. Значительное влияние на организационное проектирование оказывают внешние условия и территориальное расположение, уровень компетенции и полномочий, возраст существования органа государственного управления. Решение руководства принять социально ориентированную стратегию также приводит к соответствующим изменениям в организационной структуре. При планировании необходимо учитывать потребности, интересы, установки, уровень квалификации, мотивации, дисциплинированности работников и т.д.

В начале процесса организационных преобразований происходит анализ действующей организационной структуры, который призван установить, как именно она отвечает требованиям среды и органа государственного управления (его стратегической цели), то есть насколько она рациональна с точки зрения установленных критериев. Эти критерии обычно включают в себя взаимосвязь между централизацией и децентрализацией в правительственном учреждении; объем функций управления системой, определенных для каждого уровня управления; анализ и оценку аппарата управления (количество чиновников, наличие элементов дублирования, распределение полномочий и ответственности); анализ управленческих функций (методы и технологии принятия управленческих решений, принципы и методы мотивации государственных служащих); оценку функциональных технологий (изменение технологий, внедрение инноваций) и др.

Орган государственного управления - сложная система, содержащая большое количество подсистем: технологическая, экономическая, социальная, информационная, административная и тому подобное. Одни из этих подсистем можно подвергнуть рациональному проектированию, а определенные подсистемы

(например, социально-психологическая), через большое число переменных, которые не могут быть формализованными и поэтому выраженными в количественном виде, требуют диалектического подхода к качественному и количественному описанию. Этим объясняется специфика технологий проектирования в системе государственной службы, которая является сложной системой. Сущность этой технологии – количественно-качественный подход к оценке организационных структур, сочетание формализованных методов с субъективной деятельностью руководителей, специалистов и экспертов по отбору и оценке лучших вариантов организационных проектов для органов государственного управления [157, с. 16-21].

Итак, в процессе организационных преобразований в системе государственной службы, как правило, необходимо решать следующие задачи: определение стратегических целей и, согласно ей, типа организационной структуры; уточнение состава и количества подразделений по уровням управления; определение численности государственных служащих; определение характера соподчиненности между отделами и управлениями; расчет финансовых затрат, время, необходимое для проведения преобразований, необходимых специалистов и тому подобное. На конечном этапе необходимо определить полномочия и компетенции для каждого структурного подразделения, потоки информации, документооборот, ответственность.

В методологическом плане важно определить подходы, с помощью которых может быть оценена эффективность органа государственного управления в системе государственной службы. Один из таких подходов – выбор эталонного варианта системы управления, с которым можно было бы сравнивать орган, в котором происходит процесс организационного проектирования. Эталонный вариант, как правило, разрабатывается с помощью современных методов экспертных оценок. Эталонным вариантом также может быть признано и эффективно действующее государственное учреждение, которое функционирует в этой области государственного управления, или его аналог в международном мире (то есть с помощью метода бенчмаркинга).

Для более достоверной оценки эффективности проектируемой организационной структуры в системе государственной службы можно выделить несколько критериев оценки его эффективности. Например, оценка эффективности на основе показателей, характеризующих конечные результаты деятельности государственного органа по реализации управленческих решений и услуг. Но, несмотря на распространение такого подхода, его нельзя абсолютизировать, поскольку он очень абстрактно оценивает влияние организационной структуры и управленческой деятельности на достижение конечных показателей как органа государственной власти, так и системы государственной службы в целом. Важным путем в направлении совершенствования определения показателей эффективности государственных органов может быть разработка ими стратегий их развития.

Предлагаются определенные наработки по учету влияния аппарата управления на конечные результаты деятельности организации (речь идет об оценке расходов на аппарат управления и учет его непосредственного вклада в конечные результаты деятельности организации). Также существуют количественные методы изучения зависимости между конечным результатом, достигнутым социальной системой, и производительностью ее аппарата управления. Эта зависимость определяется через количество произведенной конечной продукции, которая приходится на одного работника аппарата управления. В системе государственной службы количество продукции можно аппроксимировать количеству реализованных управленческих решений (разработанных нормативно-правовых актов) и оказанных услуг. Тогда коэффициент эффективности государственного органа можно определить в классическом виде:

$$Q = P_n / V, \quad (3.1)$$

где P_n – конечный результат (эффект), полученный от функционирования государственного органа;

V – затраты на управление (фонд заработной платы, расходы на содержание помещений, приобретение и ремонт средств оргтехники, прием и передача управленческой информации).

Вся работа по проектированию подсистем и компонентов системы государственной службы предполагает принятие нестандартных организационных решений с учетом влияния внешней и внутренней среды.

Рассмотрение основных проблем организационных преобразований в системе государственной службы в контексте административно-государственного управления позволяет сделать вывод о том, что такой теоретический анализ и разработка еще только начинаются. В научной литературе по проблемам повышения эффективности развития системы государственной службы идет активная полемика по определению основных законов функционирования и развития системы государственной службы, выявления и формулировки основных категорий, понятий и терминов, то есть всего инструментария, необходимого для дальнейшего развития науки и практической деятельности.

На процессы реорганизации преобразований влияют факторы внешней среды: политические, организационные, экономические, социальные и тому подобное. На основе исследования системы государственной службы с позиций системной методологии определены основные характеристики системы государственной службы – система государственной службы: реальная (по происхождению), социальная (по субстанциональному признаку), сложная (по уровню сложности), открытая (по характеру взаимодействия с внешней средой), динамическая (по признаку изменчивости), вероятностная (по способу детерминации), целенаправленная (при наличии целей), самоуправляемая (по признаку управляемости), технологическая (при наличии структурных комплексов) и развивающаяся сама по себе. В условиях кризисных явлений эффективность такой системы зависит от целостности комплекса тех мероприятий, направленных на ее повышение. Эффективность системы государственной службы зависит от процессов ее функционирования, организационных структур органов власти, качественных ресурсов

(интеллектуальных, научно-методических, организационно-правовых, финансовых, человеческих, временных и т.д.). Процессы организационных преобразований в системе государственной службы требуют современного научно-методического и организационно-правового обеспечения.

Ведь с какого-либо одного центрального органа государственного управления невозможно все детально предусмотреть и регламентировать в системе государственной службы. Поэтому для местных государственных администраций необходима большая свобода при осуществлении процессов организационных преобразований на основе современного целостного нормативно-правового обеспечения. Не существует единой оптимальной методики проведения организационных преобразований. Но существуют определенные механизмы (принципы, правила, модели и подходы), которые необходимо использовать в процессе организационных преобразований в системе государственной службы. Перед началом реформаторских преобразований в системе государственной службы и ее подсистемах (ведь реформирование – это вид организационного преобразования) необходимо ответить на вопросы: Как распределять средства между текущими процессами и процессами организационных преобразований? Организационные преобразования внедрять? Когда? С какой интенсивностью? С какими затратами? Какую задать динамику преобразований? Каким будет ожидаемый результат? Каковы риски такого результата? Кто несет ответственность за ход реорганизационных процессов процесса? Как будет измеряться их эффективность?

Механизм организационных преобразований в системе государственной службы и в ее подсистемах связан с изменением целей функционирования, задач, функций и тому подобное. Организационные преобразования должны внедряться по согласованной программе (стратегии), которая формализуется в виде соответствующего документа и содержит конкретные определения относительно этапов, сроков и средств реализации. Кроме этого, было бы желательно определить в программном документе ожидаемые результаты от организационных преобразований в виде показателей эффективности

функционирования системы после ее проведения. Безусловно, качество процессов организационных превращений в системе государственной службы одинаково зависит не только от обработки стратегии реорганизации и реализации, но и от готовности государственных служащих к реорганизации, инновационного и психологического климата, имеющихся материальных и нематериальных ресурсов [165, с. 104-110].

Развитие страны в значительной степени определяется итогами деятельности государственных органов. Также эффективность государственного управления во многом зависит от профессиональной компетентности лиц, которые заняты на государственной гражданской службе. Именно государственные гражданские служащие принимают участие в выработке общенациональных целей и приоритетов, внедрении и применении организационных преобразований, которые напрямую связаны с системой стимулирования.

Современное состояние системы стимулирования государственных служащих в ДНР не соответствует потребностям развития страны. Мотивация их деятельности изначально должна быть сориентирована в первую очередь на общественный интерес. И если их деятельность направлена на удовлетворение личных потребностей в ущерб общественным потребностям, то государственная политика искажается, то есть отклоняется от провозглашенного вектора развития. Здесь возникает парадокс: люди создают новый мотивационный механизм, вектор мотивации которого часто направлен против вектора развития государства.

Под стимулами принято понимать предлагаемые государством блага, ради достижения, сохранения которых человек готов затрачивать свой труд [49].

Правовые стимулы в широком смысле включают как позитивные средства воздействия (законные интересы, поощрения), так и негативные (запреты, санкции, юридическая ответственность).

На сегодняшний день в системе стимулов деятельности государственных служащих существует целый ряд нерешенных проблем.

В частности, в настоящее время уровень эффективности государственной

службы остается крайне низким. Основная проблема заключается в том, что сегодня существует значительный разрыв между желаемыми результатами, задачами и показателями результативности, декларируемыми органами государственной власти в докладах об итогах и основных сферах деятельности государственных органов, с одной стороны, и функциями, исполняемыми отдельными государственными служащими, – с другой. Отсутствует методология доведения общих целей и задач органов власти до государственных служащих. Системы регламентации, планирования и стимулирования развиты недостаточно, основная масса государственных служащих практически не заинтересована в большей результативности работы ведомств и не несет ответственности за изменение ситуации в подведомственной сфере. Способы увязки индивидуальных стимулов и результатов деятельности государственных служащих с целями и задачами органов государственной власти не разработаны, а имеющиеся механизмы решения этой задачи не получили широкого распространения, отсутствует взаимосвязь «процессы – результаты». В этих условиях желаемые результаты, задачи и показатели деятельности государственных органов оказываются не связанными с должностными обязанностями государственных служащих, которые призваны их обеспечивать. Такая ситуация подрывает эффективность государственной службы и приводит к преследованию частных интересов государственными гражданскими служащими.

Для стабилизации кадров государственной службы необходим один из наиболее действенных инструментов управления, позволяющих влиять на эффективность деятельности сотрудников и компании в целом. Система мотивации персонала должна строиться на основе анализа потребностей государственных служащих, она должна быть гибкой, учитывать профессиональные, возрастные особенности работников.

Исходя из вышеизложенного автором представлено концептуальное представление процесса повышения эффективности государственного управления в Донецкой Народной Республике (рисунок 3.1).



Рисунок 3.1 – Концептуальное представление процесса повышения эффективности государственного управления в Донецкой Народной Республике [разработано автором самостоятельно]

Все сотрудники должны знать, за что вознаграждают или наказывают в организации. Это требует четких критериев оценки работы сотрудников.

Различные изменения в организации, ее рост и реорганизация требуют адаптации системы мотивации с учетом меняющихся факторов.

Система нефинансового поощрения также практически отсутствует, требует серьезного совершенствования система государственных наград. Низкий уровень оплаты не компенсируется конкурентоспособной системой социальных гарантий, не разработаны действующие на практике системы обязательного государственного и медицинского страхования, условия медицинского обслуживания государственных служащих практически не отличаются от стандартных условий для граждан. Все это приводит к социальной незащищенности подавляющего числа государственных служащих и отсутствию мотивации служения государству [138, с. 115-119].

Сегодня система стимулирования труда госслужащих – способность оказывать воздействие и манипулировать сотрудниками посредством различных материальных и нематериальных методов с целью повышения производительности труда. В случае государственного должностного лица, как и любого другого работника, заработная плата – это доход, который он получает в обмен на свою работу в системе государственного управления. Однако современные методы планирования и регулирования работы государственных чиновников не получили широкого распространения.

Таким образом, в процессе реформирования и развития системы государственной службы ДНР предполагается проведение следующих основных преобразований в этой сфере:

- внедрение в систему организации и поэтапное формирование профессиональных перспектив личности, характеризующейся согласованностью, непротиворечивостью профессиональных целей и ценностей государственных служащих;
- создание более привлекательных условий для прохождения государственной службы и устойчивой мотивации государственных служащих к результативной деятельности;
- усиление правовой и социальной защиты чиновников;

- разработка и утверждение новой структуры денежного содержания и вознаграждения государственных служащих, обеспечивающей повышение доли должностного оклада;

- полное введение специальной процедуры вознаграждения для отдельных должностей государственной службы в зависимости от показателей деятельности государственных служащих;

- создание эффективной системы материального и нематериального стимулирования госслужащих с учетом итогов их деятельности [49].

Одной из наиболее важных проблем, касающихся реформирования и модернизации системы государственного управления в ДНР является увеличение эффективности работы государственных служащих.

Реформа системы стимулирования государственных служащих, рациональное использование различных видов материальных (моральных) стимулов приведет к положительным результатам и улучшит систему государственной службы.

3.2. Совершенствование системы планирования и оценки деятельности государственных служащих

Анализ процесса определения главных целей организации, ресурсов, необходимых для их достижения, и политики, направленной на приобретение и использование этих ресурсов, а также оценки деятельности государственных служащих в ДНР показал, что в настоящее время отсутствуют элементы планирования и оценки результативности, таким образом, и вознаграждение государственных служащих не зависит от результатов их работы. Даже определение «вилки» для заработной платы и система премирования не гарантирует, что заработная плата

государственных служащих зависит от показателей эффективности их работы, и в большинстве случаев они являются лишь способом компенсации низкой заработной платы.

