УДК [316.354:352/353](470.325)

ЗАХАРОВ В.М.

Механизмы развития потенциала государственного и муниципального управления в регионе (по материалам Белгородской области)

Раскрыт потенциал государственного и муниципального управления в Белгородской области, включающий организационный потенциал, кадровый потенциал, информационно-аналитический потенциал, технологический потенциал. Определены и описаны механизмы развития потенциала управления применительно к его отдельным "составляющим".

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, потенциал, регион, механизм развития, организационный потенциал, кадровый потенциал, информационно-аналитический потенциал, технологический потенциал.

Успешность государственного и муниципального управления зависит в значительной мере от налаженных механизмов использования и развития его потенциала – совокупности организационных, кадровых, информационно-аналитических, технологических возможностей. В данной статье ставится задача раскрытия этих возможностей применительно к Белгородской области.

Государственную власть в Белгородской области осуществляют: Губернатор Белгородской области; Белгородская областная Дума; Правительство Белгородской области; иные органы исполнительной власти, образуемые в соответствии с Уставом Белгородской области. Муниципальное управление реализуется через представительные и исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований (3 городских округа, 19 муниципальных районов и 285 городских и сельских поселений).

Основная цель развития системы государственного и муниципального управления Белгородской области заключается в создании эффективного управленческого механизма, позволяющего обеспечить улучшение качества жизни населения. Потенциал государственного и муниципального управления Белгородской области представляет собой комплекс потенциалов, характеризующих состояние и развитие отдельных сфер государственного и муниципального управления.

Организационный потенциал системы государственного и муниципального управления представляет собой систему структурно-функциональных характеристик государственных и муниципальных органов, обеспечивающих достижение целей регионального управления. Формирование и развитие организационного потенциала системы государственного и муниципального управления Белгородской области осуществляется по следующим направлениям:

1) обеспечение эффективности деятельности представительных органов власти за счет реализации нового принципа формирования Белгородской областной Думы на основе смешанной (мажоритарно-пропорциональной) системы;

2) совершенствование системы органов исполнительной власти посредством оптимизации организационной структуры

в органах исполнительной власти области, государственных органах области. Оптимизация осуществляется в первую очередь за счет исключения дублирующих функций и объединения полномочий департаментов и управлений области. В области функционируют 18 органов исполнительной власти (7 департаментов, 10 управлений и 1 комиссия) и 8 государственных органов области. Общее количество официально закрепленных за ними государственных функций было сокращено за последние годы практически в два раза;

3) развитие местного самоуправления в целях обеспечения стабильности в решении социальных вопросов жизнедеятельности населения и функционирования систем жизнеобеспечения жителей региона. В области принят ряд нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы: организации местного самоуправления; установления границ муниципальных образований и наделения их статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района; определения наименований представительных органов, глав исполнительно-распорядительных органов вновь образованных городских и сельских поселений, муниципальных районов и городских округов. К 2008 г. во всех муниципальных образованиях (кроме двух городских округов) была унифицирована система представительных и исполнительно-распорядительных органов. Представительный орган на поселковом уровне – выборный по одномандатным округам; на районном уровне – формируется из депутатов представительного органа и глав поселений; глава муниципального образования избирается из состава представительного органа; глава местной администрации назначается представительным органом по итогам конкурса. В двух городских округах глава муниципального образования совмещает должность главы местной администрации.

С 1 января 2008 г. органы местного самоуправления Белгородской области вновь образованных городских и сельских поселений приступили к решению вопросов местного значения в полном объеме.

Вместе с тем процесс формирования и развития организационного потенциала характеризуется рядом нерешенных проблем. К наиболее значимым среди них относятся:

1) отсутствие научно обоснованной концепции и программы организационного развития системы государственного и муниципального управления области;

2) несовершенная методика оценки деятельности исполнительно-распорядительных органов на муниципальном уровне;

3) низкая эффективность внедрения практики аутсорсинга государственных услуг и отсутствие такого механизма в отношении муниципальных услуг;

4) недостаточная эффективность взаимодействия органов государственной власти области и органов местного самоуправления;

5) отсутствие механизмов межмуниципального взаимодействия и практики создания проектных структур.

Исходя из этого, основная цель дальнейшего развития организационного потенциала системы государственного и муниципального управления определяется *как оптимизация* структурно-функциональных характеристик государственных и муниципальных органов, *совершенствование* системы административно-территориального устройства области.

