

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)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Донецк – 2020

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики», г. Донецк

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор

Дорофиенко Вячеслав Владимирович

Официальные оппоненты: **Хромов Николай Иванович**,
доктор экономических наук, доцент,
Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Донецкий национальный университет», профессор кафедры национальной и региональной экономики

Пожидаев Артур Евгеньевич,
кандидат наук по государственному управлению, доцент,
Государственное образовательное учреждение высшего образования Луганской Народной Республики «Луганский государственный университет имени Владимира Даля», заведующий кафедрой таможенного дела

Ведущая организация: Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «**Донецкий национальный технический университет**»

Защита состоится «19» февраля 2021 года в 13.00 часов на заседании диссертационного совета Д 01.001.01 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики» по адресу: 83015, г. Донецк, ул. Челюскинцев, 163а, к. 205. Тел. факс: +38(062) 305-45-36, e-mail: d_01.001.01@donampa.ru.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики» по адресу: 83015, г. Донецк, ул. Челюскинцев, 163а, к. 406 (<http://donampa.ru/>).

Автореферат разослан «__» _____ 2020 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 01.001.01,
канд. гос. упр., доцент



А.В. Кретьова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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, например, 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 изучали Г. Атаманчук, Д. Боссарт, И. Бушуева, В. Дорофиев, А. Пожидаев, Н. Пушкарева, Н. Хромов, Е. Шумаева.

Европейский и мировой опыт в контексте обеспечения мотивации государственных служащих 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 и 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; развитии 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).

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.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, содержащего 240 наименований, и 3 приложений объемом 10 страниц. Общий объем диссертации составляет 224 страницы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

В первой главе «Теоретические основы государственного управления в контексте повышения эффективности государственной службы» рассмотрены кризисы в системе государственного управления и пути их преодоления; государственное управление и государственная служба; взаимосвязи проблем и перспективы; зарубежный опыт повышения качества государственного управления и эффективности труда госслужащих.

Показано, что кризис государственного управления – это особое состояние в функционировании и развитии системы государственно-властных 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, в них выявляются комплексные организационные и технологические противоречия, присутствуют также экономические и психологические составляющие, но 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 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 (таблица 1). Условные обозначения возможности возникновения: “—” – низкая; “+” – средняя возможность; “++” – высокая возможность.

Таблица 1 – Характеристика возможности возникновения кризисной ситуации в случае несогласованности темпов развития элементов системы управления

<i>Элементы системы управления</i>	<i>Структура</i>	<i>Функции</i>	<i>Кадры</i>	<i>Методы</i>	<i>Информация</i>	<i>Техника</i>	<i>Технология</i>
Структура	X	++	++	—	—	—	++
Функции	++	X	++	+	+	—	++
Кадры	++	++	X	++	—	+	++
Методы	—	+	++	X	—	—	—
Информация	—	+	—	—	X	+	++
Техника	—	—	+	—	+	X	++
Технология	++	++	++	—	++	++	X

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 предотвратить 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 системам государственной службы, как Российской Федерации, так и Донецкой Народной Республики предстоит осуществить значительные шаги по разработке и внедрению соответствующих стандартов, используя европейский

и мировой опыт.

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, отвечающей принципам демократии, требованиям эффективности, ответственности, открытости. Принципы хорошего публичного управления представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Принципы хорошего публичного управления

Принцип	Определение
Участие (Participation)	Участие граждан, как непосредственное, так и через институты гражданского общества, в процессе принятия решений государственной значимости
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

Эти принципы расширили понимание качества государственного управления, что повлекло увеличение перечня индикаторов для его оценки.

Показано, что поиск универсального концептуального подхода к оценке, который бы позволил интегрально учитывать различные показатели качества государственного управления, опирался бы на принципы «хорошего публичного управления», позволил сформулировать концепцию общественной ценности в контексте морально-этического поведения госслужащих. 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 не может быть удовлетворена без активного внедрения в деятельность органов власти проектного подхода 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 в данной сфере, а именно:

оптимизация организационных структур управления в системе государственного управления, позволяющих заменить вертикальные административные структуры горизонтальной сетью автономных организаций, реализующих определенные функции;

внедрение современных информационных технологий для налаживания контакта государственных органов с населением и облегчения доступа граждан к информационным базам данных;

повышение качества государственных услуг за счет совершенствования процессов их предоставления. Все структуры в государстве должны в своей деятельности ориентироваться на потребителя, что требует изменения ценностных ориентаций госслужащих и сосредоточение их деятельности на обслуживании интересов граждан;

подготовка качественного кадрового ресурса для исполнительной власти. Государство должно быть конкурентноспособным 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; маркетингизация, 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 исследуемого зарубежного опыта состоит в том, что административная реформа в качестве своей цели имеет трансформацию философии и культуры государственной службы в соответствии с культурой бизнеса.

