

Повышение эффективности государственного управления в условиях динамического развития России

Гриднев Валерий Павлович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры государственной политики и государственного управления
Доктор исторических наук
valerijgridnev@yandex.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена актуальным проблемам совершенствования деятельности органов государственной власти, повышения их эффективности в современных условиях. В ней раскрывается основное содержание деятельности федеральных государственных органов и необходимость повышения эффективности функционирования системы государственного управления, направленной на решение актуальных задач, в частности на создание нормативно-правовой базы, совершенствование государственной кадровой политики, в том числе внедрение системы наставничества, повышение роли современной управленческой и организационной культуры XXI в. в органах государственной власти. В статье представлены и обоснованы предложения автора по повышению эффективности системы государственного управления в условиях глобальных вызовов и угроз безопасности человечества в XXI в.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственное управление, гражданская служба, эффективность, наставничество, управленческая и организационная культура

Gridnev V. P.

Increase of Efficiency of Public Administration in the Conditions of Dynamic Development of Russia

Gridnev Valery Pavlovich

North-West Institute of Management — branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of Chair of a State Policy and Public Administration
Doctor of Science (History), Professor
valerijgridnev@yandex.ru

ABSTRACT

Article is devoted to actual problems of improvement of activity of public authorities, increases of their efficiency in modern conditions. In it the main content of activity of federal government bodies and need of increase of efficiency of functioning of the system of public administration directed on the solution of actual tasks, in particular, on creation of standard and legal base, improvement of the state personnel policy, including introduction of system of mentoring, increase of a role of modern administrative and organizational culture of the XXI century in public authorities reveals. In article proposals of the author on increase of system effectiveness of public administration in the conditions of global challenges and threats to security of mankind in the XXI century are presented and proved.

KEYWORDS

public administration, civil service, efficiency, mentoring, administrative and organizational culture

В XXI в. перед страной стоит проблема создания инновационной теории и практики государственного управления, формирования профессиональных управленцев новой генерации, способных мыслить и действовать системно и эффективно на

опережение в условиях динамического развития Российской Федерации, принимать превентивные и адекватные, единственно правильные решения, умело использовать современные управленческие приемы, методы, технологии и имеющиеся ресурсы в различных сферах общественной жизни¹.

Разрыв между непрерывно меняющейся жизнью и субъектом управления углубляется, что порождает кризис управления. Это сдерживает темпы социального прогресса, порождает социальные, политические, экономические, духовные, биологические и техногенные катастрофы, способные погубить жизнь на Земле. Нельзя забывать о вызовах и угрозах².

Следовательно, необходимо повысить эффективность государственного управления. Каковы пути?

Во-первых, это повышение качества социальной связи общества и государства. Обществу нужно сильное государство, ибо национальная безопасность может быть обеспечена только сильным, правовым и демократическим государством.

Только поставив деятельность государства под эффективный социальный, гражданский контроль со стороны общества, его демократических институтов путем расширения подлинной демократии самого народа, можно решить эту задачу.

Во-вторых, принципиальное значение для российской государственности имеют гласность и публичность, понятность и предсказуемость государственного управления. Согласно Федеральному закону от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ, ст. 3 «О стратегическом планировании в Российской Федерации», «государственное управление — деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»³. Поэтому оно должно начинаться с выработки и предъявления гражданам Российской Федерации социальной доктрины как составной части развития общества в целом: экономической, социальной, политической (политический курс), духовно-культурной, национальной. Только в этом случае государство сможет опираться на большинство, рассчитывать на его активность, поддержку и консолидацию всего общества.