На основании изучения зарубежного опыта по планированию и оценке деятельности государственных служащих и с учетом текущей ситуации в ДНР можно сформулировать следующие методические предложения:

– в первую очередь необходимо определить цели деятельности всей государственной службы, каждого ведомства и их подразделений, отдельных государственных служащих. Система целей и соответствующий ей набор планов деятельности должен обладать свойствами иерархичности и внутренней непротиворечивости. Для обеспечения подотчетности исполнительной власти обществу в определении целей государственной службы в целом должен участвовать представительный орган государственного управления. Определение целей подразделений и государственных служащих должно производиться внутри органа исполнительной власти, поскольку необходимо определить взаимное соответствие целей, видов деятельности, процедур и результатов, а также исключить дублирование функций и видов деятельности органов исполнительной власти и отдельных государственных служащих. Это требование означает, в том числе, что в соответствии с целями нужно создать описание каждой должности, содержащее задачи, сферу компетенции, процедуры, результат работы государственного служащего;

– на основе целей необходимо определить показатели для оценки результата работы. Результаты работы государственных служащих следует разделить на две части – исполнение текущих постоянных обязательств в соответствии с описанием должности (должностным регламентом) и исполнение стратегических, разовых, программных мероприятий. Соответственно, и показатели результативности следует разделить на показатели процесса (текущие обязательства) и показатели степени достижения целей органа исполнительной власти (ключевые обязательства). При этом важно формулировать плановые показатели результативности конкретно, лучше в количественном выражении;

– основными механизмами обеспечения исполнения принятых показателей результативности могут быть «вилки» должностных окладов и система премирования (депремирования). Формирование системы увеличения оплаты труда внутри одной должности («вилка оклада») и премирования государственных служащих требует решения основной методологической проблемы технологии ориентированного на результат бюджета – определение результата деятельности государственного служащего и его количественное измерение в краткосрочном периоде. Результат работы государственных служащих, прежде всего в части исполнения регулятивных функций, проявляется с существенным временным лагом, более того, причинно-следственные связи между имевшей место работой государственных служащих и изменениями в социально-экономическом положении страны не всегда очевидны;

– при планировании и учете результатов работы органов исполнительной власти и государственных служащих в случае реализации программы, в отличие от планирования и оценки постоянной текущей деятельности, может вводиться требование рентабельности и эффективности деятельности, то есть проводится анализ «затраты – результат» в целом для органа исполнительной власти. В общем же случае планирование и оценка деятельности государственных служащих и органов исполнительной власти проводится с позиции обеспечения эффективности расходов, что означает обеспечение лучшего результата при неизменном финансировании или, наоборот, сохранение показателей результативности при сокращении финансирования органа исполнительной власти;

– для государственных служащих, занимающих руководящие должности, может быть установлена отдельная система планирования и оценки деятельности, отражающая особенности работы лиц, принимающих решения. Планирование деятельности руководителей должно охватывать текущую деятельность органа исполнительной власти (по обеспечению работы финансовых, кадровых, плановых служб органа исполнительной власти) и стратегическую деятельность – по обеспечению реализации правительственных программ и достижению

общественных целей. Соответственно, в систему показателей оценки результативности руководителей должны быть включены текущие и ключевые показатели, а также персональные обязательства. Показатели работы руководителей могут отражать именно степень достижения целей органа исполнительной власти, а не степень соблюдения процедур.

Карьера связана с процессом сравнения потенциала, способностей и целей человека с требованиями организации, стратегией и планами развития, выраженными в подготовке программы карьерного и профессионального развития государственных служащих и в индивидуальной карьере каждого госслужащего. Совокупность средств и методов, с помощью которых принимаются плановые решения по карьере и обеспечивается их реализация, то они должны работать по следующей системе последовательных операций: повышение по службе с повышением в звании, повышение по возрасту, стаж работы, заслуги и навыки на основе объективных оценок; последовательная, постепенная, нормативная и регламентированная организация развития карьеры с индивидуальным планированием карьеры [55, с. 20-22].

Важной особенностью построения карьеры госслужащего, а также достижения желаемых результатов государственной организации является мотивация работников. Мотивационное управление является системой создаваемых социально-психологических условий через стимулирующие мероприятия, опосредованно (иногда непосредственно) порождающие мотивы действий членов управляемого коллектива, стимулирующие достижение управленческой цели [76; 240].

Направление деятельности по управлению персоналом организации, включающее формирование стратегии и программы мероприятий по продвижению работников, является одним из способов воздействия на работников для повышения их эффективности и достижения задач в органах государственной власти. То есть в данном случае сравниваются потенциальные возможности навыков государственных служащих с результатами деятельности конкретной государственной структуры. В частности важно понимать, способны

ли государственные служащие обеспечить достижение поставленных целей, задач, программ и стратегий.

Для обеспечения поставленных задач отделом кадров должны разрабатываться соответствующие планы вертикального и горизонтального продвижения государственных служащих в рамках утвержденной структуры управления и штатной численности.

Учитывая специфику государственной службы, карьерный рост с позиции госслужащих происходит менее динамично, чем в рамках коммерческих компаний. В рамках анализа процессов карьерного роста персонала администрации г.Донецка было выявлено, что продвижение по карьерной лестнице происходит спонтанно. В условиях нестабильности внешней среды у государственных служащих неравномерен стаж работы, план карьерного роста отсутствует, а вакантные должности замещаются по мере их появления, кадровый резерв формируется исходя из текущей потребности в специалистах в момент объявления конкурса на замещение вакантных должностей. Такие факторы негативно сказываются на приобретении опыта работы государственными служащими, что не способствует их дальнейшему продвижению по службе. Кроме этого усугубляется морально-психологический климат, повышается показатель текучести кадров, система мотивации становится не эффективной, что влечет за собой снижение производительности служащих.

В результате автором было доказано, что функция планирование карьерного роста и система мотивации являются взаимосвязанными элементами в механизме повышения эффективности работы государственного служащего. Кроме этого в рамках обозначенного механизма действуют и процессы подготовки работника к выполнению новых производственных функций, принятие на новые должности, решение новых задач, продвижение сотрудников на более высокие должности на основе их профессиональных качеств и реальных результатов работы, ротации сотрудников и т. д.

Также в ходе интервьюирования руководящего состава администрации города Донецка отмечают важность такого показателя как стабильность

выполнения поставленных задач, уровня заработной платы и условий труда. В тоже время переключение на другие виды деятельности может выступать в качестве стимула для интенсивной деятельности сотрудников, что позволяет выявить более развитое желание у служащих быть полезными для общества.

В современных условиях становления государственной службы в Донецкой Народной Республике проявляются серьезные проблемы в процессах организационного регулирования перевода служащего с одной должности на другую. Также заслуживает внимания отсутствие системы продвижения персонала. Это движение часто кажется спонтанным, поскольку карьера решительно определяется положением персонала, а не продуманной стратегией. Отсутствие организационного механизма карьерного роста во многих государственных организациях затрудняет выбор стратегии и тактики карьерного роста, как для сотрудников, так и для руководителей государственных организаций.

На самом деле имеются существенные различия между теоретическими подходами к планированию карьерного роста и практическими инструментами, которые применяются в органах государственной власти ДНР. Формальный подход к повышению качества государственной службы влечет за собой интуитивное принятие решений относительно назначения на должности в рамках категорий служащих. Не полное осознание важности повышения квалификации или переподготовки кадров, процессов планирования карьерного роста самими государственными служащими приводит к кризисным ситуациям в рамках самой организации. В данном случае говорить о развитии государственной службы и повышению эффективности деятельности служащих уже не приходится.

Формальное применение юридических инструментов в процессах проведения конкурсов на замещение вакантных должностей, назначение в резерв, внедрение результатов сертификации, недооценивается и на этой основе принимается только четверть кадровых решений. Именно поэтому многие менеджеры в некоторых случаях выбирают себя «практичной» командой и руководствуются исключительно своими личными предпочтениями.

Довольно негативное, но довольно характерное для государственной службы явление – такая профессиональная карьера, как карьера быстрого развития. Это означает, что продвижение иерархии должностей происходит быстро, и удержание публичной должности на достаточно высоком уровне происходит без практики государственной службы и без соответствующего профессионального опыта. Однако управление карьерой на государственной службе должно быть исключением, а не правилом. При ведении карьеры государственный служащий должен пройти все должности до назначения на руководящую должность. Это продиктовано, прежде всего, исходя из социальных интересов, требованиями сохранения государственной власти и уважения к закону.

В современных условиях профессиональное развитие государственных служащих должно основываться на инструментах систем мотивации и обучения. В свою очередь профессиональное развитие государственных служащих в контексте системы обучения должно учитывать определенные критерии и параметры такого профессионализма. На основе проведенных социологических исследований среди работников системы судебной власти и интервьюирования руководящего состава городской администрации автором выделены следующие критерии профессионализма государственного служащего, адаптированные к условиям Донецкой Народной Республики, а именно: психологическая устойчивость служащего в связи с резкими изменениями в рамках действующего военно-политического конфликта; творческий подход к работе; опыт и профессиональная компетентность; планирование развития карьеры государственного служащего; высокий уровень мотивации к выполнению нестандартных задач.

Существенными элементами в системе мотивации, которая ориентирована на развитие государственной службы и повышение эффективности работы служащих становится стабильность и уверенность в будущем. Также важен и повышение уровня заработной платы, который значительно превышает показатели в частном секторе экономики.

Для построения эффективной системы управления карьерой в рамках отдельной организации руководством должна быть поставлена конкретная цель с набором мероприятий для формирования тактических планов по каждой группе государственной службы. Такие мероприятия позволяют расширить квалификационные требования к служащему для занимаемой должности с учетом стажа и опыта работы на государственной службе, уровня профессионального образования для выполнения обязанностей, которые прописываются в должностных инструкциях.

Также на государственной службе важно соблюдать правила поведения, которые должны содержаться в рамках кодекса служащего. А для подтверждения уровня квалификации и соответствия занимаемой должности проводятся квалификационные испытания и аттестации. При вступлении в должность государственный служащий постепенно проходит этапы адаптации, которые могут быть продолжительными, если нет достаточного опыта, уровня квалификации, профессиональных навыков. Совершенно по-другому и в кратчайшие сроки происходит введение в должность, когда претендент проходит стажировку и имеет достаточный уровень знаний для занимаемой должности. Кроме этого, госслужащий имеет право отдыхать, получать материальную поддержку и социальные гарантии во время своей государственной службы. Каждая мотивационная система должна обеспечивать достойную заработную плату для обеспечения качества и уровня жизни госслужащего. Повышение уровня заработной платы государственного служащего можно регулировать надбавками с их обязательной увязкой с ключевыми показателями эффективности.

Исходя из вышеизложенного, автором определены направления по совершенствованию процессов управления карьерой государственных служащих:

1. Необходимо сформировать план карьерного роста для всех категорий государственных служащих. Такой план должен иметь общую по технологии SMART (срок определяется самостоятельно, минимум год); подцели для ее реализации; конкретные задачи и действия для воплощения каждой подцели;

конечный срок реализации каждой задачи и промежуточный мониторинг выполнения поставленных целей в установленные сроки.

2. Сформировать систему мотивации для отдельных категорий государственной службы, которая основывается на результатах, которые достигают служащие в процессах перевыполнения запланированных мероприятий или служащих, которые задействованы в процессах развития организации. Именно государство в полной мере должно гарантировать престиж государственной службы и освещать ее перспективы. Данное направление позволит снизить уровень текучести кадров и расширит возможности для формирования кадрового резерва с учетом плановой подготовки необходимых специалистов в профильных образовательных организациях высшего профессионального образования.

3. Процедура по формированию кадрового резерва и отбора в такой резерв должна быть улучшена. Но в то же время важно, чтобы те, кто заинтересован в карьерном росте и развитии собственной карьеры, присоединились к государственным органам.

Планирование карьеры чиновника зависит не только от стандартов профессионального роста, установленных нормативно, но и от наличия у него профессиональных навыков и умений.

В тоже время необходимо стимулировать развитие профессиональных навыков государственного служащего за счет внутренней системы обучения и обмена опытом, прохождением стажировок, что существенно окажет влияние на карьерный рост. Необходимые условия для этого – стремление постоянно совершенствовать свои знания и навыки, проявлять творческий подход к решению поставленных задач и расширять свой профессиональный кругозор. Однако для развития карьеры недостаточно знаний и профессиональных навыков.

Вторым компонентом обеспечения карьерного роста становится личностное развитие. Такое развитие может основываться на применении инструментов коучинга. Коучинг позволяет выработать у специалиста чувство ответственности за принимаемые решения, сформировать лидерские качества и настойчивость для

достижения желаемых результатов.

Активная социальная позиция важна для успеха специалиста, что позволяет позиционировать государственного служащего как престижную профессию. А привлечение внимания к государственной службе может достигаться за счет комплекса мероприятий:

- активное участие в образовательных программах по развитию профессиональных навыков;
- применение нестандартных методов и креативное решение проблем;
- грамотное построение обращения служащего при проведении публичных мероприятий и при общении со СМИ;
- активное участие в процессах и проектах внутреннего развития организации;
- реализация программы наставничества при работе с заместителями и помощниками.

Наиболее эффективным способом продвижения служащего по карьерной лестнице является выполнение дополнительной общественной нагрузки в виде проведения научных исследований в рамках профиля своей деятельности либо организация образовательных мероприятий в виде мастер-классов и серии лекций по проблемам сферы деятельности служащего. Однако, к сожалению, небольшое количество работников государственных организаций используют эти методы отчетности о своих достижениях.

Обобщая вышесказанное, можно выделить, что важной особенностью построения карьеры государственного служащего, а также достижения им желаемых результатов является планирование карьеры. Необходимой предпосылкой для разрешения внутренних противоречий профессиональной карьеры и умения ими управлять следует считать профессиональные навыки, потенциальные возможности, прогноз и развитие управления карьерой государственного служащего на основе его индивидуальных особенностей [181, с. 258-268].

Изучение зарубежного опыта в развитии системы планирования и оценки

деятельности государственных служащих позволило систематизировать соответствующие подходы: стратегический и тактический (таблица 3.2).

Таблица 3.2 – Стратегический и тактический подходы к повышению эффективности деятельности государственных служащих [составлено автором на основе изучения источника [181, с. 258-268]]

Направление проведения анализа	Стратегический подход	Тактический подход
Управление человеческими ресурсами	Интегрировать КПЭ в систему мотивации государственной службы	Подбор кадров, формирование резервов, которые способны выполнять поставленные задачи и перевыполнять планы в соответствии с системой мотивации
Регламенты работы	Создание регламентов с учетом развития информационных технологий	Установление четких целей и задач в рамках полномочий государственного служащего
Условия работы	Долгосрочный план проведения мероприятий, ориентированных на формирование проектных команд государственных служащих	Улучшение саморегулирующих процессов через системы повышения квалификации и дополнительных образовательных мероприятий. Ресурсное обеспечение рабочего места в полном объеме в соответствии с требованиями внешней среды
Организационная структура управления	Создание проектной структуры управления	Формирование рабочих групп на основе проектного подхода для выполнения текущих задач
Общество	Повышение уровня доверия населения к органам государственной власти. Ликвидация коррупции	Повышение качества и сервиса при предоставлении государственных услуг. Снижение уровня коррупции за счет внедрения информационных технологий в основных процессах работы с гражданами.

Таким образом, в современных условиях становления государственной службы в ДНР «человеческий фактор» становится ключевым элементом роста эффективности органа государственной власти в целом. Для оценки деятельности государственного служащего необходимо понимать уровень его подготовки относительно возможности выполнения новых задач. Поэтому автором предложена схема обучения государственного служащего с учетом работы систем управления человеческими ресурсами (рисунок 3.2).