Таким образом, при определенной адаптации для Российской Федерации 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 служащего.

Во второй главе «Анализ и оценка государственного управления и эффективности труда госслужащих» проанализирована система управления государственными служащими в Донецкой Народной Республике, Российской Федерации и других странах; оценка эффективности труда госслужащих на

примере Донецкой Народной Республики и Российской Федерации; факторы, влияющие на качество государственного управления и эффективность труда госслужащих.

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 проблем 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 российской государственности. Оно должно начинаться с разработки и представления гражданам Российской Федерации социальной доктрины как составной части развития общества в целом: экономического, социального, политического, духовного и культурного, национального.

Установлено, что на эффективность государственного управления большое влияние оказывают хорошо обученные и профессиональные организаторы-руководители. Опираясь на данный факт, следует осуществлять мероприятия по подготовке и профессиональной переподготовке, повышению профессионализма управленческих кадров, управленцев нового типа назначать по результатам конкурсной программы, у них должен быть творческий ум, стратегическое мышление, высокая работоспособность, способность накапливать энергию и работать с людьми, способность осуществлять инновационную управленческую деятельность.

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 госслужбу повысит эффективность государственной власти. В соответствии с ч. 4 ст. 22 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе 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 общественное мнение, для чего регулярно исследовать мнение социума; сохранять важность общественного мнения путем принятия современных адекватных мер; применять средства массовой информации.

Предложено проводить оценку труда госслужащего по результатам с помощью системы ключевых показателей эффективности (КПЭ), которые структурированы на коллективные, индивидуальные.

Коллективные КПЭ могут применяться для оценки работы структурного подразделения или органа государственной власти. Индивидуальные КПЭ соотносятся с результатами работы государственного служащего.

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 подразделяются на три группы: общегражданские, профессиональные, внутрикорпоративные.

В современной системе профессионального образования госслужащих Российской Федерации, как показал анализ и оценка эффективности труда, существует большое количество «узких мест», например, недостаток конкурентной борьбы государственных и негосударственных образовательных организаций за получение госзаказа, подвластность образовательных организаций своим заказчикам, трудности с качеством совершенствования нормативно-правовой базы.

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 подготовку и переподготовку госслужащих.

Кроме того, обозначены 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, – это переменные (причины и условия внутреннего и внешнего характера по отношению к личности), которые существенно влияют на процесс качественных изменений, которые происходят в профессиональной деятельности человека, как в должности, так и во всей трудовой жизни.

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: были опрошены руководители (22% от общего количества опрошенных), специалисты – главная группа должностей (25% от общего количества опрошенных), специалисты – ведущая группа должностей (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 определенным набором ценностей и приоритетов.

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 1, 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.



Рисунок 1 – Иерархия ценностных установок государственных служащих, %

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 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 ($U=1$; $p \leq 0,001$). 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 ($U=1,5$; $p \leq 0,001$), так как они чаще взаимодействуют с гражданами, объясняют, показывают и доносят информацию для всех.

Ценности реализуются в разных сферах жизни. Результаты исследования (рисунок 2) выявили, что показатели по таким сферам, как «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.

