

ОПТИМИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПЕРСОНАЛА В АДМИНИСТРАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

© 2011 Е.М. Тарасов

доктор технических наук, профессор

© 2011 А.А. Карлина

кандидат исторических наук, доцент

© 2011 Н.А. Устина

кандидат исторических наук, доцент

Самарская академия государственного и муниципального управления

E-mail: smimnauka@yandex.ru, karlina_anna@mail.ru, nina_ustina@mail.ru

Представлены основные направления стандартизации функционального содержания деятельности муниципальных служащих. Предложена методика оценки сложности и насыщенности управленческой деятельности в зависимости от класса департамента администрации.

Ключевые слова: стандартизация функций управления, оптимизация управленческой деятельности, организационная структура, администрация муниципального образования

За время существования института местного самоуправления в России сложилась территориально обусловленная система организации управления, позволяющая решать вопросы местного значения. Эффективность деятельности муниципалитетов обеспечивается комплексом факторов, среди которых особое место занимает организационная составляющая административного управления.

Новые требования к организации муниципального управления обусловлены изменениями российского законодательства об общих принципах организации местного самоуправления. В процессе реализации федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”, акценты в целях муниципального управления смещаются с непосредственного оказания бюджетных услуг на создание условий для социально-экономического развития территорий¹. В рамках этой тенденции остается открытой и требует обобщения и выработки методологических подходов проблема эволюции организационных структур самих административных институтов, перешедших на уровень эффективного управления. В настоящее время все больше внимания уделяется инновационным технологиям управления, которые неизменно, почти автоматически ведут к перепроектированию организационных структур, изменению схем и содержания информационных связей, перераспределения полномочий и ответственности при принятии управ-

ленческих решений между различными структурами административного управления².

Целью представленного исследования является обоснование процессов стандартизации функционального содержания деятельности сотрудников администрации как направления совершенствования организации системы муниципального управления. Исследование проводилось в рамках задач, которые ставит перед органами местного самоуправления административная реформа и которые связаны, в частности, с приведением в соответствие численности управленческого персонала, функционального содержания их деятельности перечню вопросов местного значения и полномочиям органов местного самоуправления. Результатом исследования стал организационный проект “Оптимизация функционального содержания деятельности и численности управленческого аппарата администрации г.о. Самара”³. Объектом исследования в данной статье стали структурные подразделения администрации г.о. Самара. Предметом - функциональное содержание управленческой деятельности персонала структурных подразделений администрации.

Для достижения целей исследования были использованы источники нормативно-правового характера, к которым относится, прежде всего, федеральное законодательство, определяющее перечень вопросов местного значения и направления реализации административной реформы. Значительную роль в определении основных направ-

лений оптимизации управленческой деятельности муниципальных служащих отводилась внутренним нормативным документам администрации городского округа.

Для описания функционального содержания управленческой деятельности было проведено также анкетирование руководителей отделов структурных подразделений администрации, которым было предложено описать документационное обеспечение функциональной управленческой деятельности своего отдела. Одним из путей выявления тенденций в функциональном содержании и деятельности администрации г. о. Самара, не отражаемых официальными документами, стало проведение экспертного опроса среди сотрудников структурных подразделений администрации. В качестве формы организации исследования было избрано анкетирование по факторам, определяющим объем и сложность управленческих функций, позволяющим оценить состояние управления с точки зрения самих муниципальных работников, что дает более выпуклую картину по сравнению со статистическими данными.

В ходе исследования было выделено несколько факторов, определяющих оптимизацию функционального содержания деятельности администрации муниципального образования. Среди них необходимо обратить внимание на стандартизацию функций как процесс оптимизации, который предполагает разработку определенного набора управленческих функций в зависимости от типа структурного подразделения и характера работы, единого алгоритма реализации управленческих функций, выраженного в стандартном наборе документов. Отклонение от этого стандарта приводит к необоснованному и нерациональному увеличению объема функционального содержания управленческой деятельности и, соответственно, численности управленческого персонала.

В рамках проекта нами для каждого типа структурных подразделений была разработана матрица стандартных функций. Например, для структурных подразделений, которые управляют услугами, предоставляемыми подведомственными учреждениями, соотношение управленческих функций должно смещаться в сторону планирования, контроля и аналитических функций и принятия на их основе самостоятельных решений. При этом должно произойти сокращение функ-

ций организации и учета, которые реализуются подведомственными учреждениями.

Результатом проекта стал унифицированный классификатор функций управления на основе минимально необходимых вопросов местного значения, определенных как объекты управления. В основу методики, на базе которой разрабатывался унифицированный классификатор управленческих функций, был положен анализ и проектирование функций управления через характеристики управленческих документов, которые являются результатом реализации управленческой функции. Показатели этих документов: сложность, объем, самостоятельность - зависят от вида документа и являются первичными показателями для расчета коэффициента сложности и трудоемкости каждой функции, сложности и трудоемкости всей системы управления. Одним из основных показателей для составления унифицированного классификатора функций стал показатель сложности. Он может быть рассчитан следующим образом:

$$K_c = (N_4 \cdot 4 + N_3 \cdot 3 + N_2 \cdot 2 + N_1) / N,$$

где K_c - коэффициент сложности функции;

N_1, N_2, N_3, N_4 - количество формируемых документов 1, 2, 3 и 4-го уровней сложности;

N - общее количество функций.