Достижение данной цели возможно посредством разрешения следующих задач:

1) завершение процесса формирования эффективной системы государственного управления. Оно включает в себя:

· утверждение в системе управления комплекса принципов, соответствующих концепции нового государственного управления;

· внедрение системы аудита результативности деятельности исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований, эффективности достижения его целей, выполнения задач и программ;

· разработку системы ответственности органов местного самоуправления перед населением, с одной стороны, и перед органами исполнительной власти – с другой;

· завершение процесса формирования механизма аутсорсинга государственных услуг;

· повышение эффективности деятельности институтов гражданского общества и их влияния на процесс принятия и реализации управленческих решений за счет

активизации деятельности имеющихся общественных организаций, создания системы информирования населения о проблемах управления;

2) завершение процесса формирования эффективной системы местного самоуправления в области, а именно:

· продолжение работы по совершенствованию законодательства, регламентирующего процесс муниципального управления, взаимодействие органов государственного управления и местного самоуправления;

· совершенствование системы ответственности органов местной власти перед населением, с одной стороны, и перед органами областной власти, с другой стороны;

· формирование системы самопомощи и взаимопомощи населения (создание различных сообществ по взаимной поддержке, предоставление возможности сохранения в коллективах части прибыли, отчислений в коллективы от налогов и сборов и пр.);

· развитие механизмов публично-частного партнерства для привлечения внебюджетных средств в муниципальное хозяйство;

· формирование механизма аутсорсинга муниципальных услуг;

· активизация деятельности имеющихся общественных организаций;

· создание системы информирования населения о проблемах местного самоуправления.

Кадровый потенциал системы государственного и муниципального управления Белгородской области представляет собой интегральную характеристику персонала государственной и муниципальной службы. Его формирование и развитие осуществляются по следующим направлениям:

1) формирование единой кадровой политики на территории области, нацеленной на обеспечение заинтересованного участия различных структур в решении стратегических вопросов развития кадрового потенциала области. В период 2005–2008 гг. в области была реализована программа реформирования государственной службы Белгородской области.

В целях оптимизации конкурсных процедур при приеме на государственную службу образованы конкурсные комиссии с обязательным включением в их состав представителя государственного органа области по управлению государственной гражданской службой области (аппарата Губернатора области) и независимых экспертов. В 2006 году утвержден соответствующий административный регламент. Доля назначенных на должности государственной гражданской службы по результатам конкурса от общего количества должностей, подлежащих замещению по конкурсу, составляет в среднем по области более 90%;

2) улучшение качественного состава служащих посредством организации конкурсного отбора специалистов на должности служащих, формирования и эффективного использования кадрового резерва, реализации планов непрерывного образования кадров. Современный качественный состав гражданских служащих области характеризуется следующими показателями.

По состоянию на 1 января 2013 года общая штатная численность должностей гражданской службы области составила 1515 единиц, из них: должности категории “руководители” – 360 единиц, или 23,8 процента; должности категории “помощники, советники” – 17 единиц, или 1,1 процента; должности категорий “специалисты”, “обеспечивающие специалисты” – 1138 единиц, или 75,1 процента от общей штатной численности должностей гражданской службы области.

Высшее профессиональное образование имеют 1423 гражданских служащих. Доля гражданских служащих, имеющих высшее образование, возросла по сравнению с 2007 годом (1294 человека) с 93,9 до 97,7 процента.

Средний возраст служащих области – 40,6 года, из них средний возраст руководителей высшей группы должностей – 49,1 года, главной группы – 47,4 года. Количество служащих в возрасте до 30 лет за последние три года возросло на 45 человек (1,7 процента). Доля гражданских служащих старше 60 лет по сравнению с 2007 годом уменьшилась на 0,3 процента.

Анализ гендерного состава гражданских служащих области свидетельствует о сохраняющейся тенденции увеличения численности женщин на гражданской службе. Так, общая численность женщин в количестве 946 человек области возросла

за последние 3 года на 1,3 процента и составляет 64,9 процента от общей численности гражданских служащих.

3) внедрение системы оплаты труда по результатам профессиональной служебной деятельности гражданских служащих. В целях повышения мотивации и стимулирования гражданских служащих области с 2007 года в органах исполнительной власти области введена новая система оплаты труда гражданских служащих, основанная на оценке достижения показателей результативности профессиональной служебной деятельности, определяемых в должностных регламентах и служебных контрактах. В этих целях разработаны показатели результативности профессиональной служебной деятельности гражданских служащих области с учетом целей и задач государственных органов;

4) повышение престижа государственной и муниципальной службы и совершенствование организационных структур, методов и технологий кадровой работы. В работу государственных органов области внедрена информационно-аналитическая система электронных административных регламентов "Административный регламент". Она предназначена для оперативного учёта управленческой деятельности, фиксации поручений, контроля за ходом их исполнения государственными гражданскими служащими и оценки результатов их работы.

