

Проблемы повышения эффективности муниципальной службы (правовой и управленческий анализ)

Problems of increasing the efficiency of municipal service (legal and management analysis)

Дюжиков С.А.

Канд. юрид. наук, д-р филос. наук, профессор кафедры конституционализма юридического факультета ЮФУ, профессор кафедры государственного и муниципального управления Южно-Российского института управления Президентской академии, г. Ростов-на-Дону, Россия

e-mail: duzhikov@sfedu.ru

Dyuzhikov S.A.

Candidate of Juridical Sciences, Doctor of Philosophical Sciences, Professor of the Department of State and Municipal Administration South-Russian Institute of Management – branch RANEPА; Professor Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russia

e-mail: duzhikov@sfedu.ru

Аннотация

Административная реформа, продолжающаяся в России в сфере государственной власти и местного самоуправления, направлена на повышение эффективности работы исполнительной власти, органов местного самоуправления в сфере реализации законодательства, регламентирующего механизмы реализации стремления граждан страны на улучшение качества жизни. Государственные органы находятся в постоянном поиске эффективных моделей построения муниципальных органов управления, как наиболее приближенных к нуждам и чаяниям людей. Федеральное законодательство дает лишь общее описание возможной модели построения внутренней системы местного самоуправления. Необходимо междисциплинарное исследование данного вопроса, изучение лучших практик реализации данного закона, а также не стоит игнорировать опыт построения компаний, чья эффективность измеряется конкретными результатами деятельности, измеримыми в экономическом эквиваленте. В данной статье предпринята попытка на междисциплинарном уровне изучить возможные модели формирования органов местного самоуправления и выявить лучшие идеи для использования муниципалитетами.

Ключевые слова: эффективность управления, муниципальная служба, местное самоуправление, управленческие функции, административные процессы.

Abstract

The administrative reform that continues in Russia in the sphere of state power and local self-government is aimed at increasing the efficiency of the executive power, local self-government bodies in the sphere of implementing legislation regulating the mechanisms for realizing the aspirations of citizens of the country to improve the quality of life. Government bodies are constantly searching for effective models for building municipal government bodies, as the closest to the needs and aspirations of people. Federal legislation provides only a general description of a possible model for building an internal system of local self-government. An interdisciplinary study of this issue is necessary, a study of the best practices for implementing this law, and one should not ignore the experience of building companies whose effectiveness is measured by specific

results of activities measurable in economic terms. This article attempts to study possible models for the formation of local government bodies at an interdisciplinary level and identify the best ideas for use by municipalities.

Keywords: Management efficiency, municipal service, local government, management functions, administrative processes.

Конституция РФ [1] указывает на самостоятельность населения в определении структуры органов местного самоуправления при соблюдении общих принципов, определенных федеральным законодательством. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [3] в отношении построения органов местного самоуправления определяет лишь контуры формирования административной системы, полагаясь на развитие регионального и местного нормотворчества, креативность специалистов на местах, их менеджерские качества. Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации"[4] также не имеет конкретного описания построения эффективных механизмов реализации полномочий местного самоуправления. В связи с этим необходима более детальная проработка регионального нормотворчества для развития федерального законодательства с целью построения гибкой отвечающей современным вызовам времени модели управления. В данном исследовании предлагается изучить законодательство Ростовской области, а также использовать междисциплинарные подходы, так как достижения современного менеджмента могут быть в данном случае очень востребованы.

Важнейшим компонентом управления по праву считает организационная структура. Среди учёных ведутся дискуссии по поводу того, что следует подразумевать под организационной структурой управления. Выделим несколько подходов авторов к определению этого понятия. Например, по мнению профессора А.Д. Крышня [9], организационная структура управления подразумевает под собой сложный состав и соподчинённость различных компонентов в управленческой системе организации.

Профессор Р. М. Полушкин [13] выделил свою собственную позицию по этому поводу и считает, что организационная структура управления является закреплённой на нормативном уровне формой разделения управленческого труда. С её помощью определяется упорядоченный набор задач, ролей, ответственности и полномочий всех субъектов. Организационная структура приводит к созданию необходимых условий, при которых хозяйствующий субъект или любая другая организация выполняет собственную деятельность, может добиться установленных целей, изменяется и постоянно развивается.