К документам 1-го уровня сложности относятся документы, формирование которых требует выполнения технических процедур и операций. К таким документам мы отнесли, например, журналы регистрации, журналы учета, информационные письма, приглашения и т. д. К документам 2-го уровня сложности относятся документы организационного характера. Их формирование требует квалификации специалиста по направлениям. Это различные документы организационного характера (графики, планы мероприятий, пресс-релизы, акты приема выполненных работ, сценарии). К документам 3-го уровня сложности относятся документы аналитического характера, содержащие анализы и прогнозы состояния отрасли, экономические и финансовые расчеты, которые являются основой для принятия управленческих решений. К документам 4-го уровня сложности относятся документы управленческого характера. Эти документы формируются на этапе принятия решений. Сложность этих документов определяется наличием показателей результативности и эффективности, т.е. по этим решениям оцениваются изменения в объекте уп-

равления. Например, высоким уровнем сложности обладают документы по функции планирования деятельности на основе показателей контроля, целевые программы, документы распорядительного характера по обеспечению деятельности ресурсами.

Результат анализа уровня сложности функционального содержания управленческой деятельности показал, что все структурные подразделения администрации по уровню сложности функциональной управленческой деятельности делятся на следующие группы. К первой группе относятся структурные подразделения, управляющие реализацией вопросов местного значения через подведомственные учреждения, муниципальные предприятия и учреждения: департамент городского хозяйства и экологии, департамент транспорта, департамент образования, департамент здравоохранения. В этих департаментах выявлен самый высокий коэффициент сложности за счет большого количества документов управленческого характера, связанного с обеспечением реализации муниципальных услуг ресурсами, и относительно небольшого количества документов организационного характера и учетного, и информационного. Из данной схемы выбивается департамент образования за счет большого числа документов, связанных с информированием, организацией мероприятий. Анализ показал, что департамент образования берет на себя дополнительные функции, чаще всего организационного характера, которые легко можно делегировать на уровень подведомственных учреждений.

Департамент городского хозяйства и экологии имеет относительно невысокие коэффициенты сложности за счет наличия большого количества мероприятий организационного характера, а также за счет непосредственного участия сотрудников в реализации услуг, например, предоставления данных экологического контроля, технического надзора.

Наиболее четко организована функциональная управленческая деятельность департамента здравоохранения и департамента транспорта. У них самые высокие коэффициенты сложности.

Ко второй группе относятся структурные подразделения администрации, деятельность которых преимущественно заключается в создании условий для социально-экономического развития муниципального образования и повышения качества жизни населения: департамент экономи-

ческого развития, департамент потребительского рынка и услуг, департамент строительства и архитектуры, департамент по промышленной политике предпринимательству и связям, департамент международного и межрегионального сотрудничества, департамент социальной поддержки и защиты населения, управление по работе с населением.

Коэффициент сложности функциональной деятельности данных структурных подразделений ниже, чем в первой группе. Это объясняется тем, что управленческие решения, принимаемые по вопросам социально-экономического развития, лишь опосредованно влияют на процессы, которые являются объектами управления, например потребительский рынок и услуги, развитие малого и среднего бизнеса, развитие промышленности, международных и межрегиональных связей. В группе явно выделяется департамент международного и межрегионального сотрудничества. Преобладающей в этой группе является функция аналитическая.

Обращает на себя внимание то, что явно низкие коэффициенты имеют департамент международного и межрегионального сотрудничества, управление по работе с населением, департамент социальной поддержки и защиты населения. Низкие коэффициенты сложности объясняются тем, что в рамках этих структурных подразделений очень незначительный объем функций 3 и 4-го уровней сложности. Данные структурные подразделения не влияют на процессы, которыми призваны управлять. Их управленческие решения связаны, главным образом, с жизнеобеспечением самих структурных подразделений. Основная же функционально-управленческая деятельность заключается в координации других департаментов. На наш взгляд, структурная перестройка этих департаментов с перераспределением функций, прежде всего, приведет к сокращению количества интерфейсов (связей горизонтальных) между департаментами, снижению количества документов, устранению дублирования. Большинство функций этих структурных подразделений уже реализуются в других отделах, например, инвестиционная политика в департаменте по промышленной политике, предпринимательству и связи, департаменте экономического развития.

Относительно низкий коэффициент управленческой сложности - в департаменте потребительского рынка и услуг. Причина: наличие в де-

партаменте функций по организации услуг (банно-прачечные), ритуальные. Оптимизация этой группы департаментов может пойти и по пути слияния двух департаментов в силу однородности функций, которые они выполняют, и передачи их в качестве отдела или управления в департамент экономического развития.