В-третьих, эффективность государственного управления во многом зависит от хорошо обученных и талантливых организаторов-руководителей. Исходя из этого необходимо принять меры по подготовке и профессиональной переподготовке, повышению квалификации управленческих кадров, на конкурсной основе назначать управленцев нового типа, обладающих творческим складом ума, стратегическим мышлением, высокой работоспособностью, умением аккумулировать энергию многих и работать с людьми, влиять на подчиненных, на равных себе по рангу (статусу), на высших руководителей и внешние отношения, способных к инновационно-управленческой деятельности, создавать новые организационные структуры, решать неординарные задачи, каждодневно завоевывать доверие граждан.

Из сказанного очевидно, что руководители всех уровней должны иметь хорошую управленческую подготовку. С этой целью, как свидетельствует зарубежный опыт, они должны иметь диплом магистра по направлению подготовки, как правило «юриспруденция», «государственное и муниципальное управление» и др. Магистры отличаются от бакалавров более глубокой научно-теоретической и управленческой подготовкой, способностью к осуществлению аналитической работы. Управленческая подготовка включает две основные составляющие: знание теории государ-

¹ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 4 декабря 2014 г. // Российская газета. 2014. 5 декабря.

³ Собрание законодательства РФ. 2014. № 26. Ч. I. Ст. 3318.

ственного управления и умение формировать и реализовать управленческие решения. Она усиливает эффективность управленческой деятельности.

В связи с этим возникает вопрос, о каком уровне высшего образования идет речь в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, в котором установлено в качестве квалификационного требования к должностям гражданской службы категории «руководители» наличие высшего образования?¹ Отметим, что согласно Федеральному закону «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ в Российской Федерации установлены следующие уровни высшего образования:

- бакалавриат;
- специалитет, магистратура;
- подготовка кадров высшей квалификации².

Это обуславливает необходимость внесения изменения в ст. 12 Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» об определении в качестве квалификационного требования к должностям гражданской службы категории «руководители» наличие у соискателя диплома магистра. Применение этой нормы позволит повысить эффективность управленческой деятельности руководителей.

В-четвертых, эффективное государственное управление возможно при условии реализации функций, возложенных на государственные органы, не только руководителями и гражданскими служащими со стажем, но и менее опытными кадрами.

Подчеркнем, что заслуживает внимания методический инструментарий по применению наставничества на государственной гражданской службе, разработанный Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации³ во исполнение п. «р» ч. 2 указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁴.

Наставничество как кадровая технология предназначена для передачи посредством планомерной работы знаний, навыков и установок от более опытного государственного гражданского служащего менее опытному. Целями наставничества являются оказание помощи гражданским служащим в их служебном становлении, приобретении профессиональных умений и навыков выполнения должностных обязанностей, адаптация в коллективе, воспитание дисциплинированности.

Использование данного инструментария в деятельности органов государственной власти позволит:

- ускорить процесс профессионального становления гражданских служащих, развития их способности самостоятельно, качественно и ответственно выполнять возложенные служебные обязанности в соответствии с замещаемой должностью гражданской службы;
- осуществить адаптацию государственных гражданских служащих к условиям осуществления служебной деятельности;
- развить общекультурные, общепрофессиональные и профессиональные компетенции;

¹ О государственной гражданской службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2003 г. по сост. на 31 декабря 2014 г. Ч. 3. Ст. 12 // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

² Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273 по сост. на 31 декабря 2014 г. // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53. Ч. 1. Ст. 7598.

³ Методический инструментарий по применению наставничества на государственной гражданской службе / Утв. Минтрудом России: [Электронный ресурс]. КонсультантПлюс. Документ представлен «КонсультантПлюс» 27 декабря 2013 г.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

- сформировать сплоченный грамотный коллектив за счет включения в адаптационный процесс опытных государственных гражданских служащих, снизить текучесть управленческих кадров.

К сожалению, наставничество, как кадровая технология и принцип кадровой политики, не нашло в настоящее время закрепления в федеральном нормативно-правовом акте. Следовательно, методический инструментарий по применению наставничества на государственной гражданской службе Российской Федерации будет носить рекомендательный характер для органов государственной власти.

В-пятых, совершенствование системы поступления на гражданскую службу по зволит, безусловно, повысит эффективность государственной власти.