Управленческая структура включает в себя упорядоченный набор разных компонентов или ячеек. В любой организационной структуре управления есть свои звенья, связи и уровни.

Звеньями управленческой деятельности являются все структурные подразделения, а также некоторые категории специалистов. Они занимаются реализацией управленческих функций. В составе управленческих звеньев нужно, в первую очередь, упомянуть менеджеров, занимающихся регулированием и координацией работы разных структурных подразделений организации. Базисом для формирования звена является реализация конкретным отделом управленческих функций в соответствии с внутренними документами.

Уровнем управления следует считать перечень звеньев в управленческой деятельности, которые занимают конкретное место в функционировании предприятия. Все управленческие ступени чётко взаимосвязаны между собой на основе вертикальных связей.

Говоря о горизонтальных связях, нужно помнить, что они построены на процедуре согласования и осуществляются только на одном уровне. Вертикальными связями являются подчинение, что, безусловно, характерная управленческая модель для государственной и муниципальной службы. Необходимость в использовании этих связей появляется только тогда, когда система управления имеет иерархическую структуру. Между уровнями

управления должны существовать определённые различия, и в данных обстоятельствах присутствуют свои собственные цели и задачи. Если структура управления состоит из двух уровней, т.е. высшие и низшие управленческие звенья. Используя три или более уровня, находящихся в организационной структуре, требуется формировать ещё среднее управленческое звено. В его составе также может присутствовать ряд взаимосвязанных уровней [10]. Так, в структуре системы органов управления муниципального образования предусмотрены представительный орган, глава, местная администрация, контрольно-счетный орган, а также могут быть и иные [3].

Элементы управленческой структуры организации. Охарактеризовать управленческую структуру следует с помощью различных составных звеньев и многочисленных уровней, которые располагаются в определённой иерархии. На всех управленческих уровнях присутствует свой набор взаимосвязанных звеньев. Контакты между этими звеньями должны происходить при помощи специальных связей. В этом случае связи могут быть горизонтальными и вертикальными.

Управленческая структура характеризуется количеством уровней, в которых находится равная численность разных ячеек. Определённому числу ячеек будут подчиняться нижестоящие. Соответственно, управленческая структура формируется по конкретной иерархии. Перед всеми компонентами управленческой структуры требуется формировать ряд профильных задач, закреплять права, обязанности и ответственность.

Ключевой особенностью современной организационной структуры управления является минимальное число взаимосвязанных звеньев. Если в структуре есть большое количество звеньев, то это приводит к увеличению длины связей и расширению количества информационных потоков. Управленческие методы в таких обстоятельствах используются неэффективно и невозможно добиться качественных изменений. Любая организационная структура формирует свой состав и множество разнообразных связей в процессе производственной деятельности, учитывая форму взаимосвязанных между собой компонентов. Например, производственной структурой будет являться состав и общая мощность разных подразделений, учитывая взаимодействие каждого субъекта на разных уровнях управления [13].

При функциональной управленческой структуре основой работы является распределение всех обязанностей между специальными подразделениями. Эти подразделения будут нести ответственность за конкретные направления работы.

Что касается продуктовой структуры, то в ней создаются свои собственные подразделения, которые необходимы для образования разных категорий услуг, которые могут оказывать муниципальные унитарные предприятия [5].

Необходимость создания матричной организационной структуры управления вызвана тем, что необходимо ликвидировать проблемные зоны, которые есть у отмеченных ранее управленческих структур. Функциональные подразделения занимаются разными «производственными» процессами и решают большое количество задач по нескольким видам работ. Специалисты «продуктовых» подразделений получают от них консультативную помощь и поддержку для решения разных вопросов.

С позиции осуществления контрольной деятельности любые иерархичные организации можно назвать эффективными. Они качественно контролируют процесс распределения разных видов ресурсов и средств. На определённых направлениях работы можно сконцентрировать разные виды ресурсов, чётко управлять правами и обязанностями, а также организовать ответственность разных лиц. Однако, у этих организаций есть и проблемный момент, связанный с ограниченной самостоятельностью различных работников. Коммуникации считаются недостаточно эффективными, а также есть высокая инертность.

В современной системе управления есть несколько самых распространённых организационных структур: линейная и функциональная структура управления, и каждая имеет свои собственные уникальные особенности.