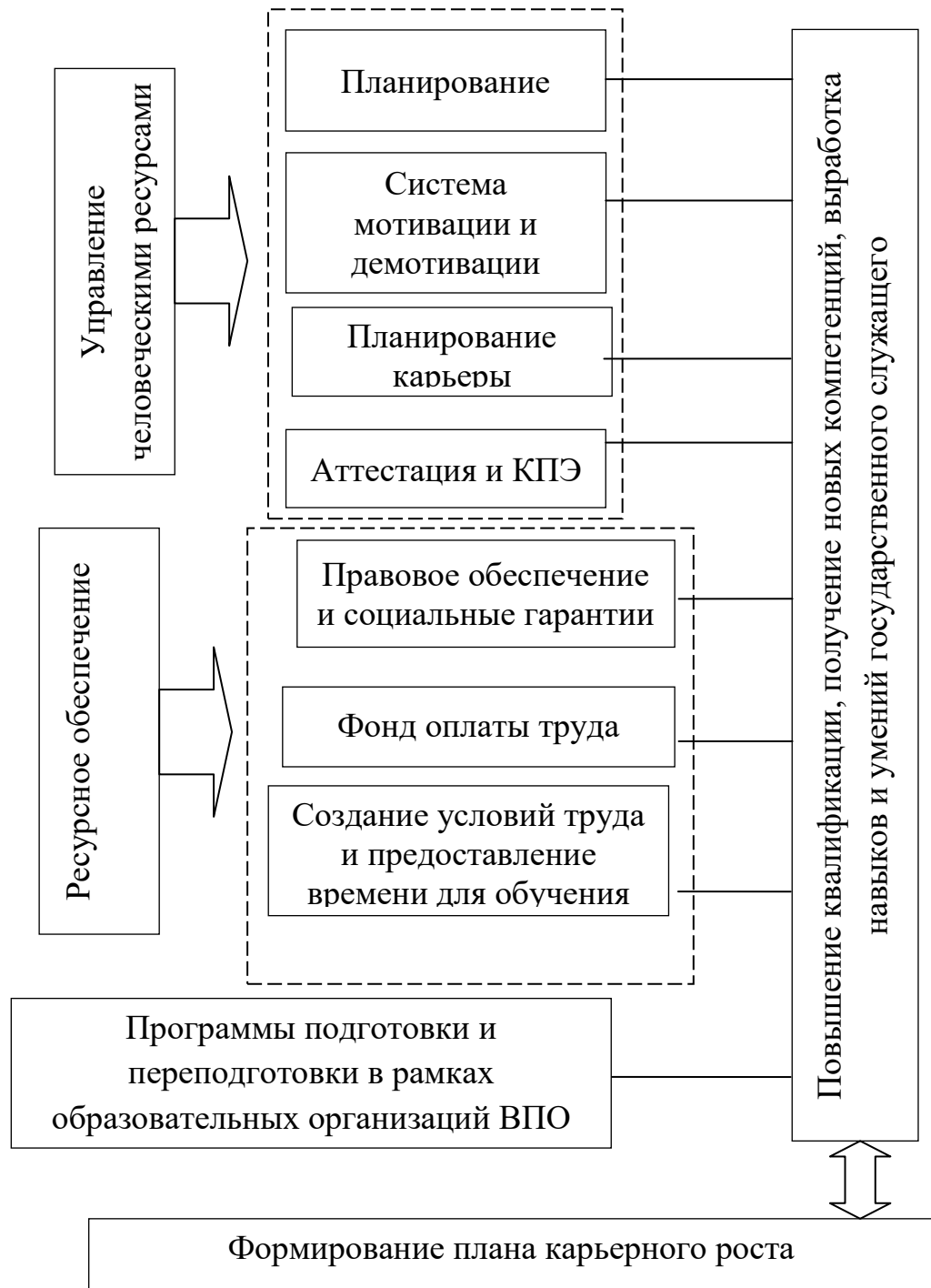


Рисунок 3.2 – Формирование мотивации труда государственных служащих [составлено автором на основе изучения источника [129, с. 38-44]]

Основным регулятором в обозначенной схеме является уровень мотивации, фонда оплаты труда и демотивация в виде штрафов за недостижение КПЭ (ключевых показателей эффективности). Это отслеживание позволяет определить

эффекты, необходимые для настройки мотивации. По достижению определенного уровня знаний, опыта в системе обучения профильное структурное подразделение формирует предложения по продвижению служащего на соответствующие должности.

В системе планирования деятельности государственных служащих важную роль следует отвести именно карьерному росту. Причем продвижение по карьерной лестнице объективно должно проходить предварительную оценку работы служащего на ранее занимаемой должности, как это предусмотрено в казахстанской модели работы государственной службы [10]. В результате систематическое планирование карьеры должно обеспечить достижение личных целей как со стороны государственного служащего с задачами государственного органа с другой стороны. В действующей модели государственной службы ДНР рекомендовано использовать данную модель продвижения государственных служащих, для чего в рамках отделов кадров необходимо разработать соответствующие планы развития (повышения квалификации и дополнительное образование для получения новых компетенций) и карьерного роста после прохождения соответствующей должности с набором новых компетенций и навыков.

В результате система планирования и оценки деятельности государственных служащих позволит создать условия для профессионального роста госслужащих, достижение ими вершин карьерной лестницы, что, в свою очередь, дает возможность выбора наиболее подходящей кандидатуры, улучшает показатель, фиксирующий уровень изменения состава работников предприятия вследствие увольнения и перехода на другую работу по личным мотивам, повышает стабильность и эффективность органов государственной власти.

В тоже время создание условий в виде низкой покупательной способности денежного содержания государственных служащих, отсутствие роста доходов в связи с инфляционными процессами порождает коррупционную составляющую и снижает эффективность труда да и в целом всей организации. В связи с такими негативными последствиями необходимо пересматривать базовую заработную

плату, связывая ее со стоимостью жизни на определенной территории в виде индексации постоянной части заработной платы в соответствии с увеличением прожиточного минимума и с ростом профессиональной квалификации, а также производительности труда. Такой подход в системе планирования и оценки государственных служащих предусматривает корректировку тарифных сеток, что позволяет сделать индивидуальные платежи более дифференцированными.

3.3. Повышение эффективности организационной коммуникации и мотивации труда госслужащих

Для обеспечения высокого уровня эффективности внешней и внутренней коммуникации в организации на всех уровнях становится одной из важнейших задач управления в органах государственной власти повышение труда госслужащих. Проблемы коммуникации в сфере государственно-служебных отношений можно рассматривать с точки зрения исторических, юридических, социально-психологических аспектов взаимодействия субъектов. Перечисленные подходы объединяет то, что коммуникации отводится исключительная роль в процессе управления.

Управленческая функция отражена в следующем определении: «...Коммуникация – это деятельность по установлению связей между различными элементами общества, направленная на утверждение в сознании людей определённых взглядов и достижения изменений в поведении, желательных для коммуникатора...» [44, с. 241-250].

Применение системного подхода к изучению коммуникаций в сфере государственного управления позволяет выявить, что внутренние процессы

передачи информации должны иметь признаки системности, целостности, синергичности и иерархичности структурных элементов в рамках организационной структуры управления.

В то же время теория систем говорит о том, что совокупность элементов зависит не только от состояния отдельных структурных звеньев, но и от качества взаимодействия между ними. В связи с этим основополагающее значение в системе государственной службы имеет эффективная система обмена информацией.

Для системы государственного управления характерен ряд особенностей в коммуникационных процессах:

1. Использование стандартных форм представления информации с формализацией обмена информацией. Формализация необходима для упрощения и дальнейшей обработки и дублирования содержания. Также стандартизация позволит пользователю защитить себя от искажения информации.

2. Четкая последовательность документирования предоставляемой информации также препятствует искажению.

3. Законность всех процедур, например, при обращении граждан в рамках нормативно-правового поля в определенные сроки и по форме должен быть дан ответ.

4. Бюрократизация процессов свойственна иерархическим структурам управления. Она играет двоякую роль в процессах государственного управления и сказывается на эффективности труда государственных служащих. Поэтому положительный аспект в данном случае – это специализация задач служащих и функций подразделений, что ограничивает их информационное поле, способствует фильтрации внутренней информации и снижает вероятность информационных перезагрузок. С другой стороны, такой процесс противостоит гибкости системы коммуникаций, происходят сбои в работе при нестандартных ситуациях и усложняется система коммуникаций.

В рамках исследования авторов [116, с. 1-11] горизонтальные коммуникации можно разделить на три категории:

1. Взаимодействие между сотрудниками одного подразделения.
2. Коммуникации между подразделениями одного органа.
3. Наиболее существенная коммуникационная проблема в сфере отношений между государственными служащими, когда происходит взаимодействие подразделений и ведомств, обмен информацией между элементами системы, находящимися на одном уровне организационной иерархии.

Классификация проблем, которые связаны с передачей информации внутри иерархических структур органов государственного управления, группируются по причинам их возникновения (рисунок 3.3).



Рисунок 3.3 – Классификация проблем, которые связаны с передачей информации внутри иерархических структур органов государственного управления [составлено автором на основе изучения источника [116, с. 5-9]]

Для оценки эффективности организационной коммуникации между структурными подразделениями или государственными служащими можно использовать два подхода. При первом подходе используются экономические показатели в виде соотношения результата коммуникативного процесса к затратам на его обеспечение. Второй подход предусматривает абсолютный показатель в виде эффекта от сравнения планируемой цели и достигнутого результата [46, с. 210-214].

С целью совершенствования эффективности организационной коммуникации предлагаются соответствующие меры:

1. Перераспределение функциональных обязанностей в процессах выполнения конкретных задач сотрудниками одного подразделения, разграничение их полномочий, определение зон ответственности конкретных лиц и определение ключевых показателей эффективности их работы. По такому же принципу происходит перераспределение полномочий и функций, если имеются проблемы на уровне подразделений органов государственной власти.

2. Создание постоянно действующих рабочих групп, которые ориентированы на решение внутренних коммуникационных проблем или ликвидации коммуникационных барьеров между ведомствами.

3. Обучение государственных служащих в рамках организации деловых коммуникаций на разных уровнях управления. В данном случае важную роль в повышении эффективности организационной коммуникации играет использование современных информационных технологий. В связи с появлением новых информационных систем, баз данных необходимо дополнительное обучение пользователей таких информационных систем.

Для повышения эффективности именно на горизонтальных уровнях коммуникаций необходимо проводить постоянный мониторинг рисков в процессе взаимодействия структурных подразделений, открытость данных в процессе совместной выработки решений, применение возможностей так называемого центра обработки информации. В данном случае важно определить поочередность и приоритетность в выполнении задач, а также получение обратной связи от

соответствующих исполнителей для подведения итогов.

В рамках иерархических структур для выработки управленческих решений роль наличие центра обработки информации играет важную роль. В рамках такого центра обработки информации возможно объединить опыт государственных служащих с использованием экспертных оценок при выполнении конкретных задач. Подобный центр создается для решения сложных задач, проведения мониторинга проблем, выработка альтернативных решений, совместной выработки плана действий, обсуждение этапов межведомственного взаимодействия и текущих результатов, подготовки переговорного процесса.

Производственное поведение сотрудников, а также функционирование других процессов управления персоналом: отбор и прием на работу, развитие, оценка, оплата труда – напрямую зависит от качества процесса, с помощью которого руководители развивают систему предоставления информации большому числу людей внутри организации и отдельным индивидуумам и институтам за ее пределами.

Качество процесса, с помощью которого менеджеры разрабатывают систему для предоставления информации большому количеству людей внутри организации, а также отдельным лицам и учреждениям вне ее, напрямую влияет на производственное поведение сотрудников, а также на функционирование других процессов управления персоналом: отбор и введение в должность, формирование кадрового резерва, оценка и обучение.

Важность коммуникации в управлении возрастает с ростом уровня компьютеризации современных организаций и ускорением изменений во внешней среде их деятельности, поэтому увеличение их эффективности является важным источником конкурентного преимущества в современном мире.

Эффективность внутриорганизационного общения или степень, в которой организационные ресурсы (финансовые, человеческие, материальные) были потрачены на этот процесс, способствуют достижению желаемых результатов организации, зависят от многих факторов, которые можно разделить на две большие группы: индивидуальные и организационные.

Для недопущения коммуникационных проблем, особенно индивидуальных, которые впоследствии могут повлиять на возникновение организационных, рекомендовано применять соответствующие стратегии. Первая стратегия связана с развитием коммуникационных навыков государственных служащих. Именно для государственного служащего важно проработать навык активного слушания и предоставления обратной связи. Существует несколько правил активного слушания:

- не следует обрывать говорящего и начинать говорить, пока не закончит собеседник;
- расположить собеседника к себе, создать располагающую атмосферу;
- нейтрализовать отвлекающие факторы, избегать посторонних помех;
- продемонстрировать сочувствие и интерес к собеседнику;
- набраться терпения и избегать споров на этапе получения информации;
- проявлять заинтересованность.

Вторая стратегия выстраивается на формировании и развитии технических навыков общения с помощью современных «мессенджеров», электронной почты, информационных каналов, позволяющих использовать цифровую подпись. В данном случае руководящий состав должен создавать такие условия, при которых будет поощряться открытое общение в организации. В дополнение к уже проверенным «ящикам для предложений» и «диалоговым» системам, современные организации используют эти методы для обмена информацией в качестве корпоративных «горячих линий», которые позволяют каждому сотруднику высказать свое мнение или поставить вопросы в любое время, а с позиции руководящего состава данная информация позволяет выявить проблемы в организации и, возможно, предупредить их в связи с необходимостью перераспределения приоритетов во внутренней политике, в рамках системы управления человеческими ресурсами.

В исследовании Шекшня С.В. [219, с. 258-269] отмечается, что эффективность организационной коммуникации затрагивает психологические составляющие, такие как информационная перегрузка, фильтрация потока

информации и неадекватное техническое оснащение. Кроме этого, чем больше иерархических уровней в организации, тем сложнее передача информации и тем выше вероятность ее искажения, дополнения, что влечет за собой снижение уровня достоверности информации. Однако негативное влияние обозначенных факторов можно уменьшить за счет широкого использования видеоматериалов с выступлениями генеральных директоров, регулярных встреч с сотрудниками на всех уровнях. Кардинальным методом является применение организационных мер, направленных на подавление спонтанно образующихся иерархий в организации, то есть сокращение числа иерархических уровней между руководителем и исполнителями.

Фильтрация также может стать серьезным препятствием для общения внутри организации, когда информация проверяется и регулируется в интересах отдельных сотрудников, а не для целей организации. Для ликвидации данного негативного фактора органам государственной власти рекомендуется:

- с позиции высшего управленческого звена государственных служащих поощрять доверительные отношения между сотрудниками государственного учреждения, что говорит о реализации принципа открытости руководства, выполнения обещаний, обеспечения справедливости при распределении тактических задач;

- систематическая (один раз в год или квартал) презентация результатов работы организации как следствие достижений каждого служащего. В данном случае можно представить и мотивационную составляющую в виде премий или штрафов за невыполнение задач.

Следующий фактор в обеспечении эффективности организационной коммуникации – это формирование информационной культуры. Данный фактор требует специальных знаний, умений и навыков, а также профессионально обусловленных качеств государственного служащего. В данном случае через систему обучения важно повышать культуру работы с информацией для государственных служащих на уровне современных профессиональных потребностей. Служащие не только «постоянно» потребляют информацию, но и

являются одним из активных участников этой системы. Понятие «информационная культура» должностного лица включает в себя ряд знаний и навыков, наиболее важными из которых являются знание характеристик путей передачи информации и существующих информационно-поисковых систем и удобство их применения: умение работать с различными документами и ресурсами, необходимыми для успешного завершения профессиональной деятельности; умение организовать поиск и подбор необходимой информации, оценить ее достоверность, полноту и объективность. Наиболее важно понимать потребность в информационных технологиях для продуктивного решения проблем в профессиональной деятельности и понимания информационной культуры как обязательной части профессионального общения. Не исключена и необходимость иметь основы аналитической обработки информации.