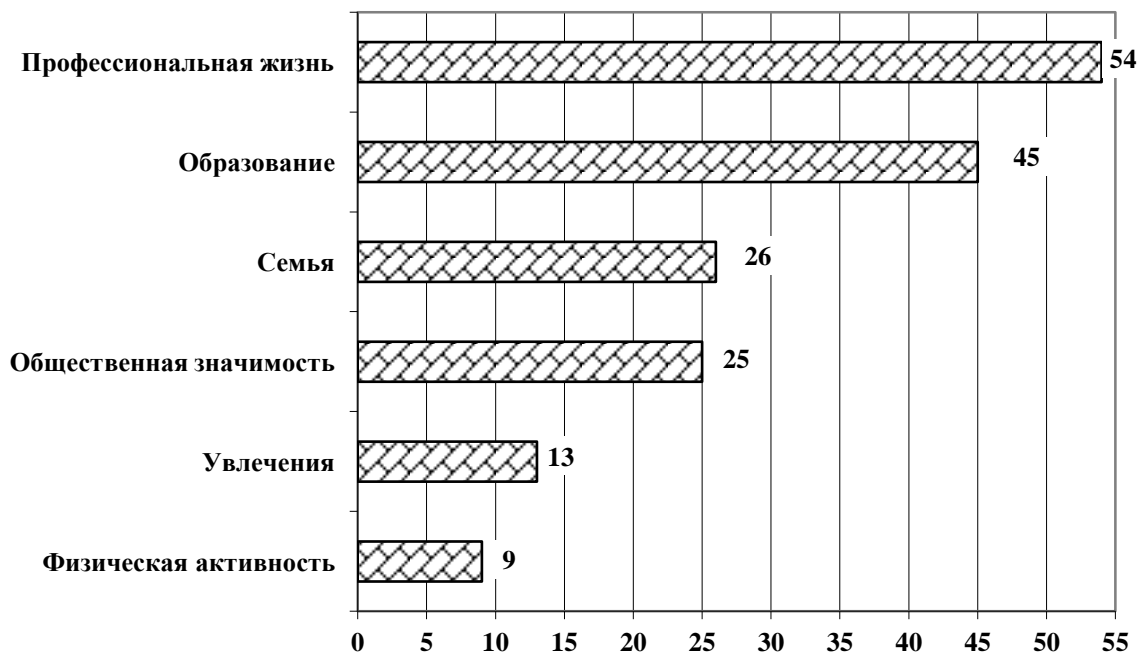


Рисунок 2 – Распределение значимости ведущих жизненных сфер у государственных служащих, %

Установлено, что ведущую роль в осуществлении госслужащими их функциональных обязанностей с максимальной отдачей играет разрешение ключевых вопросов их карьеры. В связи с этим, опираясь на проведенное социологическое исследование, была предложена модель управления карьерой и профессиональным развитием госслужащих, адаптированная к условиям Донецкой Народной Республики (рисунок 3).