С помощью совмещения двух вышеупомянутых управленческих структур появилась линейно-функциональная со своими особенностями.

Матричная структура управления также присутствует в разных категориях и видах современных организаций. Она схематически отличается от представленных ранее организационных структур управления, имея свои особенности.

Матричная структура управления может быть охарактеризована при помощи нескольких важнейших особенностей:

1. Эта структура является эффективным способом управления организацией. Данная структура базируется на принципе двойного подчинения разных исполнителей.

2. Руководитель проекта тесно взаимодействует с разными подчинёнными.

3. На матричную структуру переходит обычно некоторая часть организации, а успех будет зависеть от того, как руководство проектами выполняет свои профессиональные обязанности.

В итоге следует сделать вывод о том, что все представленные виды организационных структур управления являются уникальными и интересными способами для повышения эффективности работы местного самоуправления. В большинстве органов власти и, в частности, в органах местного самоуправления, применяется иерархический тип структуры управления, а также линейно-функциональный вид управленческой структуры.

После организации оценки уровня эффективности управления в органах местного самоуправления нужно принимать различные меры по улучшению этой деятельности.

Одним из популярных способов для улучшения системы управления в органах муниципального образования является реинжиниринг административных процессов. Под ним подразумевается комплексное перераспределение и перепроектирование разных административных процедур. Это позволит повысить эффективность и результативность управленческой деятельности. Процесс инжиниринга предполагает изменение следующих неэффективных видов деятельности: присутствует большой обмен информацией, а также повторный ввод данных; наблюдается большое количество резервных запасов; существует огромное число разнообразных проверок.

По результатам проводимого административного реинжиниринга появляются следующие позитивные изменения: снижается численность допускаемых ошибок; повышается уровень управляемости организации и эффективно распределяется ответственность; исключаются избыточные и дублирующие функции; уменьшается объём организационной иерархии.

Следующим способом повышения эффективности функционирования организационных структур является проектный менеджмент, использующий современные методы и технологии управления, поскольку это позволит добиться конкретных результатов. Важнейшими преимуществами использования проектного менеджмента являются: использование инновационных систем и технологий; улучшение качества работы органов местного самоуправления; снижение сроков выполнения различных задач; применение формы обратной связи [8].

Недостатки у проектного менеджмента также имеются: необходимость выстраивать эффективную мотивацию работников; дополнительные затраты на приобретение дорогого программного обеспечения; дублирование функций [12].

Органы местного самоуправления с целью совершенствования организационной структуры могут использовать аутсорсинг. С его помощью можно трансформировать организационную структуру так, чтобы снизить расходы и повысить доходную часть бюджета, не допуская сокращений персонала. Как показывает мировой опыт, на основе внедрения аутсорсинга можно сэкономить большое количество бюджетных средств. Для достижения качественного результата создаются специальные предприятия, которые предоставляют определённые виды услуг органам местного самоуправления. В основном аутсорсинг используется в следующих сферах деятельности: пресс-служба, правовое

сопровождение, бухгалтерский учет, использование современных информационных систем технологий, подготовка аналитических справок и отчетов.

Есть несколько преимуществ у системы аутсорсинга: сокращается численность структурных подразделений; снижаются затраты фонд оплаты труда; создание новых рабочих мест в бизнесе; повышается эффективность выполнения основных задач.

Процесс аутстаффинга также может применяться в рамках совершенствования организационной структуры в органах местного самоуправления. Цель аутстаффинга связана с решением вопросов по оптимизации штатного расписания и управления бюджетом компании. С помощью этой процедуры также можно уменьшать риски, которые касаются решения разных трудовых споров. По итогам применения аутстаффинга появляются следующие результаты: оптимизируется экономическая модель; повышается гибкость в процедуре управления персоналом и оптимизируется процесс управления человеческими ресурсами [11].

Информатизация органов местного самоуправления также позволяет принимать необходимые решения, связанные с автоматизацией деятельности этого института. Такой метод построен на использовании свободного программного обеспечения и облачных технологий. Органы местного самоуправления могут развивать социально ориентированные проекты, и тем самым повышать качество предоставляемых услуг. Электронный муниципалитет способствует налаживанию эффективного обмена данными по вертикали и горизонтали между всеми структурными подразделениями. Такой муниципалитет также является привлекательной технологией для разных инвесторов.