Проблема формирования способности общества эффективно использовать информационные ресурсы и средства информационных коммуникаций, а также применять для этих целей передовые достижения в области развития средств информатизации и информационных технологий имеет значительную историю в педагогике и психологии. В то же время подход к пониманию сущности, структуры и особенностей информационной культуры определен не сразу, а сама проблема в нынешних условиях приобретает новое содержание. Анализ психолого-педагогических концепций с учетом специфики социально-значимой деятельности, выполнение которой требует специальных знаний, умений и навыков, а также профессионально обусловленных государственных служащих, требований к их профессиональной подготовке позволит, на междисциплинарном уровне, прежде всего, подчеркнуть важность и необходимость информационной культуры в структуре профессиональной функциональности государственных служащих; во-вторых, определение набора условий, необходимых для формирования информационной культуры в процессе организации и проведения тренингов и мероприятий; в-третьих, найти подходящее технологическое и методологическое обоснование путей увеличения его эффективности.

Проблема формирования готовности будущих государственных служащих к

профессиональной деятельности обширна и неоднозначна. Ее концептуальная база находится на стыке исследовательских областей педагогики, философии, психологии, филологии, социологии, культурологии, информатики и даже физиологии.

Способность общества эффективно использовать информационные ресурсы и средства информационных коммуникаций, а также применять для этих целей передовые достижения в области развития средств информатизации и информационных технологий является одной из основных составляющих профессионального общения, понимаемой не как простой перенос информации из одной темы профессиональной деятельности в другую, а главным образом из взаимодействия людей в профессиональной среде для получения гарантированного результата [233, с. 30-33].

Таким образом, продуктивная деятельность государственного служащего любого ранга во многом определяется уровнем его информационной культуры и способностью различать разные виды информации, поступающей из разных источников, и, основываясь на ее анализе и проверке, принимать единственно правильное управленческое решение в сложившейся ситуации. Таким образом, содержание информационной культуры как сложной взаимосвязи взаимодополняющих структурных элементов включает отдельные компоненты как профессиональной, педагогической, так и общей культуры, которые в целом составляют уникальную структуру [175, с. 21-25].

Инновационные условия профессиональной сферы государственной службы, социально-политическая и социокультурная обстановка в ДНР, интенсификация обмена информацией в области науки и техники определяют реальный ход формирования общества, что объективно требует подготовки специалистов, готовых к продуктивной профессиональной деятельности, которые должны обладать необходимым уровнем общей профессиональной, и в том числе информационной, культуры, которая обеспечивает готовность решать сложные проблемы в условиях быстро меняющейся социальной действительности. Таким образом, важнейшим направлением реформирования и повышения

эффективности государственной гражданской службы ДНР на современном этапе является создание гибкой системы организационных коммуникаций.

Выводы к главе 3

Показано, что развитие теории и практики государственного управления переходит к концепции New Public Management, то есть «нового публичного управления». Это современная модель, которая позволяет сформировать основную идею в том, что гражданин в такой системе рассматривается не с позиции потребителя государственных услуг, а как клиент, для которого данные услуги предоставляются на особом качественном уровне. То есть происходит переход в основных процессах от регламентации к менеджменту публичных ценностей. В рамках этой концепции в государственном управлении используются методы и инструменты управления, выработанные бизнесом в рыночной экономике.

Установлено, что трудности и ошибки, связанные с процессами организационных преобразований в системе государственной службы, обусловлены отсутствием компетентных теоретических разработок и практических рекомендаций в этой сфере, в связи с чем обоснован современный подход к рассмотрению организационных преобразований в системе государственной службы.

Обоснованы типы организационных преобразований в системе госслужбы: 1) реструктуризация; 2) реориентация; 3) ревитализация; 4) перемоделирование.

Установлено, что современные методы планирования и регламентации труда госслужащих не получили широкого распространения.

На основании изучения зарубежного опыта по планированию и оценке

деятельности госслужащих и с учетом текущей ситуации в Донецкой Народной Республике можно сформулировать следующие методические положения:

в первую очередь необходимо определить цели деятельности всей госслужбы, каждого ведомства и их подразделений для оценки результата работы;

на основе целей определить показатели для оценки результата работы;

основными механизмами обеспечения исполнения принятых показателей результативности могут быть «вилки» должностных окладов и системы премирования;

при планировании и учете результатов работы органов исполнительной власти и госслужащих может вводиться требование рентабельности;

для госслужащих, занимающих руководящие должности, может быть установлена отдельная система премирования и оценки деятельности;

должностной рост должен быть связан с карьерой.

Выявлено, что немаловажной чертой построения карьеры является мотивация сотрудников, в связи с чем предложены стратегии и тактики по повышению мотивации в госслужбе.

Предложена схема механизма по формированию трудовой мотивации госслужащих. В рамках такого механизма обеспечивается высокая эффективность кадрового состава.

Установлено, что одной из важнейших задач управления есть обеспечение эффективности внешней и внутренней коммуникации. Система государственного управления представляет собой высокоцентрализованную формальную структуру. Для такого типа структур характерны следующие особенности коммуникационного процесса: стандартизация и формализация информационного объекта; документирование передаваемой информации; правовая регламентация процесса взаимодействия; наличие бюрократических барьеров.

Обосновано влияние особенностей формальной иерархической структуры на эффективность обмена информацией. Проблемы, связанные с передачей информации внутри организации, логично классифицировать по причинам их возникновения.

Обосновано, что повышение эффективности системы коммуникации подразумевает совершенствование управления коммуникационными потоками. При этом выделяется два подхода к определению эффективности коммуникацией. Первый определяет эффективность коммуникации как соотношение результата коммуникативного процесса и затрат на его обеспечение. Согласно второму подходу эффективность коммуникации – это результат сравнения намеченной цели и достигнутого результата.

Установлено, что продуктивная деятельность госслужащего любого ранга во многом определяется уровнем его информационной культуры и умением анализировать информацию разного рода и принимать единственно правильное в сложившейся ситуации управленческое решение.

Основные результаты главы опубликованы в научных трудах автора [44-46].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитие теоретических положений и практических рекомендаций по повышению качества государственного управления и эффективности труда госслужащих позволяет сделать следующие выводы:

1. Изучены и обобщены современные концепции кризисов в системе государственного управления, в том числе концепция «хорошего публичного управления», основанная на применении эффективности, ответственности и открытости.

2. Установлена взаимосвязь государственного управления и государственной службы в контексте зарубежного опыта повышения эффективности основной деятельности, что дало возможность обосновать применение инструментов проектного управления.

3. Проанализирована система управления государственной службой в Республике и аргументированы объективные предпосылки применения методов оценки эффективности деятельности в государственной сфере, а именно составление личностного профиля, поведенческого плана, оценка на основе анализа определенного сегмента деятельности, оценка служебных обязанностей по предложенной модели управления карьерой и профессионального развития государственных служащих.

4. Усовершенствованы подходы к классификации факторов, которые оказывают влияние на профессиональное развитие государственных госслужащих и структурированы в две группы, а именно: внешние (военно-политические, социально-экономические, культурные, учитывающие стратегию профессионального развития государственных служащих) и внутренние (институциональные, организационные, индивидуальные, учитывающие эффективность и качество управления профессиональным развитием).

5. Обосновано применение организационных преобразований в системе

госслужбы, сущность которого заключается в совершенствовании их составляющих: организационно-структурных; развития технологий принятия и реализации управленческих решений; технологий предоставления услуг; развития персонала; финансовой поддержке организационных преобразований; внутренних и внешних коммуникаций; инноваций.

6. Сформирован научно-методический подход по совершенствованию планирования и оценки деятельности госслужащих, сущность которого заключается в определении цели деятельности госслужбы, каждого ведомства и подразделения, а также отдельных государственных служащих; определении показателей для оценки результата работы, определении основных механизмов обеспечения принятых показателей результативности, обеспечении эффективности показателей расходов в формировании механизма продвижения по службе, создании системы трудовой мотивации государственных служащих.

7. Определены и дополнены критерии профессионального государственного служащего в современных условиях становления государственной службы Донецкой Народной Республики с учетом определения психосоциального типа работника, развития профессиональных компетентностей с высокой мотивацией к выполнению обязанностей и профессиональной вовлеченностью.

8. Усовершенствованы научно-методические подходы по повышению эффективности системы коммуникаций и трудовой мотивации государственных служащих, заключающиеся в дифференциации служебных функций в процессе выполнения конкретных задач сотрудниками одного подразделения; создании постоянно действующих групп для решения проблем межведомственного характера; заключающиеся в повышении уровня коммуникативной компетентности служащих по вопросам, входящим в их зону ответственности; совершенствовании переговорного процесса.

Направлениями дальнейших исследований следует обозначить законодательное и научно-методическое сопровождение повышения эффективности труда госслужащих.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Абакумов, И.В. Методы оценки эффективности деятельности госслужащих / И.В. Абакумов // Социально-экономические явления и процессы. – 2014. – Т. 9. №7. – С. 5-10.
2. Алексеев, И. Функции и объекты государственного управления / И. Алексеев // Актуальные проблемы государственного управления. – 2001. – Вып. 6. – С. 40-46.
3. Алексеева, С.Г. Проблемы кадрового обеспечения нового государственного управления / С.Г. Алексеева // Наука и образование в XXI веке: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции (Тамбов, 30 сентября 2013 г.): в 34 частях (часть 27). – Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес-Наука-Общество», 2013. – С. 13-15.
4. Алескеров, Ф.Т. Оценки качества государственного управления / Ф.Т. Алескеров, К.И. Головщинский, А.В. Клименко. – Препринт WP8/2006/02. – М.: ГУ ВШЭ, 2006. – 36 с.
5. Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации / Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. – Москва: РАГС, 2010, № 1 (11): Показатели и критерии оценки эффективности государственного управления / И.Н. Барциц. – 2010. – 71 с.
6. Антикризисное управление: учебник / под. ред. Э.М. Короткова. – М.: ИНФРА-М, 2001. – 432 с.
7. Архипова, Н.И. Кадровая политика как фактор стратегического развития университета / Н.И. Архипова, И.М. Поморцева, О.Л. Седова // Вестник РГГУ. – 2013. – № 6 (107). – С. 43-50.
8. Атаманчук, Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / Г.В. Атаманчук. – М.: РАГС, 2002. – С. 122-125.
9. Байменов, А.М. Государственная служба. Международный опыт.

Казахтанская модель / А.М. Байменов. – Астана: Фолиант, 2000. – 152 с.

10. Барабашев, А.Г. Административная реформа и реформа государственной службы в России - вопросы реализации и координации [Электронный ресурс] / А.Г. Барабашев, А.В. Клименко // Государственное и муниципальное управление. – 2010. – Том 8. – Режим доступа: http://www.hse.ru/pubs/lib/data/access/ticket/1391426331242dd01cdfab48e32d5747a8b4067693/WP8_2010_01.pdf. – Дата обращения: 03.02.2014. – Загл. с экрана.

11. Баранова, И.В. Новый государственный менеджмент как инструмент повышения эффективности государственного управления / И.В. Баранова // Менеджмент. – 2016. – № 4. – С. 171-175.

12. Баранова, И.В. Оценка эффективности использования бюджетных средств / И.В. Баранова. – Новосибирск: САФБД, 2009. – 218 с.

13. Барциц И.Н. Показатели эффективности государственного управления (субъективный взгляд на международные стандарты) (часть 1) / И.Н. Барциц // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2008. – № 1. – С. 3-6.

14. Барциц, И.Н. Показатели эффективности деятельности государственного служащего / И.Н. Барциц // Система государственного и муниципального управления: учебный курс: в 2 т. – Москва: Изд-во РАГС, 2011. – Т. 2. – 487 с.

15. Батухтин, И.Л. Совершенствование методов анализа труда и заработной платы / И.Л. Батухтин. – М.: Экономика, 1975. – 248 с.

16. Берестова, Л.И. Особенности труда государственных гражданских служащих: учебное пособие / Л.И. Берестова. – М.: Изд-во РАГС, 2009. – 162 с.

17. Блинов, В.И. Концептуальные основы разработки федеральных государственных образовательных стандартов начального и среднего профессионального образования нового поколения / В.И. Блинов. – М.: Федеральный институт развития образования, 2008. – 64 с.

18. Бобков, В.Н. Методологический подход всероссийского Центра уровня жизни к изучению и оценке качества и уровня жизни населения / В.Н. Бобков // Вестник ВГУ. Серия: экономика и управление. – 2009. – № 2. – С. 27.

19. Богатырева, Т.Г. Управленческие трансформации XXI века:

государство и экономика / Т.Г. Богатырева // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2016. – Том 6. № 12А. – С. 107-120.

20. Богдан, Н.Н. Ключевые компетенции государственного служащего: проблема определения и формирования / Н.Н. Богдан // Международный диалог «Актуальное управленческое образование как ответ современным вызовам»: материалы встречи ректоров академий и институтов государственного управления и государственной службы стран ЕврАзЭС (Минск, 29-30 марта 2010 г.). – Мн.: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2010. – 163 с.

21. Божья-Воля, А.А. Оценка результативности государственных служащих руководящего состава: международный опыт и российские перспективы / А.А. Божья-Воля // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 2. – С. 81-103.

22. Боков, Л.А. Технология группового проектного обучения в вузе как составляющая методики подготовки инновационно-активных специалистов [Электронный ресурс] / Л.А. Боков, М.Ю. Катаев, А.Ф. Поздеева // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 6. – Режим доступа: <https://www.science-education.ru/ru/article/view?id=11762>. – Дата обращения: 06.01.2015. – Загл. с экрана.

23. Борисова, Е.А. Оценка и аттестация персонала / Е.А. Борисова. – СПб.: Питер, 2002. – С. 109.

24. Боссарт, Д. Государственная служба в странах-кандидатах на вступление в ЕС: новые тенденции и влияние интеграционного процесса (пер. с англ. А.М. Шаленко) / Д. Боссарт, К. Демке. – К.: Миллениум, 2004. – 128 с.

25. Бушуева, И.П. Профессиональное развитие государственных гражданских служащих в Сибирском федеральном округе: опыт, проблемы, перспективы / И.П.Бушуева, Н.Н. Богдан, И.В. Доронина // Развитие территорий. – 2015. – № 8. – С. 3-17.

26. Будаев, Т.Б. Механизм государственного регулирования оплаты труда в Российской Федерации: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Будаев Тимур Борисович. – М., 2004. – 185 с.

27. Бутова, Т.В. Государственная идеология, актуальность,

необходимость, важность / Т.В. Бутова, М.А. Дудко // Теоретические и практические вопросы науки XXI века: сборник статей Международной научно-практической конференции / отв. ред. Сукиасян А.А. – Уфа, 2014. – С. 235-239.

28. Бутова, Т.В. Современные методы повышения эффективности государственного управления / Т.В. Бутова, И.А. Щукин // Сборник конференций НИЦ Социосфера. – 2013. – № 45. – С. 77-80.