Тем не менее до настоящего времени сохраняется ряд проблем формирования и развития кадрового потенциала системы государственного и муниципального управления:

1) низкая эффективность работы с кадровым резервом на государственной гражданской службе и муниципальной службе;

2) недостаточная мотивация государственных и муниципальных служащих к профессиональному развитию;

3) отсутствие научно обоснованных критериев оценки результативности деятельности государственных и муниципальных служащих;

4) отсутствие эффективной системы адаптации управленческих кадров;

5) низкая эффективность внедрения практики конкурсного отбора в работу с персоналом муниципальной службы, которая, несмотря на отсутствие нормативного закрепления, должна рассматриваться как наиболее эффективный способ отбора кадров.

Дальнейшее развитие кадрового потенциала системы государственного и муниципального управления предполагает совершенствование системы подбора, подготовки и профессионального развития кадров государственного и муниципального управления, что предусматривает, в свою очередь:

1) совершенствование планирования и управления человеческими ресурсами на государственной и муниципальной службе. Для этого необходимо:

· совершенствование механизма подбора кадрового состава государственных и муниципальных служащих и работы с ним на основе внедрения эффективных технологий персонал-маркетинга;

· завершение формирования системы непрерывного профессионального развития государственных и муниципальных служащих;

· разработка новых программ подготовки и профессионального развития государственных и муниципальных служащих;

· реализация системы мер, направленных на повышение престижа государственной и муниципальной службы и авторитета государственных и муниципальных служащих;

· создание условий для повышения роли высших управленческих кадров и развитие менеджерских навыков у высших руководителей региона;

2) завершение процесса внедрения системы стимулирования государственных и муниципальных служащих на основе показателей результативности их деятельности, что предполагает внедрение компетентностной модели управления кадровыми процессами в системе государственного и муниципального управления.

Информационно-аналитический потенциал государственного и муниципального управления представляет собой совокупность информационно-аналитических ресурсов и технологий их использования в практике управления.

Формирование и развитие информационно-аналитического потенциала системы государственного и муниципального управления Белгородской области осуществляется за последние годы по следующим направлениям:

1) эффективное формирование и использование информационных ресурсов области и обеспечение широкого, свободного доступа к ним. Продолжается работа по созданию и развитию единого информационно-телекоммуникационного пространства Белгородской области, представляющего собой интеграцию информационных инфраструктур. На базе ОГУ "Белгородский информационный фонд" создан Центр поддержки пользователей вычислительной техники и программного обеспечения органов государственной власти Белгородской области, решающий задачи по формированию регионального центра обработки данных, обеспечивающего централизацию информационных и программных ресурсов органов государственной власти и местного самоуправления области, по разработке информационных стандартов;

2) обеспечение граждан общественно значимой информацией и развитие независимых, социально-ориентированных средств массовой информации. Создан информационный портал государственного управления области http://www.belregion.ru, предназначенный для обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов регионального управления.

В настоящее время распределение ресурсов Белгородской области по степени доступности выглядит в таком соотношении: локальные информационные ресурсы – 76%; информационные ресурсы коллективного пользования – 16%; открытые информационные ресурсы – 8%. Степень доступности информации о деятельности органов власти Белгородской области составляет 62%. По показателю "количество пунктов доступа" Белгородская область находится в числе лидеров среди российских регионов;

3) персональная компьютеризация и информатизация органов власти, областных государственных учреждений и организаций. В области продолжается работа по автоматизации процессов управления органов государственной власти, формированию автоматизированных государственных ресурсов. Создана и действует информационная система электронного документооборота для учреждений и организаций, работающих по принципу "Одно окно". По уровню информатизации органов государственной власти по показателю "количество пользователей региональных компьютерных сетей" Белгородская область находится в числе ведущих среди российских регионов.

Вместе с тем для формирования и развития информационного потенциала системы государственного и муниципального управления области характерны следующие нерешенные проблемы:

1) низкая эффективность инвентаризации баз данных органов власти, определения в них наиболее значимых параметров, представление которых является индикаторами той или иной ситуации;

2) отсутствие единых стандартов, в том числе и информационных ресурсов;

3) отсутствие единой системы электронных архивов в органах государственной власти Белгородской области, государственных и муниципальных учреждениях и органах местного самоуправления Белгородской области;

4) отсутствие типовой информационной системы муниципальных органов власти;

5) отсутствие портальных решений, обеспечивающих пользователям единообразие интерфейсов и единую навигацию на сайтах органов государственной власти и органов местного самоуправления Белгородской области, что не позволяет перейти к оказанию информационных услуг населению, в том числе по предоставлению информации о льготах и выплатах;

6) недостаточный уровень инфраструктуры телекоммуникаций органов государственной власти и органов местного самоуправления Белгородской области, что не обеспечивает оперативный информационный обмен и оперативный доступ к совместно используемым информационным ресурсам Белгородской области, сформированным в настоящее время.