В настоящее время в соответствии с ч. 4 ст. 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» по решению представителя нанимателя конкурс может не проводиться при назначении на должности государственной гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы.

По мнению же автора, результативность и эффективность приема на гражданскую службу будут выше, если решение будет приниматься конкурсной комиссией. Фактически участвуют при приеме на гражданскую службу без прохождения конкурса представитель нанимателя, руководители подразделения по вопросам государственной службы и кадров и подразделение, в котором образовалась вакантная должность гражданской службы. Не участвуют в приеме на гражданскую службу представители научных и образовательных организаций, других организаций, приглашаемые органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов — специалистов по вопросам, связанным с государственной гражданской службой. Последние, как свидетельствует личный опыт автора с 2005 г. в качестве независимого эксперта в составе конкурсных комиссий органов государственной власти Санкт-Петербурга, как правило, задают вопросы претендентам на должность гражданской службы, связанные со знанием Конституции Российской Федерации, федеральных законов, регулирующих отношения на государственной гражданской службе. Также они обращают внимание на поведение во время конкурсного экзамена, внешний вид претендентов, знание русского языка. Не секрет, что даже действующие государственные гражданские служащие допускают многочисленные ошибки в правописании и устной речи [1].

В случае поступления гражданина на гражданскую службу по результатам конкурса решение государственного органа будет максимально объективным, ибо решение будет приниматься комиссией коллегиально открытым голосованием простым большинством голосов ее членов, присутствующих на заседании.

В-шестых, важнейшим условием повышения эффективности государственного управления является возрастание роли современной управленческой и организационной культуры XXI в.

Этот феномен культуры обусловлен следующими факторами:

- культура организации и уровень социальных технологий диалектически взаимосвязаны и взаимообусловлены;
- сильная управленческая и организационная культура — это:
 - а) стратегический ресурс органов государства, определяющий их положение в политической системе общества, в вертикали власти;
 - б) проводник многих внутриорганизационных изменений органов государственной власти, общества в целом.

Современная управленческая и организационная культура определяет философию управления, цели и ценностные ориентации гражданских служащих, стратегию государственных органов, цивилизованные правила поведения и нравственные прин-

ципы должностных лиц, лежащие в основе отношений и взаимодействий как внутри организации, так и за ее пределами, поддержания имиджа органов государственной власти.

Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885¹ определены общие принципы служебного поведения государственных служащих, в соответствии с которыми они призваны:

- исполнять свои должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне в целях обеспечения эффективной деятельности государственных органов;
- исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти и государственных гражданских служащих;
- осуществлять свою деятельность в рамках установленной законами и подзаконными нормативными правовыми актами компетенции государственного органа;
- не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимым от влияния со стороны граждан, профессиональных или социальных групп и организаций и т. д.

Чуть позже, 23 декабря 2010 г., был одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих².

Безусловно, соблюдение государственными гражданскими служащими общих принципов служебного поведения и типового кодекса этики позволит повысить эффективность выполнения ими своих должностных обязанностей.

К нашему сожалению, до сих пор не принят на федеральном уровне узаконенный нормативно-правовым актом Кодекс этики и служебного поведения государственных служащих.

Управленческая и организационная культура способны придать смысл деятельности гражданских служащих, наполнить их жизнь интересным содержанием, стимулировать их новаторство и активность.

Уникальность управленческой и организационной культуры состоит прежде всего в ориентированности государственного управления на отдаленные цели. Каждый орган государственной власти, руководитель не должны довольствоваться временными успехами, а должны смотреть в перспективу, определять приоритеты, цели и задачи государственного управления на долгосрочный период (период, следующий за текущим годом, продолжительностью более 6 лет. — Авт.).

Необходимо быстро осваивать самые передовые образцы мировой управленческой и организационной культуры и успешно их использовать.