29. Бухвальд, Е.М. Стратегическое планирование – институциональная основа перехода к устойчивому развитию российской экономики / Е.М. Бухвальд // Федерализм. – 2016. – № 1. – С. 19-30.

30. Буцкая, И.С. Дополнительное образование как важнейшее направление в образовательной политике России / И.С. Буцкая, М.О. Отришко // World science: problems and innovations: сборник статей победителей IX Международной научно-практической конференции (Пенза, 30 апреля 2017 г.). – Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение», 2017. – С. 17-19.

31. Бушуева, И.П. Влияние индивидуальных факторов на профессиональное развитие государственных гражданских служащих / И.П. Бушуева, Н.Н. Богдан // Вопросы управления. – 2014. – С. 171-178.

32. Бушуева, И.П. Профессиональное развитие государственных гражданских служащих: проблемы теории и практики / И.П. Бушуева // Образование и наука в третьем тысячелетии: материалы к Седьмой Международной научно-теоретической конференции. Ч. 1 / под ред. В.И. Степанова. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2013. – С. 41-42.

33. Бычкова, А.Н. Административная реформа в Российской Федерации: ретроспективный анализ, итоги и перспективы / А.Н. Бычкова, А.В. Землянская, М.А. Юдина // Инновационная экономика и общество. – 2016. – № 4. – С. 2-11.

34. Вагина, Л.В. К вопросу о субъектах управления государственной службой Российской Федерации / Л.В. Вагина // Управление государственной службой Российской Федерации / Под ред. А.И. Турчинова. – М.: РАГС, 2004. – 325 с.

35. Вагина, Л.В. Оплата труда: государственная гражданская служба / Л.В. Вагина. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 210 с.

36. Василенко, И.А. Административно-государственное управление в

странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И.А. Василенко. – М.: Логос, 2000. – С. 145.

37. Веснин, В.Р. Управление персоналом в схемах: учебное пособие / В.Р. Веснин. – М.: Проспект, 2015. – 96 с.

38. Винник, А.Е. Концепция стержневых компетенций как основа конкурентоспособности региональной экономики / А.Е. Винник // Научные ведомости. Серия История. Политология. Экономика. Информатика. – 2014. – № 8 (179). Вып. 30/1. – С. 26-31.

39. Вишневская, И.П. Государственное управление в сфере экономики / И.П. Вишневская // Пути повышения эффективности управленческой деятельности органов государственной власти в контексте социально-экономического развития территорий: материалы II Международной науч.-практ. конф., 6-7 июня 2018, г. Донецк. Секция 1. Стратегическое управление развитием экономики / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2018. – С. 102-104.

40. Вишневская, И.П. Государственное управление и государственная служба: взаимосвязь, проблемы / И.П. Вишневская // Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики». Сборник научных работ серии «Государственное управление». Вып. 9: Экономика и управление народным хозяйством / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2018. – С. 6-16.

41. Вишневская, И.П. Зарубежный опыт повышения качества государственного управления и эффективности труда госслужащих / И.П. Вишневская // Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики». Сборник научных работ серии «Государственное управление». Вып. 10: Экономика и управление народным хозяйством / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2018. – С. 62-73.

42. Вишневская, И.П. Кризисы в системе государственного управления / И.П. Вишневская // Менеджер. – 2018. – № 1 (83). – С. 218-222.

43. Вишневская, И.П. Научно-методические подходы к оценке

деятельности государственных служащих (на примере осуществления правосудия судами общей юрисдикции ДНР) / И.П. Вишневская // Менеджер. – 2018. – № 4 (86). – С. 190-195.

44. Вишневская, И.П. Повышение эффективности организационной коммуникации и мотивации труда госслужащих / И.П. Вишневская // Менеджер. – 2020. – № 1 (91). – С. 241-250.

45. Вишневская, И.П. Повышение эффективности организационной коммуникации и мотивации труда госслужащих / В.В. Дорофиев, И.П. Вишневская // Пути повышения эффективности управленческой деятельности органов государственной власти в контексте социально-экономического развития территорий: материалы IV Международной науч.-практ. конф. (Донецк, 3-4 июня, 2020 г.). Секция 1: Стратегическое управление развитием экономики / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2020. – С. 158-160.

46. Вишневская, И.П. Совершенствование системы планирования и оценки деятельности государственных служащих / И.П. Вишневская // Менеджер. – 2019. – № 4 (90). – С. 210-214.

47. Вишневская, И.П. Современные подходы к оценке эффективности деятельности государственных служащих / И.П. Вишневская // Менеджер. – 2019. – № 1 (87). – С. 206-210.

48. Вишневская, И.П. Теоретические основы государственного управления / И.П. Вишневская // Актуальные проблемы управления в современных условиях: материалы Республиканской конференции студентов и молодых ученых, 11-12 апреля 2018, г. Донецк. Секция 3. «Проблемы развития малого бизнеса в Донецкой Народной Республике» / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2018. – С. 534-536.

49. Гайворонюк, В.А. Особенности применения методов стимулирования персонала в сфере государственного управления [Электронный ресурс] / В.А. Гайворонюк // Государственное управление. Электронный вестник. – 2006. – № 8. – Режим доступа: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2006/vipusk_8._oktjabr_2006_g./gajvoroniuk.pdf. – Дата обращения: 10.10.2017. – Загл. с экрана.

50. Гайдулин, А.А. Европеизация договорного права: монография /

А.А. Гайдулин. – К.: КНЭУ, 2012. – 238 с.

51. Гайзатуллин, Р.Р. Оценка эффективности системы государственного управления / Р.Р. Гайзатуллин, Н.А. Аксенова. – Казань: Артефакт, 2011. – 156 с.

52. Галкин, А.И. Перспективы развития административной реформы и дальнейшего совершенствования государственного управления в Российской Федерации / А.И. Галкин // Альманах мировой науки. – 2016. – № 1-3 (4). – С. 118-123.

53. Герчиков, В.И. Мотивация, стимулирование и оплата труда персонала: учебное пособие / В.И. Герчиков. – М.: Изд-во ГУ-ВШЭ, 2003. – 268 с.

54. Гимаев, И.З. Общественное мнение как фактор повышения эффективности государственного управления в современной России / И.З. Гимаев // Евразийский юридический журнал. – 2012. – № 3 (46). – С. 148-149.

55. Глинкина, С.П. К вопросу о разнообразии моделей капитализма, или Что мы построили в результате трансформации: доклад / С.П. Глинкина. – М.: Институт экономики РАН, 2016. – 25 с.

56. Глухова, Л.В. Государственный финансовый менеджмент: управление рисками в сфере финансового рынка / Л.В. Глухова, А.А. Шерстобитова // Школа университетской науки. – 2013. – № 1 (8). – С. 7-14.

57. Годовые отчеты Роспатента [Электронный ресурс] // Официальный сайт Роспатента. – Режим доступа: <https://rupto.ru/ru/about/reports>. – Дата обращения: 11.04.2020. – Загл. с экрана.

58. Гоманова, Т.К. Совершенствование методики оценки эффективности государственных программ: региональный аспект [Электронный ресурс] / Т.К. Гоманова, К.М. Башпакова // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2018. – № 3 (55). – С. 10. – Режим доступа: <https://ее-region.ru/article/5510/>. – Дата обращения: 18.02.2019. – Загл. с экрана.

59. Государственная служба (комплексный подход): учебное пособие / Ред. А.В. Оболонский. – 2-е изд. – М.: Дело, 2000. – 440 с.

60. Григорьева, Н.Г. Проблема формирования ценностей в системе профессионального образования / Н.Г. Григорьева, Н.М. Опарина // Высшее образование сегодня. – 2012. – Выпуск № 4. – С. 37-40.

61. Гріднев, В.П. Актуальные проблемы развития государственной

гражданской службы Российской Федерации / В.П. Гриднев // Управленческое консультирование. – 2014. – № 8. – С. 7-13.

62. Губерная, Г.К. Человек в социальной картине государственного эффективного управления / Г.К. Губерная // Пути повышения эффективности управленческой деятельности органов государственной власти в контексте социально-экономического развития территорий: материалы науч.-практ. конф., 6-7 июня, 2017, г. Донецк. Секция 1: Социально-правовое регулирование общественных отношений: актуальные проблемы и требования современности / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк : ДонАУиГС, 2017. – С. 40-43.

63. Давыдова, Н.Ю. Государственное стратегическое планирование в контексте права / Н.Ю. Давыдова // Вопросы российского и международного права. – 2016. – № 3. – С. 81-91.

64. Данилова, О.В. Эффективность и результативность профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего / О.В. Данилова, Беляева И.Ю. // Известия Волгоград. техн. ун-та. – 2012. – № 16. – С. 105-113.

65. Джордж, М. Аттестация государственных служащих в Англии / М. Джордж // Государственная служба. Карьера и профессиональный рост. Зарубежный опыт. – 1996. – № 4. – С. 10-14.

66. Дидикин, А.Б. Оценка регулирующего воздействия как инструмент профессиональной оценки рисков и повышения качества российского законодательства / А.Б. Дидикин // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2018. – № 4. – С. 136-143.

67. Добреньков, В.И. Коррупция: современные подходы к исследованию: учебное пособие для вузов / В.И. Добреньков, Н.Р. Исправникова. – Москва: Акад. проект Alma Mater, 2009. – С. 6.

68. Добролюбова, Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы (рабочие материалы) [Электронный ресурс] / Е.И. Добролюбова; Всемирный банк // Политанализ.Ру. – 16 апреля 2005 г. – Режим доступа: <http://www.politanaliz.ru/articles.html>. – Дата обращения: 10.03.2018. – Загл. с экрана.

69. Доверие к власти: как его повысить? [Электронный ресурс]. – Режим

доступа: <http://xn--b1aecnthebc1acj.xn--p1ai/%D0%94%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%B5-%D0%BA-%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8-%D0%BA%D0%B0%D0%BA-%D0%B5%D0%B3%D0%BE-%D0%BF%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D1%81%D0%B8%D1%82%D1%8C>. – Дата обращения 13.04.2020. – Загл. с экрана.

70. Дорофиевко, В.В. Научное обеспечение современного государственного управления / В.В. Дорофиевко // Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Донецкий государственный университет управления». Сборник научных работ. Серия: «Государственное управление». Вып. 2: Экономика и управление народным хозяйством / ГОУ ВПО ДонГУУ. – Донецк: ДонГУУ, 2016. – С. 15-20.

71. Дряхлов, Н. Системы мотивации персонала в Западной Европе и США [Электронный ресурс] / Н. Дряхлов, Е. Куприянов // ITeam – технологии корпоративного управления. – 05.03.2003. – Режим доступа: <http://www.iteam.ru/articles.php?pid=3&tid=2&id=465>. – Дата обращения: 25.03.2017. – Загл. с экрана.

72. Дьяченко, В.В. Особенности разграничения политического и административного уровней системы государственного управления Украины [Электронный ресурс] / В.В. Дьяченко // Государственное строительство. Электронное профессиональное издание. – 2012. – № 2. – Режим доступа: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/index.html>. – Дата обращения: 15.10.2018. – Загл. с экрана.

73. Есимова, Ш.А. Современные технологии в системе государственной службы / Ш. А. Есимова // Університетські наукові записки. – 2007. – № 3. – С. 87-103.

74. Жильцов, В.В. Государственная служба: показатели и критерии эффективности и функционирования: учебное пособие / В.И. Жильцов; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. – Москва: Изд-во РАГС, 2010. – 108 с.

75. Жулин, А.Б. Показатели результативности как основа административной реформы / А.Б. Жулин // Состояние и механизмы

модернизации российского государственного управления. – 2004. – С. 81-85.

76. Журавлева, Т.А. Система оплаты труда и мотивация государственных гражданских служащих: обзор международной практики [Электронный ресурс] / Т.А. Журавлева // Государственное управление. Электронный вестник. – 2017. – Вып. № 64. – С. 331-345. – Режим доступа: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2017/vipusk__64._oktjabr_2017_g./pravovie_i_politicheskie_aspekti_upravlenija/zhuravleva.pdf. – Дата обращения: 15.09.2018. – Загл. с экрана.

77. Защита личности от дискриминации. В 3 томах. Том 1 / [Дикман С.С. и др.]. – М.: Новая юстиция, 2009. – 424 с. – (Юристы за конституционные права и свободы).

78. Зеер, Э.Ф. Психология профессионального развития / Э.Ф. Зеер. – М.: Академия, 2006. – 240 с.

79. Зенков, М.Ю. Зарубежный опыт управления. Государственная служба: учебное пособие / М.Ю. Зенков. – Новосибирск: НГАУ, 2004. – 130 с.

80. Зерчанинова, Т.Е. Социальная эффективность деятельности местной администрации: опыт социологического исследования моногородов: монография / Т.Е. Зерчанинова, К.Н. Самков, И.Д. Тургель. – Екатеринбург: Уральская академия государственной службы, 2010. – 167 с.

81. Золотарева, А.Б. Проблемы и пути совершенствования системы стратегического планирования в России / А.Б. Золотарева, И.А. Соколов // Экономическая политика. – 2018. – Т. 13. № 5. – С. 8-23.

82. Иванова, М.Г. Сфера интеллектуальной собственности как самостоятельный объект стратегического планирования / М.Г. Иванова, А.В. Александрова // Контроллинг. – 2019. – № 4 (74). – С. 14-21.

83. Иванович, О.В. Концепция «рациональной бюрократии» М. Вебера / О.В. Иванович // Философия и социальная история. – 2009. – № 9. – С. 37-43.

84. Ивлиев, Г. Развитие сферы интеллектуальной собственности в свете «Основных направлений деятельности правительства РФ до 2024 г.» / Г. Ивлиев // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. – 2019. – № 3. – С. 5-16.

85. Игнатова, Т.В. Административная реформа в России: концептуальный

анализ перехода к «новому государственному менеджменту» / Т.В. Игнатова. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2006. – 235 с.

86. Иларионова, Т.С. Зарубежный опыт государственной службы: презентационные материалы: учебное пособие / Т.С. Иларионова. – М.: Изд-во РАГС, 2010. – 42 с.

87. Индекс глобальной конкурентоспособности (Рейтинг стран). Гуманитарная энциклопедия: Исследования Всемирного банка [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий. – Режим доступа: <http://gtmarket.ru/ratings/global-competitiveness-index/info>. – Дата обращения: 15.12.2019. – Загл. с экрана.

88. Исаев, З.Э. Социальные аспекты профессионального развития кадров государственной гражданской службы: автореф. дис. ... канд. социол. наук: 22.00.08 / Исаев Зураб Эдиевич. – Москва, 2004. – 24 с.

89. Кант, И. Критика практического разума / И. Кант: Пер. Н.М. Соколова. – СПб.: Изд. кн. маг. М.В. Попова, 1897. – С. 38.

90. Каплан, Р.С. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию / Р.С. Каплан, Д.Н. Нортон. – 2-е изд., испр. и доп. / Пер. с англ. – М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2006. – 320 с.

91. Капогузов, Е.А. Институциональная структура производства государственных услуг: от веберовской бюрократии – к современным реформам государственного управления: монография / Е.А. Капогузов. – Омск: Изд-во ОмГУ, 2012. – 408 с.