Основной целью дальнейшего развития информационно-аналитического потенциала системы государственного и муниципального управления является завершение процесса создания единого информационно-коммуникационного пространства региона. Достижение поставленной цели возможно посредством решения следующих задач:

1) создание инструментария административного моделирования. Разработка такого инструментария обеспечивает

административную реформу средством для более эффективного планирования и реализации управленческих преобразований. В свою очередь, деятельность, разворачиваемая в рамках административной реформы, позволяет определить приоритетные направления внедрения ИКТ. Очевидно, что информатизировать административные процессы, подлежащие коррекции, в их нынешнем виде нецелесообразно;

2) формирование эффективных механизмов сбора, переработки, хранения и передачи государственной информации в электронном виде (учет и раскрытие информации, аудит информационных систем). Внедрение ИКТ в государственном управлении создает и новые риски нарушения прав и свобод граждан со стороны недобросовестных государственных служащих или злоумышленников;

3) создание "инфраструктуры доверия", обеспечивающей правовую легитимность электронного взаимодействия при выполнении государственных функций и предоставлении государственных услуг. "Инфраструктура доверия" должна базироваться на использовании электронной подписи (ЭП);

4) формирование системы стандартизации программного обеспечения, используемого в государственном управлении, что предполагает нормативное закрепление основополагающих принципов технологической открытости и технологической независимости при выборе средств ИКТ, используемых в государственном управлении;

5) создание эффективной системы информирования населения региона. В целях оперативности решения управленческих задач с применением эффективных информационных технологий и эффективности труда за счет доступа к достоверной и полной информации важно продолжить работу по реализации концепции создания региональной информационно-аналитической системы Белгородской области. В рамках реализации концепции необходимо создать Центр обработки данных, усовершенствовать телекоммуникационные сети муниципальных образований области, обучить пользователей РИАС.

Технологический потенциал системы государственного и муниципального управления Белгородской области представляет собой систему технологий государственного и муниципального управления, обеспечивающих решение управленческих задач. За последние годы формирование и развитие технологического потенциала системы государственного и муниципального управления Белгородской области осуществлялись по следующим направлениям:

1) реализация административной реформы на территории области. Мероприятия по проведению на территории области административной реформы под руководством комиссии при Губернаторе области реализуются с 2003 года. Завершена работа по стандартизации и регламентации исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг органами исполнительной власти области. При поддержке федеральных органов исполнительной власти в области реализованы пять пилотных проектов.

Разработаны и действуют нормативно-правовые акты о порядке и процедурах досудебного обжалования, внедрении системы аутсорсинга административно-управленческих процессов, создании многофункциональных центров, упрощающих получение гражданами и предпринимателями государственных услуг;

2) реформирование общественных финансов. Утверждены и реализуются Концепция и Программа реформирования системы управления общественными финансами Белгородской области. В результате в области утверждены и приняты к исполнению: Перечень бюджетных услуг. Разработана методика оценки результативности бюджетных расходов, и осуществлена паспортизация бюджетных услуг, оказываемых органами исполнительной власти. Используется также методика оперативной и годовой оценки качества управления финансами и платежеспособности муниципальных образований, что позволяет существенно повысить эффективность использования общественных финансов на уровне региона;

3) технологизация местного самоуправления. В области используется система оценки качества государственного и муниципального управления. Определены основные показатели эффективности деятельности органов исполнительной власти

Белгородской области (77 показателей); реализован пилотный проект оценки эффективности регионального управления на основе методики "Роза качества" (мониторинга); ежегодно подводятся итоги рейтингового соревнования муниципальных образований по основным показателям социально-экономического развития территории и качества жизни населения.

Вместе с тем развитие технологического потенциала системы государственного и муниципального управления тормозится следующими нерешенными проблемами:

1) не утверждены в полном объеме административные регламенты государственных услуг и государственных функций;

2) отсутствует практика использования электронных регламентов государственных функций и государственных услуг;

3) сравнительно низким остается уровень технологической культуры управленческих кадров;

4) отсутствует система внедрения в практику государственного и муниципального управления современных технологий планирования и прогнозирования;

5) не всегда эффективен контроль за исполнением принятых решений.