Принцип «одного окна» способствует совершенствованию системы управления в муниципальных образованиях. Суть его в попытке исключить или ограничить участие заявителей в процедуре сбора из различных инстанций документов или справок. Присутствует несколько целей, которые учитываются при применении данной технологии: упростить процедуры получения услуг и сделать их более комфортными; уменьшить численность документооборота; борьба с коррупцией [14].

Заключение

В результате вышеизложенного необходимо сделать вывод о том, что в современных органах местного самоуправления существует возможность проанализировать и оценить эффективность работы организационных систем и структур. Для этого требуется обращаться к использованию специальных методов и технологий оценки. Все они играют важнейшую роль в достижении качественных и количественных результатов, воздействующих на оптимизацию структуры и штатной численности работников органов местного самоуправления. После выбора того или иного метода для оценивания эффективности с его последующим применением появляется возможность усовершенствовать механизм работы органа местного самоуправления. Действующие в регионах нормативно-правовые акты недостаточно регламентируют управленческие модели взаимодействия органов местного самоуправления, зачастую дублируя формулировки федерального законодательства [6]. Статья 35 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" указывает, что развитие муниципальной службы обеспечивается муниципальными программами развития муниципальной службы и программами развития муниципальной службы субъектов Российской Федерации. В целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления и муниципальных служащих в отдельных органах местного самоуправления могут проводиться эксперименты [4]. Так, в Ростовской области действует Постановление Правительства РО от 17.10.2018 N 641 "Об утверждении государственной программы Ростовской области "Региональная политика" [7]. Считаю целесообразным рассмотреть возможность в рамках регионального эксперимента внесения ряда положений в Паспорт комплекса процессных мероприятий «Развитие муниципального управления и

муниципальной службы в Ростовской области, профессиональное развитие лиц, занятых в системе местного самоуправления» данного Постановления, обеспечивающих применение предложенных в статье методов управления, как хорошо зарекомендовавших себя в сферах общественной жизни.

Литература

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993г.);
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»// "Парламентская газета", N 11, 20-26.03.2020;
3. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"// "Собрание законодательства РФ", 06.10.2003, N 40, ст. 3822;
4. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации"// "Парламентская газета", N 34, 07.03.2007;
5. Федеральный закон от 14.11.2002 N 161-ФЗ "О государственных и муниципальных унитарных предприятиях"// "Российская газета", N 229, 03.12.2002;
6. Областной закон Ростовской области от 28.12.2005 N 436-ЗС "О местном самоуправлении в Ростовской области"// "Наше время", N 340 - 343, 29.12.2005;
7. Постановление Правительства РО от 17.10.2018 N 641 "Об утверждении государственной программы Ростовской области "Региональная политика"// "Собрание правовых актов Ростовской области", N 10 (часть I), 2018, ст. 3465;
8. Данилина Е. И. Критерии эффективности системы управления персоналом / Е. И. Данилина // *Инновационные аспекты развития науки и техники.* – 2021. – №. 5.;
9. Крышня А. Д. Значение и факторы оптимизации организационной структуры современного предприятия / А. Д. Крышня // *Общество, образование, наука: современные тренды.* – 2022;
10. Лобанова К. Н. Функциональный подход к совершенствованию организационной структуры предприятия / К. Н. Лобанова // *Экономика и бизнес: теория и практика.* – 2022. – №. 4-2.;
11. Набережная Д. С. Методы оценки эффективности системы найма персонала / Д. С. Набережная // *Инновации. Наука. Образование.* – 2021. – №. 27;
12. Науменко С. Н., Новикова А. К. Теоретические предпосылки проектирования организационной структуры управления предприятия / С. Н. Науменко, А. К. Новикова // *Сборник научных работ серии «Государственное управление».* – 2021. – №. 22;
13. Полушкин Р. М. Особенности организационной структуры современной организации / Р. М. Полушкин // *Инновации в обществе: современные вызовы и перспективы.* – 2022;
14. Хорева О. В., Валеева Г. А. Совершенствование подходов и методов к оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления / О. В. Хорева, Г. А. Валеева // *Актуальные проблемы государственного и муниципального управления в условиях цифровой трансформации экономики.* – 2021.