92. Кареев, Н.И. История Западной Европы в новое время: [в 7 т.]. Т. 2. История XVI и XVII веков / Н.И. Кареев. – СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1904. – С. 410-417.

93. Карпичев, В.С. Государственная служба как институт реализации функций государства / В.С. Карпичев // Власть и управление: материалы научно-практической конференции. Вып. 4. – Ростов на Дону, 1997. – С. 45.

94. Карпунина, Е.К. Валовой региональный продукт как основной показатель развития региона / Е.К. Карпунина, Е.А. Колесниченко // Социально-экономические явления и процессы. – 2008. – № 1 (009). – С. 35-41.

95. Качество государственного управления в странах мира (Показатели).

Гуманитарная энциклопедия: Исследования Всемирного банка [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий. – Режим доступа: <https://gtmarket.ru/research/worldwide-governance-indicators>. – Дата обращения: 15.12.2019. – Загл. с экрана.

96. Кемел, М. Становление системы государственного управления Казахстана / М. Кемел, К. Шайкенова // Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент». – 2015. – № 2. – С. 267-277.

97. Керцнер, Г. Стратегическое планирование для управления проектами с использованием модели зрелости / Г. Керцнер: Пер. с англ. – М.: Компания АйТи; ДМК Пресс, 2003. – 320 с.

98. Кибанов, А.Я. Мотивация и стимулирование трудовой деятельности: учебник / А.Я. Кибанов, И.А. Баткаева, Е.А. Митрофанова, М.В. Ловчева. – М.: ИНФРА-М, 2012. – 524 с.

99. Кибанов, А.Я. Оценка экономической и социальной эффективности проекта совершенствования системы и технологии управления персоналом организации: учебное пособие / А.Я. Кибанов. – Москва: ГОУ ВПО «Государственный университет управления», 2006. – 40 с.

100. Клейнер, Г.Б. Системная сбалансированность экономики России. Региональный разрез / Г.Б. Клейнер, М.А. Рыбачук // Экономика региона. – 2019. – Т. 15. Вып. 2. – С. 309-323.

101. Климанов, В.В. Вариативность в документах стратегического планирования в стране / В.В. Климанов, А.И. Сафина // Менеджмент и бизнес-администрирование. – 2017. – № 1. – С. 46-65.

102. Климанов, В.В. Практика внедрения территориального подхода в систему государственного управления в Российской Федерации / В.В. Климанов, Е.В. Ивасько, А.М. Коротких // Регион: Экономика и социология. – 2017. – № 1 (93). – С. 3-21.

103. Клищ, Н.Н. Методы повышения эффективности финансового управления в органах исполнительной власти / Н.Н. Клищ // Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления. – М.: Эпифания, 2004. – С. 66.

104. Клищ, Н.Н. Системы планирования и оценки результативности

деятельности государственных гражданских служащих / Н.Н. Клищ // Материалы международной конференции Всемирного Банка. – М.: Издательство Всемирного Банка, 2006. – С. 12-22.

105. Ключков, А.К. КРІ и мотивация персонала. Полный сборник практических инструментов / А.К. Ключков. – М.: Эксмо, 2010. – 103 с.

106. Коженко, Я.В. Концепции «сильного» и «сервисного» государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное / Я.В. Коженко // Фундаментальные исследования. – 2012. – № 3-3. – С. 744-748.

107. Козлов, Ю.М. Административное право / Ю.М. Козлов. – М.: Юрист, 2000. – 726 с.

108. Колегов, В.В. Оценка регулирующего воздействия: опыт внедрения на региональном уровне [Электронный ресурс] / В.В. Колегов // Государственное управление. Электронный вестник. – 2013. – № 39. – С. 95-112. – Режим доступа: http://ejournal.spa.msu.ru/vestnik/item/39_2013kolegov.htm. – Дата обращения: 12.02.2019. – Загл. с экрана.

109. Кондрашева, Н.Н. Инновационная среда как базовый элемент экономики знаний / Н.Н. Кондрашева, А.В. Александрова // Глобальный научный потенциал. – 2019. – № 4 (97). – С. 179-181.

110. Кононов, Е.В. Опыт развитых государств в сфере оценки и стимулирования труда государственных служащих в соответствии с результатами этой деятельности [Электронный ресурс] / Е.В. Кононов // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2010. – № 4 (24). – Режим доступа: <http://eee-region.ru/article/2403/>. – Дата обращения: 10.05.2017. – Загл. с экрана.

111. Кононов, Е.В. Применение опыта Великобритании в сфере оценки и стимулирования труда государственных служащих / Е.В. Кононов // Экономический анализ: теория и практика. – 2011. – № 20 (227). – С. 59-64.

112. Копейка, В.В. Расширение ЕЭС. Теория и практика интеграционного процесса / В.В. Копейка. – К.: Издательско-полиграфический центр «Киевский университет», 2002. – 178 с.

113. Коробейников, А.М. Методологические основы и методика

исследования социальной эффективности регионального развития / А.М. Коробейников. – Екатеринбург: Ин-т экономики, 2002. – 53 с.

114. Костин, В.А. Теория управления: учебное пособие для вузов / В.А. Костин. – М.: Гардарика, 2004. – 222 с.

115. Кубатиева, Ф.Б. КРП – каждому по способностям / Ф.Б. Кубатиева // Кадровая служба и управление персоналом предприятия. – 2009. – № 10. – С. 11-13.

116. Кузнецов, Г.И. Проблема эффективности горизонтальных коммуникаций на государственной и муниципальной службе / Г.И. Кузнецов, Еговцева Ю.А. // Центр научного сотрудничества «Интерактив плюс». – 2019. – С. 1-11. – Режим доступа: <https://interactive-plus.ru/e-articles/272/Action272-113074.pdf>.- Дата обращения 15.05. 2020. – Загл. с экрана.

117. Кузык, Б.Н. О формировании системы стратегического управления модернизацией и развитием российской экономики / Б.Н. Кузык // Экономические стратегии. – 2014. – Т. 16. № 2 (118). – С. 24-29.

118. Кулаев, А.П. Стратегическое планирование в Российской Федерации: плюсы, вопросы и проблемы / А.П. Кулаев, А.А. Казак // Вестник НГУЭУ. – 2016. – № 3. – С. 70-83.

119. Культурные факторы модернизации: доклад / А.А. Аузан (руководитель проекта), А.Н. Архангельский, П.С. Лунгин, В.А. Найшуль. Фонд «Стратегия 2020». – М.; СПб., 2011. – 221 с.

120. Купряшин, Г.Л. Административная реформа: модели и механизмы [Электронный ресурс] / Г.Л. Купряшин // Государственное управление. Электронный вестник. – 2016. – № 58. – С. 6-38. – Режим доступа: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/58_2016kupryashin.htm. – Дата обращения: 10.06.2019. – Загл. с экрана.

121. Купряшин, Г.Л. Сильные институты и координация политики на федеральном уровне [Электронный ресурс] / Г.Л. Купряшин // Государственное управление. Электронный вестник. – 2011. – № 29. – Режим доступа: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/29_2011kupryashin.htm. – Дата обращения: 12.07.2019. – Загл. с экрана.

122. Купряшин, Г.Л. Управляемость и баланс интересов в контексте

политической модернизации / Г.Л. Купряшин // Власть. – 2011. – № 8. – С. 13-17.

123. Лазарев, Б.М. Государственная служба / Б.М. Лазарев; Акад. правовой ун-т при Ин-те государства и права РАН. – Москва: ИГПАН, 1993. – 16 с.

124. Лексин, В.Н. Стратегическое целеполагание в структуре государственного управления / В.Н. Лексин // Проблемы теории и практики управления. – 2017. – № 5. – С. 8-20.

125. Лесина, Т.В. Ключевые показатели эффективности на службе. Эффективность работы госслужащих [Электронный ресурс] / Т.В. Лесина, Д.А. Чернов // Вестник Евразийской науки. – 2018. – Том 10. № 2. – Режим доступа: <https://esj.today/42ECVN218.html>. – Дата обращения: 11.02.2020. – Загл. с экрана.

126. Лесина, Т.В. Профессиональная этика бухгалтера: от теории к практике [Электронный ресурс] / Т.В. Лесина, Ю.С. Волкова // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2015. – Т. 13. – С. 4406–4410. – Режим доступа: <http://e-koncept.ru/2015/85882.htm>. – Дата обращения: 11.07.2019. – Загл. с экрана.

127. Литвинцева, Е.А. Оценка общественного доверия к государственным гражданским служащим: социологический анализ / Е.А. Литвинцева // Среднерусский вестник общественных наук. – Т. 11. - №2. – 2016. – С. 21-29.

128. Лобанов, В.В. Модернизация государственного управления: проблемы и решения / В.В. Лобанов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 136-145.

129. Лымарева, О.А. Планирование и мотивация как функции, влияющие на развитие карьеры в системе государственной службы / О.А. Лымарева, М.Н. Ильницкая // Economy and Business. – 2018. – №11. – С. 38-44.

130. Маршалова, А.С. Региональная экономическая политика субъекта Федерации: проблемы разработки и реализации / А.С. Маршалова, А.С. Новоселов // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 1. – С. 124-144.

131. Масловский, М.В. Теория бюрократии М. Вебера и современная политическая социология: монография / М.В. Масловский. – Н. Новгород: Изд-во Нижегород. ун-та, 1997. – 87 с.

132. Матюшкина, И.А. Эффективность государственного и муниципального управления: сущность и проблемы определения [Электронный

ресурс] / И.А. Матюшкина, О.М. Михалева // Гуманитарные научные исследования. – 2013. – № 8. – Режим доступа: <http://human.snauka.ru/2013/08/3617>. – Дата обращения: 12.08.2019. – Загл. с экрана.

133. Мау, В.А. Национальные цели и модель экономического роста: новое в социально-экономической политике России в 2018-2019 гг. / В.А. Мау // Вопросы экономики. – 2019. – № 3. – С. 5-28.

134. Мейер, Маршал В. Оценка эффективности бизнеса / Маршал В. Мейер [Пер. с англ. А.О. Корсунский]. – М.: ООО «Вершина», 2004. – 272 с.

135. Мелкумова, М.В. Оценка эффективности труда государственных служащих / М.В. Мелкумова // Вестник национального института бизнеса. – 2008. – Вып. 3. – С. 208-215.

136. Мефодьева, Ю.В. Формирование системы оценки эффективности и результативности государственных расходов [Электронный ресурс] / Ю.В. Мефодьева // Государственное управление. Электронный вестник. – 2011. – № 29. – С. 1-6. – Режим доступа: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/29_2011mefodyeva.htm . – Дата обращения: 25.03.2018. – Загл. с экрана.

137. Мотивация государственных гражданских служащих: проблемы и пути решения [Электронный ресурс] // Управление Минюста России по Тюменской области. – Режим доступа: <http://to72.minjust.ru/node/2795>. – Дата обращения: 21.02.2016. – Загл. с экрана.

138. Мустафина, С.А. Повышение эффективности стимулирования на государственной гражданской службе / Мустафина С.А. // Юриспруденция. – 2018. – С. 115-119.

139. Николаенкова, М.С. Перспективы для развития финансового центра в Москве / М.С. Николаенкова // Фундаментальные и прикладные научные исследования: сборник статей Международной научно-практической конференции: в 3-х частях. Отв. ред.: А.А. Сукиасян. – Уфа: ООО «Аэтерна», 2015. – С. 161-163.

140. Новоселов, А.С. Проблемы оценки показателей стратегического планирования социально-экономического развития региона / А.С. Новоселов,

А.В. Фалеев // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2020. – № 1 (61). – Режим доступа: <https://eee-region.ru/article/6101/>. – Дата обращения: 21.05.2020. – Загл. с экрана.

141. Новоселов, А.С. Стратегическое планирование как основа долгосрочного развития региональной экономики (на материалах Новосибирской области) [Электронный ресурс] / А.С. Новоселов, А.В. Фалеев // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2019. – № 3 (59). – Режим доступа: <https://eee-region.ru/article/5913/>. – Дата обращения: 20.12.2019. – Загл. с экрана.

142. Ноздрачев, А.Ф. Государственная служба: учебник для подготовки государственных служащих / А.Ф. Ноздрачев. – М.: Статут, 1999. – С. 14.

143. Носков, Б.П. О некоторых проблемах административно-правового статуса должностного лица / Б.П. Носков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 9. – С. 13.

144. О государственной гражданской службе Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ: [принят Гос. Думой 07 июля 2004 г.: одобрен Советом Федерации 15 июля 2004 г.: по состоянию на 22 марта 2020 г.] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/. – Дата обращения: 22.03.2020. – Загл. с экрана.

145. О системе государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ: [принят Гос. Думой 25 апреля 2003 г.: одобрен Советом Федерации 14 мая 2003 г.: по состоянию на 22 марта 2020 г.] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/. – Дата обращения: 22.03.2020. – Загл. с экрана.

146. Об утверждении стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: [распоряжение Правительства РФ от 29.12.2008 № 2043-р : по состоянию на 19 марта 2018 г.] // Портал ГАРАНТ.РУ. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/12164654/>. – Дата обращения: 19.03.2018. – Загл. с экрана.

147. О государственной гражданской службе [Электронный ресурс]: закон

Донецкой Народной Республики от 15.01.2020 № 91-ПНС: [принят Постановлением Народного Совета 15 января 2020 г.] // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики. – Режим доступа: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-gosudarstvennoj-grazhdanskoj-sluzhbe/>. – Дата обращения: 25.03.2020. – Загл. с экрана.

148. Оболонский, А.В. Гражданин и государство: новая парадигма взаимоотношений и шаги по ее институционализации / А.В. Оболонский // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 1. – С. 5-16.

149. Оболонский, А.В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы. Международный опыт и российские реалии / А.В. Оболонский. – Москва: Фонд «Либеральная миссия», 2011. – 448 с.

150. Оболонский, А.В. Эволюция государственной службы в Великобритании / А.В. Оболонский // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 121-130.

151. Олейник, А. Административная реформа: незачет по качеству власти [Электронный ресурс] / А. Олейник // Ведомости. – 29 ноября 2006. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2006/11/29/116666>. – Дата обращения: 10.05.2019. – Загл. с экрана.

152. Омельченко, И. Труд государственных служащих возможно и нужно нормировать / И. Омельченко // Человек и труд. – 2003. – № 10. – С. 83.

153. Орешин, В.П. Государственное регулирование национальной экономики: учебное пособие / В.П. Орешин. – М.: Юристъ, 1999. – 271 с.

154. Орлов, А.В. Функциональная составляющая концептуальной модели теории государственного управления / А.В. Орлов // Актуальные проблемы государственного управления. – 2012. – № 2. – С. 49-57.

155. Орлова, В.Н. Позитивный имидж государственных гражданских служащих как основа развития управленческой культуры / В.Н. Орлова // Управленческое консультирование. – 2016. – № 7. – С. 14-18.