Приоритетным в обучении и постоянном пополнении знаний должностных лиц должны стать поведение человека в организации, обществе, законы раскрытия творческого потенциала как руководителя, так и каждого гражданского служащего, культура человеческого общения. Словом, знание и тонкое понимание человека, форм его поведения в государственном органе, сохранение, поддержание и приумножение нравственных норм культуры — важнейший элемент управленческой и организационной культуры.

¹ Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: Указ Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 по сост. на 16 июля 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.

² Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих от 23 декабря 2010 г., протокол № 21: [Электронный ресурс]. КонсультантПлюс.

В-седьмых, учитывая особую значимость общественного мнения в оценке эффективности системы государственного управления, как подчеркнул Президент Российской Федерации В. В. Путин, обращаясь к членам Федерального Собрания с ежегодным посланием 12 декабря 2012 г.: «Главным критерием оценки эффективности власти, предоставляющей услуги гражданам... должно стать общественное мнение, мнение самих граждан»¹, считаем целесообразным предложить органам государственной власти:

1) систематически изучать общественное мнение, используя разнообразные средства и методы сбора и анализа соответствующей информации, которые обеспечивали бы и гарантировали объективность и верификацию выводов по поводу эффективности государственной власти.

Заметим, что в настоящее время территориальные органы федеральных органов исполнительной власти осуществляют изучение общественного мнения². С этой целью ими используются:

- устройства подвижной радиотелефонной связи;
- терминальные устройства, интегрированные с электронной системой управления очередью;
- информационно-телекоммуникационная сеть «Интернет»;

2) поддерживать авторитет общественного мнения путем принятия своевременных адекватных мер по тем или иным его требованиям;

3) использовать средства массовой информации³ («четвертую» власть — периодические печатные издания, сетевые издания, телеканалы, радиоканалы, телепрограммы, радиопрограммы, видеопрограммы, кинохроникальные программы, иные формы периодических распространений массовой информации под постоянным наименованием (названием), которым Конституцией Российской Федерации гарантируется свобода). По своей природе они обязаны бороться за правду реальной жизни, оказывать благотворное влияние на управленческие процессы. Кроме того, средства массовой информации имеют право запрашивать информацию о деятельности государственных органов и их должностных лиц как в устной, так и в письменной форме. Запрашиваемую информацию обязаны предоставлять руководители указанных органов, их заместители, гражданские служащие пресс-служб или другие уполномоченные лица в пределах их компетенции. При этом телевидение и пресса не обязаны согласовывать свои материалы с каким-либо органом государственной власти. Достоинства средств массовой информации состоят в объективности их взгляда, позиции, анализа и оценки.

Следовательно, разработка и реализация новых приемов, средств и методов, технологий публичного управления, повсеместное освоение их гражданскими служащими, всеми управленцами, принятие и реализация комплекса нормативных правовых актов по проблемам государственной гражданской службы, в том числе государственной кадровой политики, — важнейшие направления повышения эффективности системы государственного управления.

Эти и многие другие пути будут способствовать созданию важных предпосылок для серьезного улучшения функционирования государственной граждан-

¹ Российская газета. 2012. 13 декабря.

² Об оценке эффективности деятельности руководителей территориальных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решения о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей: Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 // Российская газета. 2012. 19 декабря.

³ О средствах массовой информации: Закон Рос. Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 по сост. на 24 ноября 2014 г. Ст. 2, 38 // Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4855.

ской службы и повышению эффективности деятельности всей системы государственного управления в условиях динамического развития страны, что приведет к процветанию Великой России и занятию достойного места на международной арене в условиях глобальных вызовов и угроз безопасности человечества в XXI в.

Литература

1. Дятловская Е. Ликбез для чиновников // Новые известия. 2014. 27 февраля.

References

1. Dyatlovskaya E. *Literacy project for officials* [Likbez dlya chinovnikov] // New Izvestia [Novye izvestiya]. 2014. February 27. (rus)