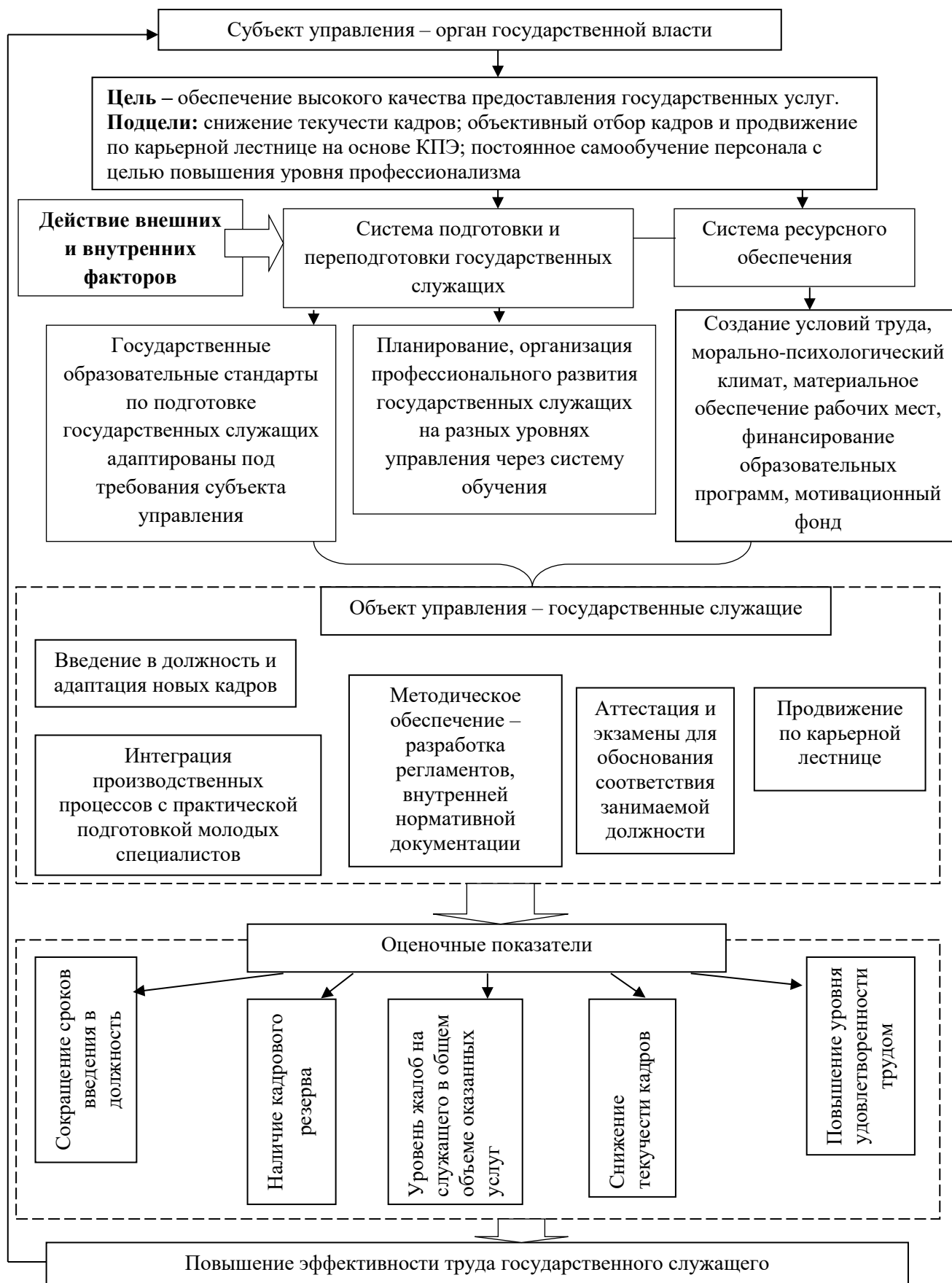


Рисунок 3 – Модель управления карьерой и профессиональным развитием государственных служащих в условиях ДНР

Таким образом, построение модели управления карьерой и профессиональным развитием госслужащих позволит выделить некоторые компоненты в более общем плане и, приведя их в функциональное взаимодействие, обеспечит наилучший способ достижения цели.

В третьей главе «Пути повышения качества государственного управления и эффективности труда госслужащих» рассмотрены концептуальные положения повышения эффективности государственного управления в Донецкой Народной Республике, совершенствование системы планирования и оценки деятельности госслужащих и повышение эффективности организационной коммуникации и мотивации труда госслужащих.

Показано, что развитие теории и практики государственного управления переходит к концепции New Public Management, то есть «нового публичного управления». Это современная модель, которая позволяет сформулировать основную идею в том, что граждане в такой системе рассматриваются не с позиции потребителей государственных услуг, а клиентов, для которых 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 (таблица 4).

Таблица 4 – Составляющие организационных преобразований в системе государственной службы

Составляющие организационных преобразований	Содержание составляющих
1	2
Составляющая организационно-структурных преобразований системы 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

Продолжение таблицы 4

1	2
Составляющая финансовой поддержки организационных преобразований	Реализует функционирование кредитно-финансового механизма обеспечения инноваций, трансформаций, оценки рисков, прогнозы и оценку 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

Обоснованы типы организационных преобразований в системе госслужбы: 1) реструктуризация; 2) реориентация; 3) ревитализация; 4) перемоделирование.

Элементы мотивации к инновациям в системе государственной службы еще не получили широкого развития в планировании и регламентации труда.

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 формирования трудовой мотивации госслужащих (рисунок 4).

Базой является контроль изменений уровня мотивации госслужащих, осуществляемый путем их опроса о наиболее значимых факторах мотивации и демотивации деятельности. Этот мониторинг отслеживает обратную связь и

позволяет определить воздействия, необходимые для корректировки мотивации.