156. Осборн, Д. Управление без бюрократов. Пять стратегий обновления государства / Д. Осборн, П. Пластрик / Пер. с англ. Под ред. Л.И. Лопатникова. –

М.: Издательская группа «Прогресс», 2001. – 536 с.

157. Осикова, А.А. Проблемы становления сервисного государства в России / А.А. Осикова, А.Ф. Крюков // Вестник Красноярского государственного аграрного университета. – 2014. – № 2. – С. 16-21.

158. Осташков, А.В. Концепция нового государственного управления как инструмент стратегического развития государственного администрирования / А.В. Осташков // Инновации в науке, образовании и бизнесе: материалы V Всероссийской научно-методической конференции. – Пенза: РГУиТП, 2007. – С. 271-273.

159. Охотский, Е.В. Бюрократия и бюрократизм: монография / Е.В. Охотский, В.Г. Смольков. – М.: РАНХиГС, 1996. – 129 с.

160. Оценивание программ и политик: методология и применение: сборник материалов. Вып. I. / Под ред. Д.Б. Цыганкова. – М.: ГУ-ВШЭ, 2006. – 216 с.

161. Оценка программ: методология и практика / Под ред. А.И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н.А. Кошелевой. – М.: Издательство «Престо-РК», 2009. – 396 с.

162. Оценка регулирующего воздействия [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. – Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/directions/investicionnaya_deyatelnost/investklimat/ocenka_reguliruyushchego_vozdeystviya/. – Дата обращения: 20.04.2020. – Загл. с экрана.

163. Павлущенко, И.А. Эффективность государственного и муниципального управления в России / И.А. Павлущенко // Молодой ученый. – 2018. – № 24 (210). – С. 152-154.

164. Панина, О.В. Сравнительный анализ моделей оценки государственного управления [Электронный ресурс] / О.В. Панина, М.К. Кривцова, М.А. Подзорова // Современные технологии управления. – 2014. – № 10 (46). – С. 29-32. – Режим доступа: <http://sovman.ru/article/4606/>. – Дата обращения: 03.11.2018. – Загл. с экрана.

165. Пахомов, І. Механізми підвищення ефективності системи державної служби в нових умовах розвитку держави / І. Пахомов, Т. Пахомова // Державне управління. – 2009. – № 4. – С. 104-110.

166. Петров, А.Н. Стратегическое планирование: учебное пособие / А.Н. Петров, Л.Г. Демидова, С.М. Климов, В.Н. Грищенко, Г.З. Щербаковский; И.о. С.-Петербург. гос. ун-т экономики и финансов; Под ред. А. Н. Петров. – СПб.: Знание, 2003. – 200 с.

167. Пилко, И.С. Компетентностный подход как основа разработки и реализации профессиональных образовательных программ: мифы и рифы [Электронный ресурс] / И.С. Пилко // Информационные технологии, компьютерные системы и издательская продукция для библиотек: материалы конф. «LIBCOM – 2008». – Электрон. текстовые данные. – М.: ГПНТБ России, 2008. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). – Режим доступа: <http://www.gpntb.ru/libcom8/disk/trud.html>. – Дата обращения: 08.10.2019. – Загл. с этикетки диска.

168. Пилотные проекты по внедрению новых принципов кадровой политики на государственной гражданской службе [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. – Режим доступа: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/4>. – Дата обращения: 17.02.2020. – Загл. с экрана.

169. Повышение эффективности государственного и муниципального управления: опыт, проблемы, перспективы: материалы Восьмой Всероссийской научно-практической конференции (Челябинск, 28 октября 2011 года). – Челябинск: РАНХиГС, 2011. – 397 с.

170. Пожидаев, А.Е. Актуальные проблемы формирования и развития кадрового обеспечения органов местного самоуправления / А.Е. Пожидаев // Экономика строительства и городского хозяйства. – 2017. – Т. 13. № 2. – С. 107-112.

171. Политика регионального развития в современной России: приоритеты, институты и инструменты: научная работа / Отв. ред. д.э.н. проф. Е.М. Бухвальд. – М.: ИЭ РАН, 2018. – 250 с.

172. Полтерович, В.М. Институты догоняющего развития (к проекту новой модели экономического развития России) / В.М. Полтерович // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2016. – № 5. – С. 34-56.

173. Послание Президента РФ Федеральному Собранию [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>. – Дата обращения 18.05.2020. – Загл.с экрана.

174. Проблемы стратегического управления экономикой региона / под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск, 2010. – 240 с.

175. Прохоцкая, С.А. Информационная культура и ее роль в профессиональной деятельности государственного служащего / С.А. Прохоцкая // Вестник Поволжского института управления. – 2016. – № 4. (55). – С. 21-25.

176. Пугачев, В.П. Руководство персоналом организации: учебник / В.П. Пугачев. – М.: Аспект Пресс, 2002. – 279 с.

177. Пушкарёва, Н.А. Сущность и структура государственного управления в современных условиях / Н.А. Пушкарёва // Менеджер. – 2016. – № 3 (77). – С. 53-60.

178. Ратковская, И.А. Модель системы управления карьерой и профессиональным развитием государственных гражданских служащих (на примере администрации Новгородской области) / Ратковская И.А. // Вестник Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого. – 2012. – № 69. – С. 52-56.

179. Рекомендации по управлению правами на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации в регионах Российской Федерации [Электронный ресурс]: [утв. поручением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2018 г. № МА-П8-7190 : по состоянию на 19 марта 2020 г.] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_312689/. – Дата обращения: 19.03.2020. – Загл. с экрана.

180. Рудаков, М.Н. Стратегическое планирование в регионе: процесс или результат? [Электронный ресурс] / М.Н. Рудаков, И.Р. Шегельман // Инженерный вестник Дона. – 2014. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategicheskoe-planirovanie-v-regione-protsess-ili-rezultat/viewer>. – Дата обращения: 19.03.2020. – Загл. с экрана.

181. Румибек, Б. Актуальные вопросы системы мотивации и карьерного планирования государственных служащих в Республике Казахстан / Б. Румибек,

И. Меруерт // Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика. – 2015. – №12 (174). – С. 258-268.

182. Сакс, Дж.Д. Макроэкономика. Глобальный подход: пер. с англ. / Дж.Д. Сакс, Ф.Б. Ларрен. – М.: Дело, 1996. – 848 с.

183. Салимов, Р.И. Моделирование социально-экономических систем на основе принципа экономического рывка / Р.И. Салимов, Е.В. Королева // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. – 2019. – № 8. – С. 33-40.

184. Сапожников, А.А. Современная технология административного управления: третий этап развития (2010-2013 гг.) / А.А. Сапожников, Ю.А. Касиненко // Проблемы социально-экономического развития Сибири. – 2017. – № 1. – С. 25-35.

185. Сапожников, А.А. Современная технология административного управления: переходный этап развития / А.А. Сапожников, Ю.А. Касиненко // Проблемы социально-экономического развития Сибири. – 2016. – № 2. – С. 57-62.

186. Сапожников, А.А. Современная технология административного управления: первый этап развития (1994-2003 гг.) / А.А. Сапожников, Ю.А. Касиненко // Проблемы социально-экономического развития Сибири. – 2016. – № 3. – С. 45-53.

187. Сапожников, А.А. Современная технология административного управления: второй этап развития (2004-2009 гг.) / А.А. Сапожников, Ю.А. Касиненко // Проблемы социально-экономического развития Сибири. – 2016. – № 4. – С. 30-35.

188. Савельева, О.А. Оценка профессионального развития государственных служащих РФ / О.А. Савельева, А.О. Бабакишиев // Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики». Сборник научных работ. Серии «Государственное управление». Вып. 3: Экономика и управление народным хозяйством / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2017. – С. 47-54.

189. Сердюкова, Н.А. Государственный финансовый менеджмент как инструмент эффективной бюджетной политики регионов и муниципалитетов в

условиях нестабильной экономики / Н.А. Сердюкова, Н.В. Сердюкова // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: труды Десятой научно-практической конференции (28-30 сентября 2011 г.). – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2011. – С. 234-242.

190. Сеструхина, А.О. Существующие подходы к оценке эффективности управления местным развитием [Электронный ресурс] / А.О. Сеструхина // Государственное управление. Электронный вестник. – 2011. – № 27. – С.1-13. – Режим доступа: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/27_2011sestrukhina.htm. – Дата обращения: 07.12.2019. – Загл. с экрана.

191. Сикингг, Н. Вопросы кадровой политики в местных органах управления западноевропейских стран / Н. Сикингген // Государственная служба. Кадровая политика. Зарубежный опыт. – 1995. – С. 62.

192. Системы оплаты труда / Б. Холл, Джон Кейс, Элфи Кон и др.: пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2008. – 216 с.

193. Сопов, В.Ф. Руководство по применению: метод. пособ./ В.Ф. Сопов, Л.В. Карпушина. – Самара: Изд-во СамИКП. – СНЦ РАН, 2002. – 52 с.

194. Сорокин, П.А. Кризис. Катарсис. Харизма. Воскрешение / П.А. Сорокин // Вестник Российской академии наук. – 1999. – Т. 69. № 3. – С. 268-277.

195. Сорокин, П.А. Социология революции / П.А. Сорокин; сост., автор коммент. В.В. Сапов, автор вступ. ст. А.Н. Медушевский. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. – 552 с.

196. Степнова, Л.А. Профессионально важные качества госслужащего как условие формирования положительного имиджа / Л.А. Степнова // Имидж госслужбы. Сборник научных трудов. – М.: «ИДФ» - «СПА Консалтинг», 1996. – С. 143-154.

197. Стратегическое управление региональным и муниципальным развитием / под ред. А.С. Новосёлова, В.Е. Селиверстова; Рос. акад. наук., Сиб. отд-е, ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2018. – 495 с.

198. Стрежнева, М.В. Экономический и валютный союз в Европе: проблемы эффективности и легитимности / М.В. Стрежнева. – М.: ИМЭМО РАН, 2018. – 150 с.

199. Субъекты Федерации и города Сибири в системе государственного и

муниципального управления / Под ред. А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2005. – 420 с.

200. Суконкин, А.В. Экономическая безопасность России в зеркале патентной статистики / А.В. Суконкин // Интеллектуальная собственность. Промышленная собственность. – 2019. – № 2. – С. 23-30.

201. Сыманюк, Э.Э. Профессиональный опыт как психологический барьер профессионального развития персонала / Э.Э. Сыманюк // Управление персоналом и интеллектуальными ресурсами в России. – 2013. – № 5 (8). – С. 63-66.

202. Татаркин, А.И. Крутой разворот к рынку. Экономическая реформа в России (1992–1998 гг.) и её последствия / А.И. Татаркин, В.Л. Берсенёв // Экономика региона. – 2016. – Т. 12. Вып. 2. – С. 325-341.

203. Теплова, Т.В. Прогноз развития финансовых рынков в условиях конъюнктурной нестабильности [Электронный ресурс] / Т.В. Теплова / Правительство РФ, Национальный исследовательский университет. – Режим доступа: <https://fmlab.hse.ru/mer2015>. – Дата обращения: 15.12.2018. – Загл. с экрана.

204. Тищенко, Е.Н. Состав и соотношение стимулирующих элементов оплаты труда государственных служащих в Российской Федерации и зарубежных странах / Е.Н. Тищенко // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 4. – С. 160-168.

205. Токовенко, В.В. Оптимизация взаимодействия политического руководства и государственного управления в условиях модернизации политико-административной системы Украины: автореф. дис. ... д-ра наук по гос. упр.: 25.00.01 / Токовенко Валерия Владимировна; Нац. акад. гос. упр. при Президенте Украины. – Киев, 2004. – 38 с.

206. Тория, Р.А. К вопросу о совершенствовании программно-целевых методов бюджетного планирования в России / Р.А. Тория // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2016. – № 6. – С. 77-85.

207. Тютин, Д.В. Новое государственное управление: от управления эффективностью и результативностью к менеджменту публичных ценностей [Электронный ресурс] / Д.В. Тютин // Управление экономическими системами:

электронный научный журнал. – 2014. – № 4 (64). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/novoe-gosudarstvennoe-upravlenie-ot-upravleniya-effektivnostyu-i-rezultativnostyu-k-menedzhmentu-publichnyh-tsennostey/viewer>. – Дата обращения: 28.05.2019. – Загл. с экрана.

208. Тютин, Д.В. Эволюция нового государственного управления: логика эффективности, результативности и менеджмента публичных ценностей / Д.В. Тютин // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 5. – С. 179-181.

209. Уваров, В.Н. Государственная служба и управление: учебник / В.Н. Уваров. – Петропавловск: Сев.-Каз. юрид. акад, 2004. – 416 с.

210. Устойчивость реформ государственной службы в Центральной и Восточной Европе спустя пять лет после вступления в ЕС: доклад «SIGMA» № 44 / Подготовлено д-ром Яном-Хинриком Мейер-Залингом, Университет Ноттингема. – 2009, SIGMA . – 93 с.

211. Филиппов, Д.В. Методика оценки уровня развития предпринимательства в регионе [Электронный ресурс] / Д.В. Филиппов // Государственное управление. Электронный вестник. – 2013. – № 36. – С. 252-262. – Режим доступа: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/36_2013filippov.htm. – Дата обращения: 28.05.2019. – Загл. с экрана.

212. Филиппова, Т.А. Повышение прибыльности предприятия путем совершенствования оплаты труда в условиях кризиса / Т.А. Филиппова, В.М. Каширин, Е.С. Лютикова // Актуальные региональные вопросы экономики и управления в условиях инновационной экономики: материалы науч.-практ. конф. студентов: тезисы докладов ВПИ (филиал) ГОУ ВПО «ВолгГТУ»; М.К. Старовойтов (гл. редактор). – 2016. – С. 38-41.

213. Фомина, В.П. Проблемы кадрового обеспечения нового государственного управления / В.П. Фомина, С.Г. Алексеева, С.П. Анзорова // Финансовая экономика. – 2014. – № 1. – С. 88-91.

214. Хромов, Н.И. Человеческий капитал в системе государственного управления республики / Н.И. Хромов // Менеджер. – 2018. – № 4 (86). – С. 184-189.

215. Хруцкий, В.Е. Оценка персонала / В.Е. Хруцкий, Р.А. Толмачев. – М.: Финансы и статистика, 2007. – С. 71.