Основной целью дальнейшего развития технологического потенциала системы государственного и муниципального управления является повышение эффективности организации управленческих процессов на основе внедрения социальных технологий и повышения технологической культуры государственных и муниципальных служащих.

Достижение поставленной цели возможно посредством решения следующих задач:

1) внедрение кластерных технологий в организацию регионального управления. Их применение предполагает рассматривать основные элементы регионального управления: государственную, муниципальную, хозяйственную и общественно-политическую как единую систему (самостоятельный кластер), целостность которой поддерживается общими целями, единством нормативной базы, кадровой ротацией;

2) завершение процесса регламентации государственных функций и государственных услуг;

3) разработка и принятие программ проведения социально-экономических реформ на региональном и местном уровнях – создание стимулов для внедрения инструментов стратегического планирования, реформы функций (эффективное выполнение законодательных решений по разграничению полномочий между уровнями государственной власти и местного самоуправления), внедрения бюджетирования, ориентированного на результат;

4) внедрение системы аудита результативности деятельности органов исполнительной власти области, а именно системы регулярного наблюдения и оценки результатов деятельности органов исполнительной власти области, связанного с достижением его целей, выполнением задач и программ, а также контроль достоверности полученных результатов. Такой аудит должен включать в себя:

· оценку качества постановки целей, задач и подготовки программ;

· оценку эффективности реализации целей, задач и программ органов исполнительной власти;

· выявление отклонений полученных результатов от плановых;

· анализ и определение причин выявленных отклонений;

· подготовку рекомендаций по совершенствованию процесса планирования и реализации целей, задач и программ;

· подготовку предложений по корректировке показателей деятельности органов исполнительной власти, их структурных подразделений, подведомственных организаций;

· оценку качества и надежности функционирования системы мониторинга реализации целей, задач и программ органов исполнительной власти;

5) внедрение системы мониторинга региональных социально-экономических показателей; мониторинговая оценка состояния нормативно-правовой базы, хода социально-экономических реформ, формальных и неформальных барьеров для ведения бизнеса и осуществление инвестиционных проектов; выявления инфраструктурных ограничений и возможностей для реализации крупных инвестиционных проектов; создание системы сбора и распространения лучшей практики проведения реформ на региональном и местном уровнях;

6) реализация существующих механизмов финансового поощрения муниципальных образований, ориентированных на проведение приоритетных реформ, что предполагает выявление и распространение лучшей региональной и муниципальной практики в области проведения социально-экономических реформ.

7) стимулирование инициатив, направленных на вовлечение общественности в процесс принятия решений на государственном и муниципальном уровнях;

8) повышение технологической культуры управленческих кадров на основе формирования системы обучения социальным технологиям управления.

Выводы. Совокупный потенциал государственного и муниципального управления в регионе включает четыре основные "составляющие": организационную, кадровую, информационно-аналитическую и технологическую. Использование организационного потенциала связано с завершением процессов формирования эффективной системы государственного управления и системы местного самоуправления в регионе. Эффективное использование кадрового потенциала возможно посредством формирования единой кадровой политики на территории региона, улучшения качественного состава служащих, внедрения системы оплаты труда по результатам**,** повышения престижа государственной и муниципальной службы, совершенствования организационных структур, методов и технологий кадровой работы. Развитие информационно-аналитического потенциала предусматривает: создание эффективной системы информирования населения региона; создание инструментария административного моделирования; формирование эффективных механизмов сбора, переработки, хранения и передачи государственной информации в электронном виде; создание "инфраструктуры доверия"; формирование системы стандартизации программного обеспечения. Эффективное использование технологического потенциала регионального управления предусматривает: внедрение кластерных технологий в организацию; завершение процесса регламентации государственных функций и государственных услуг; разработку и принятие программ проведения социально-экономических реформ; внедрение системы аудита результативности деятельности органов исполнительной власти; внедрение системы мониторинга региональных социально-экономических показателей, совершенствование существующих механизмов финансового поощрения муниципальных образований; повышение социально-технологической культуры управленческих кадров; развитие гражданской активности населения.

Литература

1. О государственной гражданской службе Российской Федерации. Федеральный закон РФ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

2. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601.

3. Об областной целевой программе развития гражданской и муниципальной службы Белгородской области на 2008–2010 годы. Постановление Правительства Белгородской области от 22 сентября 2008 г. № 234-пп.

4. О долгосрочной целевой программе "Формирование и развитие системы региональной кадровой политики на 2011–2015 годы". Постановление Правительства Белгородской области от 23 октября 2010 г. № 357-пп.