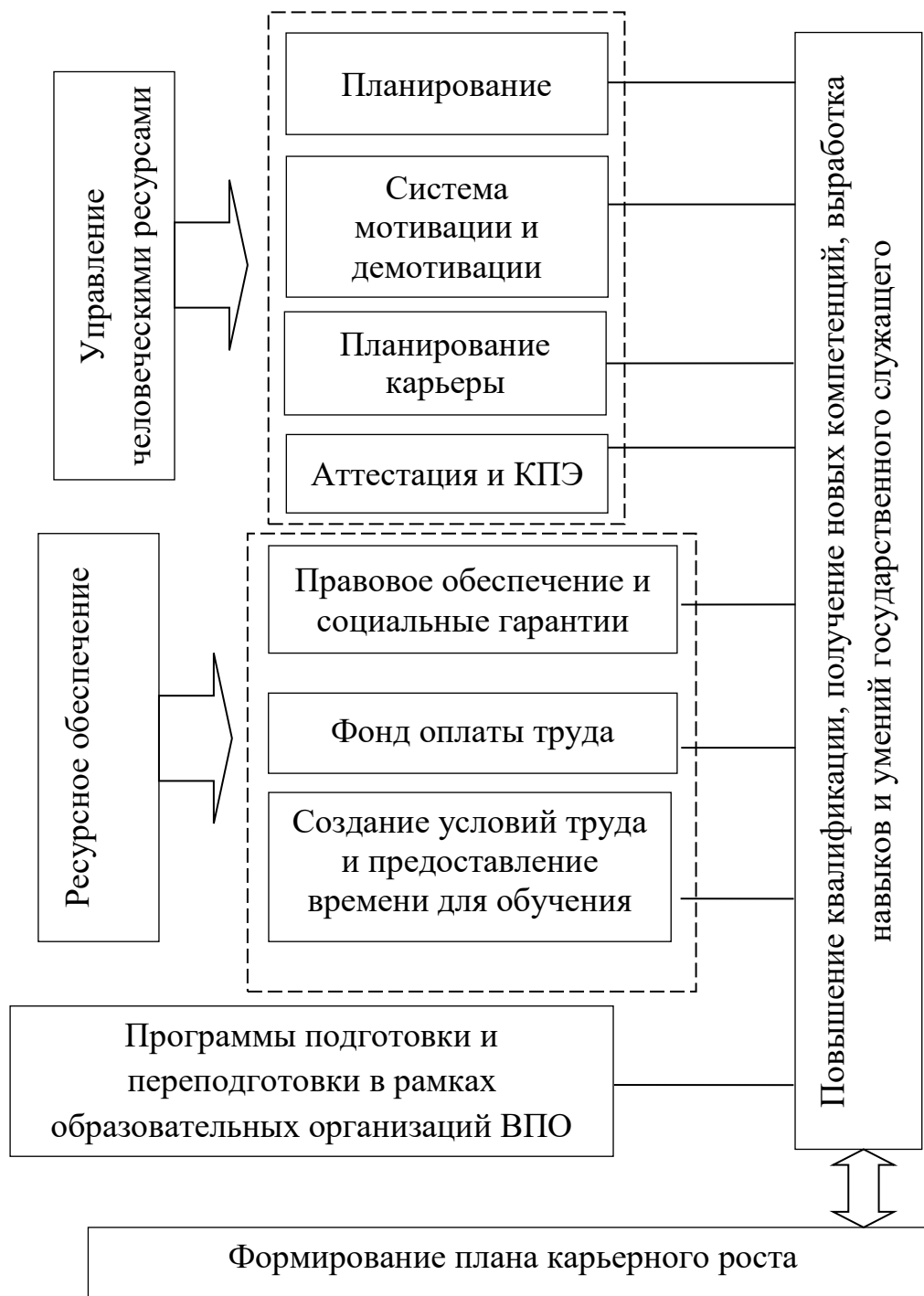


Рисунок 4 – Формирование мотивации труда государственных служащих

Показано, что повышение эффективности госслужбы тесно связано с совершенствованием ее кадрового состава. Именно поэтому важной задачей является применение таких методов трудовой мотивации (административных, организационно-экономических, социально-психологических) для госслужащих, которые будут способствовать профессиональной и творческой реализации, а также дисциплинировать, стимулировать и воспитывать

нравственные ценности и этические принципы служебной деятельности.

Установлено, что одной из важнейших задач управления является 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.

Обоснованы причины низкой эффективности системы коммуникаций, связанные с передачей информации (рисунок 5).



Рисунок 5 – Причины снижения эффективности внутренних коммуникаций

Обосновано, что повышение эффективности системы коммуникации подразумевает совершенствование управления коммуникационными потоками. При этом выделяется два подхода к определению эффективности коммуникации. 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, в том числе и конфиденциальную, и принимать единственно правильное в сложившейся ситуации управленческое решение.

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 РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ АВТОРОМ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в рецензируемых научных изданиях

1. Вишневская, И.П. Кризисы в системе государственного управления / И.П. Вишневская // Менеджер. – 2018. – № 1 (83). – С. 218-222.

2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. Вишневская, И.П. Современные подходы к оценке эффективности деятельности государственных служащих / И.П. Вишневская // Менеджер. –

2019. – № 1 (87). – С. 206-210.

6. Вишневская, И.П. Совершенствование системы планирования и оценки деятельности государственных служащих / И.П. Вишневская // Менеджер. – 2019. – № 4 (90). – С. 210-214.

7. Вишневская, И.П. Повышение эффективности организационной коммуникации и мотивации труда госслужащих / И.П. Вишневская // Менеджер. – 2020. – № 1 (91). – С. 241-250.