216. Цыбулевская, О.И. Экономические и социальные реформы в России: моральный фактор / О.И. Цыбулевская // Правоведение. – 2003. – № 6. – С. 146-147.
217. Чмирева, Е.В. Анализ системы управления проектами в Белгородской области / Е.В. Чмирева, Е.А. Лавриненко // Вестник Белгородского государственного технологического университета им. В.Г. Шухова. – 2017. – №10. – С. 216-218.
218. Шатун, В.Т. Кризи у системі державного управління / В. Т. Шатун // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Сер. : Державне управління. – 2013. – Т. 226, Вип. 214. – С. 20-24.
219. Шекшня, С. В. Управление персоналом современной организации / С. В. Шекшня. – М: ИНФРА, 2002. – 368 с.
220. Шестак, О.И. Стратегическое планирование в Российской Федерации в контексте полномочий органов местного самоуправления / О.И. Шестак // Политика и общество. – 2015. – № 5 (125). – С. 591-602.
221. Шитова, И.А. Цели и задачи оценки эффективности деятельности государственных служащих / И.А. Шитова // Социология и общество: глобальные вызовы и региональное развитие. IV Очередной Всероссийский социологический конгресс. Уфа. 23-25 октября 2012 г. – Уфа, 2012. – С. 13-16.
222. Шумаева, Е.А. Современное состояние кадрового обеспечения местного самоуправления Российской Федерации / Е.А. Шумаева, А.В. Кретьова // Экономика строительства и городского хозяйства. – 2017. – Т. 13. № 2. – С. 183-188.
223. Щекин, Г.В. Как эффективно управлять людьми: психология кадрового менеджмента: научно-практ. пособие / Г.В. Щекин. – К.: МАУП, 1999. – 400 с.
224. Щекин, Г.В. Теория социального управления: монография / Г.В. Щекин. – К.: МАУП, 1996. – 408 с.
225. Щукина, Т.В. Новые подходы к оценке профессиональной служебной деятельности государственных служащих / Т.В. Щукина // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2013. – № 3 (26). – С. 123-131.

226. Эмиров, Н.Д. Современные управленческие технологии в социальной сфере России: монография / Н.Д. Эмиров. – СПб.: Изд-во Политехнического университета, 2014. – 380 с.

227. Юрчишин В.В. Стабилизационная экономическая политика в Украине в эпоху глобализации: автореф. дис. ... д-ра наук по гос. упр.: 25.00.02 / Юрчишин Василий Владимирович; Нац. акад. гос. упр. при Президенте Украины. – Киев., 2003. – 29 с.

228. Якимова, М.Н. Возможности и ограничения проектного подхода в контексте реализации нового государственного менеджмента / М.Н. Якимова // *ArsAdministrandi*. – 2015. – № 1. – С. 16-27.

229. Якоря карьеры Эдгара Шейна [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://brainmod.ru/tests/manual/career-anchors/>. – Дата обращения: 18.05.2019. – Загл.с экрана.

230. Behn, R.D. *Rethinking Democratic Accountability* / Robert D. Behn. – Washington: Brookings Institution Press, 2001. – P. 26.

231. Bennett, R. J. *Environment and Planning, Vol. 3, Chapter 1, 'Reflections on «Government and Policy»* / R. J. Bennett (ed.). – London: Sage, 2012. – 540 p.

232. Camagni, R. *Regional Innovation Patterns and the EU Regional Policy Reform: Towards Smart Innovation Policies* / R. Camagni, R. Capello // *Growth and Change*. – 2013. – Vol. 44. No. 2. – P. 355-389.

233. Kettl, D. *The Global Public Management Revolution* / D. Kettl. – 2nd ed. – Washington: Brookings Institution, 2005. – P. 30-33.

234. Mintzberg, H. *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research* / Henry Mintzberg. – Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1979. – 512 p.

235. Osborne, D. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* / D. Osborne, Ted Gaebler. – N.Y.: A PlumeBook, 1992. – 405 p.

236. Pollitt, C. *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* / Christopher Pollitt, Geert Bouckaert. – 3d ed. – Oxford: Oxford University Press, 2011. – 352 p.

237. Seltzer, E. *Regional Planning in America: Planning Regions* / E. Seltzer // *Regional Planning in America: Practice and Prospect* / Ethan Seltzer,

Armando Carbonell. – Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. – P. 1-16.

238. Stiglitz, J.E. Globalization and its Discontents / Joseph E. Stiglitz. – N.Y., London: W. W. Norton & Company, 2003. – 288 p.

239. The Future of Government. Lessons Learned from around the World: Global Agenda Council on the Future of Government / World Economic Forum. Switzerland. Geneva. – 2011. – 52 p.

240. UNDP Global Centre for Public Service Excellence. Мотивация государственных служащих: информация и выводы для практиков [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/capacitydevelopment/English/Singapore%20Centre/GPCSE_PSM_RUS. – Дата обращения: 10.03.2020. – Загл. с экрана.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А
Справки о внедрении результатов исследования



АДМИНИСТРАЦИЯ ГОРОДА ДОНЕЦКА
УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКИ И ПРОМЫШЛЕННОСТИ
 ул. Артема, 98, г. Донецк, 83050
 тел. 357-83-92

На № 28.08.2020 № 2406

Диссертационный совет Д 01.001.01 на базе ГОУ ВПС «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики»

СПРАВКА

о внедрении результатов исследований диссертации
 Вишнезской Ирины Петровны на тему «Повышение эффективности труда государственных служащих», представленной на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям сферы деятельности, в т.ч.: менеджмент)

Теоретические и методические результаты диссертационной работы Вишнезской И.П., а именно научно-методический подход по совершенствованию планирования и оценки деятельности госслужащих, а также научно-методические подходы по повышению эффективности системы коммуникаций и трудовой мотивации государственных служащих, заключающиеся в дифференциации служебных функций в процессе выполнения конкретных задач сотрудниками одного подразделения, создании постоянно действующих групп для решения проблем межведомственного характера, повышении уровня коммуникативной компетентности служащих по вопросам входящих в их зону ответственности, совершенствовании переговорного процесса, характеризуются высокой практической значимостью и внедрены в практику управления экономики и промышленности администрации г. Донецка.

Начальник управления экономики
 и промышленности
 администрации г. Донецка





ДОНЕЦКАЯ НАРОДНАЯ РЕСПУБЛИКА
 МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
 ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
 ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
 «ДОНЕЦКАЯ АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
 ПРИ ГЛАВЕ ДОНЕЦКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ»
 83015, город Донецк, Ворошиловский район, улица Челюскинцев, дом 163а,
 тел.: (062) 344-09-56, факс: (062) 337-71-08, e-mail: info@donampa.ru

29.06.2020 № 01-06/702

на № _____ от _____

Диссертационный совет Д 01.001.01
 на базе ГОУ ВПО «Донецкая академия
 управления и государственной службы
 при Главе Донецкой Народной Республики»

СПРАВКА

о внедрении результатов исследований диссертации
 Вишневской Ирины Петровны на тему «Повышение эффективности труда государственных
 служащих», представленной на соискание ученой степени кандидата экономических наук
 по специальности 08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством
 (по отраслям сферы деятельности, в т.ч.: менеджмент)

Основные научные результаты и методические рекомендации, представленные в диссертации Вишневской И.П., используются в учебном процессе ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики».

Изучение и обобщение современных концепций кризисов в системе государственно-властных структур и отношений, характеризующегося обострением внутрисистемных противоречий, разбалансированностью деятельности, отражающегося на снижении результативности управленческого влияния на социально-экономические процессы получило дальнейшее развитие в научной теме кафедры менеджмента непроизводственной сферы «Теоретико-методологические аспекты развития экономических систем на разных уровнях управления», подтема «Теоретико-методологические основы развития менеджмента» (дисциплины: «Основы менеджмента», «Стратегический менеджмент», «Менеджмент в социальной сфере», «Методы исследования в менеджменте», «Креативный менеджмент»).

В результате чего установлена взаимосвязь государственного управления и государственной службы в контексте зарубежного опыта повышения результативности и эффективности, что дало возможность обосновать принципы нового государственного менеджмента, выделить основные группы параметров качества государственного управления, определить нравственный критерий, который предопределяет будущее государственной службы как системы, в которой государственный служащий как субъект управления, решая государственные задачи, одновременно продвигаясь по карьерной лестнице, будет повышать свой профессиональный уровень и выполнять свои должностные обязанности качественно и эффективно.

Проректор по учебной работе,
д.э.н., доцент



Л.П. Барышникова

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.2.1.	Число созданных рабочих мест, число созданных малых предприятий, число лиц, получивших социальную поддержку									
2.	Индивидуальные КППЭ	70,0	-	-	-	-	-			
2.1.	Показатели непосредственных результатов	40,0	-	-	-	-	-			
2.1.1.	Организация разработки проектов региональных государственных программ	8,0						K=1	Отсутствие возвратов материалов проекта прогноза на существенную доработку	Оценивается с учетом специфических показателей результативности деятельности госорганов, принятия и исполнение упр. и иных решений, правового, орг. и документационного обеспечения исполнения решений.
							K=0,8	Наличие незначительных погрешностей при разработке материалов проекта (не более 2)		
							K=0	Наличие 3 и более погрешностей, повлекших материальный ущерб		
2.1.2.	Своевременность и оперативность предоставления государственным служащим материалов для разработки проектов государственных программ	8,0						K=1	Представление окончательного варианта материалов непосредственному руководителю не позднее, чем за 10 рабочих дней до истечения установленного срока	Показатель оценивается с учетом специфических показателей результативности деятельности государственных органов, принятия и исполнения управленческих и иных решений, а также правового, организационного, документационного обеспечения исполнения указанных решений
							K=0,8	Окончательный вариант материалов не представлен непосредственному руководителю в установленный срок		
							K=0	Все предложения, поданные государственным служащим, были учтены при утверждении проектов программ		

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
2.1.3.	Количество предложений, поданных государственным служащим и принятых при разработке проектов государственных программ	8,0						K=1	Все предложения, поданные государственным служащим, были учтены при утверждении проектов программ	
								K=0,5-0,8	Более 1/2 предложений, поданных госслужащим, учтены при утверждении проектов программ	
								K=0	Все предложения, поданные госслужащим при утверждении проектов программ, были отклонены	
2.1.4.	Количество программ, в которые были внесены предложения государственного служащего	8,0						K=1	Предложения внесены во все разрабатываемые программы	
								K=0,8	Предложения внесены в большинство разрабатываемых программ	
								K=0	Предложения не внесены ни в одну разрабатываемую программу	
2.1.5.	Рассмотрение обращений организацией (граждан) по вопросам, относящимся к компетенции государственного служащего	8,0						K=1	Услуги представлены в соответствии с установленным порядком	
								K=0,5-0,8	Процент обоснованных жалоб, поступивших от организаций (граждан) в ответ на рассмотренное обращение, от общего количества поступивших обращений граждан (организаций) по вопросам компетенций государственного служащего несущественный	

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
2.1.6.	Среднее время ожидания ответа на обращение организаций (граждан) по вопросам, относящимся к компетенции государственного служащего	8,0						K=1	Ответ представлен в соответствии с установленным порядком	
								K=0,5-0,8	Доля ответов на обращения, поступившие от граждан (организаций) по вопросам компетенций государственного служащего, поступивших с нарушением установленных правил, незначительная	
								K=0	Все ответы на обращения от организаций (граждан) по вопросам компетенций государственного служащего не предоставлены в установленный срок	
2.2.	Показатели влияния (характеризуют эффект воздействия госслужащего на управляемую подсистему)	30,0	-	-	-	-	-			
2.2.1.	Сумма финансовых средств, сэкономленных от принятых предложений государственного служащего	10,0								
2.2.2.	Число организаций (граждан), удовлетворенных качеством и своевременностью оказанных услуг	10,0								
2.2.3.	Количество принятых значимых административных решений государственным служащим	10,0								

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
3.	Индивидуальные второго типа	10,0	-	-	-	-	-			<p>При оценке результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего по данному критерию учитывается выполнение государственным служащим требований к служебному поведению и обязательств, установленных Федеральным законом: точность, аккуратность и тщательность в выполнении работ; способность четко организовывать и планировать работу, умение рационально использовать рабочее время; расставлять приоритеты; своевременность выполнения поручений руководства и контрольных документов; осознание ответственности за последствия своих действий и принимаемых решений.</p>
3.1.	Дисциплина труда	5,0						K=1	<p>Не было ни одного случая нарушения регламента и Правил внутреннего трудового распорядка госслужащего</p>	
								K=0,5-0,7	<p>Имели место несущественные замечания руководителя, связанные с нарушением Регламента и Правил и/или своевременным выполнением поручений</p>	
								K=0	<p>Имели место замечания руководителя, связанные с нарушением Регламента и/или Правил, невыполнением или несвоевременным выполнением поручений, что привело к замечаниям руководства к работе подразделения</p>	

Продолжение таблицы Б.1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
3.2.	Качества труда	5,0						K=1	Соответствует требованиям, предъявляемым к качеству	При оценке степени качества принимается во внимание: профессиональная компетентность (знания законодательных, нормативных правовых актов, широта проф. кругозора и т.д.); подготовка документов в соответствии с установленными требованиями; полное и логическое изложение материала; юридически и стилистически грамотное составление документа, отсутствие грамматических ошибок.
								K=0,5-0,7	Удовлетворяет предъявленным требованиям, но были незначительные недоработки либо задержки по срокам	
								K=0	Не удовлетворяет требованиям, предъявляемым к качеству, имели место существенные ошибки, задержки по срокам, что привело к срыву работ	
Итого										

Приложение В

Анализ элементов системы управления эффективностью работы высшего управленческого персонала органа государственной власти

Таблица В.1 – Элементы системы управления результативностью и эффективностью высшего управленческого персонала органа государственной власти в зарубежных странах [составлено автором на основе изучения [21]]

Великобритания	Канада	США	Новая Зеландия	Нидерланды	Австралия
1	2	3	4	5	6
1. Форма закрепления критериев оценки					
Соглашение о результативности	Соглашение о результативности	Соглашение о результативности	Соглашение о результативности	План работы органа государственной власти. Трудовое соглашение	Индивидуальный план
2. Полномочия по установлению критериев оценки					
Непосредственный руководитель	Непосредственный руководитель	Непосредственный руководитель	Непосредственный руководитель	Непосредственный руководитель	Непосредственный руководитель
3. Полномочия по оценке результативности и принятию решения об определении размера вознаграждения					
Непосредственный руководитель по согласованию с Комитетом по оплате труда служащих руководящего состава	Администрация Тайного совета	Непосредственный руководитель по согласованию с Комиссией по мониторингу результативности	Комиссия по государственной службе	Непосредственный руководитель	Непосредственный руководитель
4. Методы оценки					
Самооценка. Формализованное оценочное интервью. Оценка «360 градусов»	Самооценка. Формализованное оценочное интервью. Опрос вышестоящих должностных лиц	Формализованное оценочное интервью	Формализованное оценочное интервью	Неформализованное оценочное интервью	Неформализованное оценочное интервью
5. Форма подведения итогов оценки					
Категории результативности	Категории результативности	Категории результативности	Категории результативности	Проверка достижения «удовлетворительного» уровня	Проверка достижения «удовлетворительного» уровня
6. Последствия позитивной оценки					
Увеличение оклада. Назначение премии. Карьерное продвижение	Увеличение оклада. Назначение премии. Карьерное продвижение	Увеличение оклада. Назначение премии. Карьерное продвижение	Увеличение оклада. Назначение премии	Увеличение оклада. Назначение премии	Увеличение оклада. Назначение премии

Продолжение таблицы В.1

1	2	3	4	5	6
7. Последствия негативной оценки					
Разработка программы профессионального развития	Поиск направлений профессионального развития	Увольнение с государственной службы. Перевод на другую должность. Разработка программы профессионального развития	Не установлены	Не установлены	Поиск направлений профессионального развития