К третьей группе департаментов мы отнесли структурные подразделения со смешанными функциями управления: комитет по делам молодежи, комитет по физкультуре и спорту, управление по вопросам культуры, досуга населения, департамент семьи, опеки и попечительства, управление гражданской защиты населения.

Данные структурные подразделения имеют свои подведомственные учреждения, но их деятельность полностью не закрывает все функции по предоставлению услуг населению. Значительную часть мероприятий по реализации вопросов местного значения эти структурные подразделения реализуют сами силами своих сотрудников, превращаясь из управленческих структур в структуры предоставления услуг. Коэффициенты сложности функциональной управленческой деятельности в таких комитетах и управлениях низкие, функционал заполняется “производственной деятельностью”.

Решение по оптимизации функционального содержания и численности управленческого персонала лежало в плоскости объединения этих структур в одну управленческую структуру в связи с однородностью содержания этапов жизненного цикла основной деятельности, отделения управленческих функций от производственных путем передачи их подведомственным учреждениям или создания автономных организаций, специализирующихся на массовых культурных, досуговых, спортивных, молодежных мероприятиях, мероприятиях, обеспечивающих гражданскую защиту населения.

Наибольший процент организационных функций представлен в комитете по делам молодежи. Наименьший - в управлении гражданской защиты населения. В этом структурном подразделении достаточно четко выдержан управленческий набор функций, связанный с планированием, учетом и контролем услуг по обеспечению гражданской защиты. К организационным функциям можно отнести только командно-штабные учения, передать которые на аутсорсинг представляется нецелесообразным в силу специфики фун-

кции, и организационные механизмы обучения населения правилам безопасности жизнедеятельности.

Решения по оптимизации названных организационных структур лежат в плоскости стандартизации деятельности по управлению предоставлением услуг, передачи всех организационных функций и функций предоставления услуг на аутсорсинг, вплоть до перехода всей организационной структуры в разряд муниципальных или автономных учреждений. Подобные структуры претерпевают наиболее значительные сокращения и изменения функционального содержания в силу несоответствия их функциональной деятельности сути муниципального управления.

Четвертая группа структурных подразделений включает департаменты и управления, обеспечивающие управленческую деятельность самой администрации, реализующих конкретные функции управления: управление ресурсами: персоналом, финансами, информацией, организационными условиями деятельности, материальными ресурсами. К ним относятся: департамент управления персоналом и кадровой политики, департамент финансов, департамент по управлению имуществом, управление информатики и аналитики, управление организационной работы, управление информационных ресурсов и технологий. Отдельную категорию (пятую) составляют департамент контроля муниципальной деятельности и правовой департамент, реализующие функции управления управленческой деятельности, контролирующие и обеспечивающие законность всех видов управленческой деятельности.

Специфика перечисленных в четвертой группе структурных подразделений определяется классическим содержанием их управленческой деятельности. Функции управления ресурсами - это наиболее организованные, дифференцированные и абстрагированные от производственной деятельности функции. Специфика каждого вида ресурса не позволяет нам построить единую шкалу сложности функционального содержания управленческой деятельности в этих департаментах.

Для данных департаментов мы предлагаем ввести другой показатель: функциональная насыщенность. Насыщенность - это показатель количества общих функций по каждой конкретной функции. В идеале - самый высокий коэффициент насыщенности - 5. Это означает, что конк-

ретная функция, например управление персоналом, насыщена всеми необходимыми общими функциями (планирование, организация в форме координации, учет, контроль, анализ). Оптимизация функционального содержания деятельности этих департаментов может происходить путем децентрализации управления каждым из видов ресурсов, передачи полномочий на уровень структурных подразделений, управляющих реализацией вопросов местного значения.

Итогом стандартизации является сокращение функций, передача их (децентрализация) муниципальным учреждениям, предприятиям, автономным учреждениям или участникам рынка. Так, подлежат сокращению функции, связанные с организацией мероприятий в рамках дополнительного образования, досуга детей. Функции департамента социальной поддержки и защиты населения, который мы отнесли к группе департаментов, управляющих процессами, должны остаться стандартными функциями распорядителя бюджетных средств (планирование, организация муниципального заказа, оценка эффективности использования бюджетных средств).

Таким образом, итогом анализа функционального содержания деятельности сотрудников администрации г.о. Самара стали предложения по реорганизации функционального содержания и структуры администрации г. о. Самара, которые позволят сократить численность управленческого персонала органов местного самоуправления и расходы на их содержание.

¹ *Маршалова А.С., Новоселов А.С.* Проблемы управления социально-экономическим развитием муниципального образования // Регион: Экономика и социология. 2009. № 1. С. 167-179.

² *Карлина А.А.* Теоретические аспекты внедрения процессного подхода в исполнительные органы местного самоуправления // Вестн. ун-та (Гос. ун-т упр.). 2009. № 4. С. 167-170.

³ *Семенычев В.К., Тарасов Е.М., Устина Н.А.* Организационные основы управления социально-экономическим развитием муниципального образования // Устойчивое развитие муниципальных образований: вопросы теории и практики: материалы III междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Е.А. Южикова. М., 2009. С. 89.

Поступила в редакцию 07.02.2011 г.