Труды апробационного характера

8. 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.

9. 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.

10. Вишневская, И.П. Повышение эффективности организационной коммуникации и мотивации труда госслужащих / В.В. Дорофиенко, 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.

Личный вклад соискателя: определены направления повышения эффективности коммуникации и мотивации труда в сфере государственно-служебных отношений.

АННОТАЦИЯ

Вишневская И.П. Повышение эффективности труда государственных служащих. – На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук по специальности 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством. – Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики», Донецк 2020.

Рассмотрены кризисы государственного управления, определены его признаки. Определены задачи антикризисного управления, обоснованы

принципы эффективности антикризисного управления. Сформулированы принципы формирования государственной инновационной политики. Проведен анализ системы государственного управления и эффективности труда госслужащих в Российской Федерации и других странах.

Обоснована классификация факторов профессионального развития государственных служащих.

Определены пути совершенствования системы планирования и оценки деятельности государственных служащих, сущность которых 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; в создании системы трудовой мотивации государственных служащих. Обоснован организационный механизм продвижения по службе. Обосновано повышение эффективности организационной коммуникации и мотивации труда госслужащих.

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.

Отмечено, что масштабность системы государственного управления и сложность задач организации её эффективного функционирования и развития обуславливают необходимость создания на уровне правительства ДНР структурного подразделения с целью постоянного мониторинга состояния различных элементов системы управления, формирование предложений и методических разработок по ее совершенствованию.

Обозначены основные недостатки системы профессионального роста, развития и воспитания работников госаппарата. Предложена модель управления карьерой и профессиональным развитием госслужащих.

Показано, что повышение эффективности госслужбы тесно связано с совершенствованием её кадрового состава. Важной задачей при этом является применение таких методов трудовой мотивации (административных, организационно-экономических, социально-психологических) для госслужащих, которые будут способствовать профессиональной и творческой реализации, а также дисциплинировать, стимулировать и воспитывать нравственные ценности и этические принципы служебной деятельности.

Ключевые слова: государственное управление, государственные служащие, трудовая мотивация, эффективность, система планирования.

SUMMARY

Vishnevskaya I.P. Improving the efficiency of civil servants. – As a manuscript.

Thesis for the degree of Candidate of Economic Sciences in the specialty 08.00.05 – Economics and Management of the National Economy. – State educational institution of higher professional education «Donetsk Academy of Management and Public Administration under the Head of the Donetsk People's Republic», Donetsk, 2020.

Crises of public administration are considered, its signs are defined. The tasks of crisis management are defined, the principles of efficiency of crisis management are grounded. The principles of formation of the state innovation policy are formulated. The analysis of the system of public administration and the efficiency of civil servants in the Russian Federation and other countries. The classification of factors of professional development of civil servants is proved.

The ways of improving the system of planning and evaluation of civil servants are identified. The organizational mechanism for career advancement is substantiated. The increase of efficiency of organizational communication and motivation of work of civil servants is substantiated.

It is shown that the discrepancy between the professional and personal qualities of workers with the requirements of specific types of work and certain functions lead to crisis situations when tasks are not performed. An increase or decrease in the list of functions should be accompanied by similar structural changes.

It is noted that the scale of the public administration system and the complexity of the tasks of organizing its effective functioning and development necessitate the creation of a structural unit at the level of the government of the DPR in order to constantly monitor the state of various elements of the management system, formulate proposals and methodological developments for its improvement.

The main disadvantages of the system of professional growth, development and education of employees of the state apparatus are indicated. The model of career management and professional development of civil servants is proposed.

It is shown that the increase in the efficiency of the civil service is closely related to the improvement of its personnel. An important task in this case is the application of such methods of labor motivation (administrative, organizational-economic, socio-psychological) for civil servants, which will contribute to professional and creative implementation, as well as discipline, stimulate and educate moral values and ethical principles of performance.

Keywords: public administration, civil servants, labor motivation, efficiency, planning system.

Подписано в печать 17.12.2020 г.
Формат 60x84x1/16 Усл. печ. л. 1,5.
Печать лазерная. Заказ № ____ . Тираж 100 экз.
Отпечатано ФЛП Рыжков Олег Дмитриевич.
Свидетельство о регистрации АА01 № 18228 от 28.10.2014 г.
83092, г. Донецк-92, ул. Независимости, 22/97.
Тел. +38(071) 334-91-79, e-mail: mpvik@3g.ua.