

DOI: 10.34773/EU.2022.4.17

Совершенствование структур управления городских администраций как основа обеспечения качества управления на примере Донецкой Народной Республики

Improving the Management Structures of City Administrations as a Basis for Ensuring the Quality of Management on the Example of the Donetsk People's Republic

Л. КОСТРОВЕЦ, Р. ОБОДЕЦ,
А. КРЕТОВА

Костровец Лариса Борисовна, д-р экон. наук, доцент, проректор ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе Донецкой Народной Республики» (ДонАУиГС).
E-mail: incubator-org@yandex.ru

Ободец Роман Васильевич, д-р экон. наук, доцент, проректор ДонАУиГС

Кретьова Алина Викторовна, канд. гос. упр., доцент, доцент кафедры менеджмента в производственной сфере ДонАУиГС

В статье детализируется процесс проведения функционального обследования структуры управления в местных администрациях на примере Донецкой Народной Республики. Процедура обследования структуры управления включает в себя четыре стадии, причем первая, самая важная, выполняется в виде подготовки плана-графика работ. Применение проектного подхода и инструментов внедрения изменений позволяет пройти оставшиеся стадии (этапы) до момента формирования эффективной структуры с ориентиром на обеспечение качества управления в администрации.

Ключевые слова: структура управления, городская администрация, функциональное обследование, качество управления, Донецкая Народная Республика.

In the article the process of conducting a functional survey of the management structure in local administrations on the example of the Donetsk People's Republic are details. The procedure for reviewing the management structure includes four stages, with the first being the most important in the form of preparing a work schedule. The use of the project approach and tools for implementing changes allows you to go through the remaining stages (stages) until the formation of an effective structure with a focus on ensuring the quality of management in the administration.

Key words: management structure, city administration, functional survey, management quality, Donetsk People's Republic.

Основные положения

Актуальность формирования структур управления на местном уровне (городские и районные администрации) без сомнения подтверждается необходимостью проработки штатной численности и эффективности их работы в условиях, когда на территории Донецкой Народной Республики ведется специальная военная операция, освобождаются территории. В турбулентно меняющихся условиях главным ориентиром местных администраций становится восстановление поврежденной инфраструктуры, обеспечение социальных гарантий и безопасности жизнедеятельности граждан, проживающих на соответствующей территории.

Целью данного исследования стала адаптация современных инструментов по формированию эффективных структур управления на уровне городских и районных администраций.

Введение

В связи с тем, что в ДНР главы городских и районных администраций с 2014 года назначаются Указами Главы ДНР, хотя институт местного самоуправления прописан в Конституции ДНР [3], необходимо более тщательно подходить к оценке работы существующих структур

управления. Политический фактор уже на протяжении последних 8 лет не позволял формировать местное самоуправление. Поэтому для оптимизации соответствующего аппарата управления перед каждой главой администрации стоит вопрос о том, готова ли действующая структура быстро перестраиваться под оперативное решение первоочередных проблем. Необходима и процедура оценки функциональной загрузки персонала администрации для понимания уровня влияния такой загрузки на качество управления.

Методы

Рассматриваемая тема исследования опирается на применении методов углубленного анализа, синтеза и обобщения результатов научных трудов отечественных ученых, которые занимались вопросами функциональной загрузки персонала, а именно А.В. Волкодаевой, Е.Ю. Бобковой [2], Т.П. Костюковой, Э.Э. Исламгуловой [4], О.В. Сморчковой [10], А.Е. Крутько [7] и многих других.

Изучение проблематики качества управления в органах государственной власти разного уровня с учетом проектного подхода позволяет выделить труды российских ученых – Е.В. Малаховой [8], Т.А. Смагиной [9], Ю.И. Чернавиной, М.В. Титовой [11], С. А. Братченко [1]. Комплексный подход к изучению научной литературы позволил сформировать методику проведения функционального обследования структуры управления органа государственной власти.

Одним из инструментов относительно быстрого формирования адаптивной структуры управления местной администрации к местным условиям является углубленное функциональное обследование действующей структуры. При этом следует отметить, что в большинстве местных городских или районных администраций структуры и штатная их численность не менялись еще с 60-х годов прошлого столетия. Также важно отметить и важность повышения качества управления как основы функционирования организации в условиях формирования инновационной экономики [6].

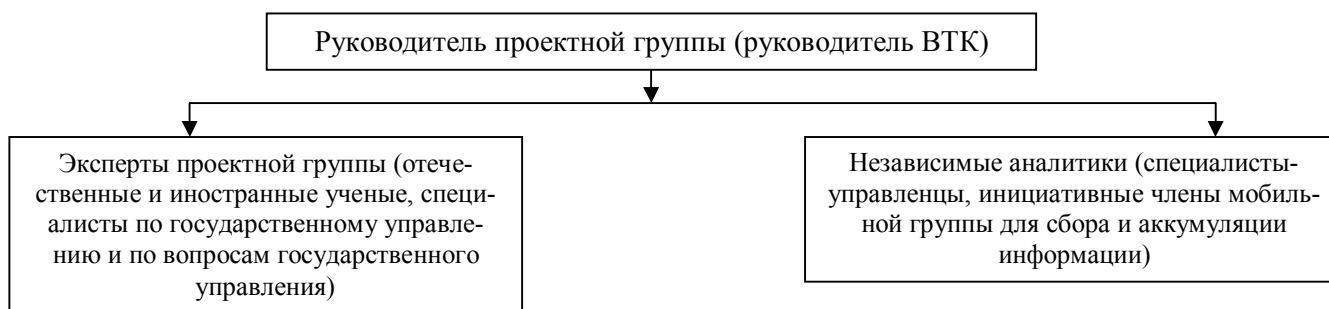
Целью проведения функционального обследования является анализ задач и функций на предмет их соответствия реальным потребностям общества и требованиям законодательства, а также на предмет соответствия организационной структуры управления местной администрации возложенным на нее задачам и функциям. Порядок проведения функционального исследования также решает вопросы проверки:

- соответствия нормативной документации отделов требованиям существующего законодательства ДНР;
- соответствия функциональных обязанностей служащих, зафиксированных в должностных инструкциях, нормативной документации отделов, секторов;
- соответствия перечня функциональных обязанностей работников аппарата управления, которые выполняются ими фактически теми, которые зафиксированы в их должностных инструкциях;
- пропорциональности разграничения функциональных обязанностей между работниками отделов и секторов во избежание дублирования;
- наличия дополнительных функций, которые не входят в нормативные документы или противоречат им;
- эффективности функционирования организационной структуры управления по основным показателям, а также разработка рекомендаций по формированию новой структуры управления.

Результаты

Далее детализируем процедуру проведения исследования на основе единого механизма сбора, анализа и обобщения информации по реализации задач и функций бюджетной организации. А также систематизации формы отчетности организации на предмет соответствия их функциональной деятельности реальным потребностям общества и действующему законодательству ДНР.

Для организации работы, связанной с проведением функционального обследования структурных подразделений аппарата управления городской администрации, необходимо создание проектной группы по организации такого исследования, состав которой утверждается руководителем Исполнителя в виде договора подряда с временным трудовым коллективом и обязательным согласованием с Заказчиком каждого члена временного трудового коллектива (ВТК). В данном случае исполнителем является образовательная организация высшего профессионального образования, способная научно обосновать структуру управления, штатную численность и оценить эффективность работы данной структуры управления. Структура состава проектной группы или ВТК для выполнения вышеобозначенных работ представлена на рисунке.



Структура состава проектной группы (ВТК)

На территории ДНР такие работы могут выполнять творческие коллективы из числа штатных сотрудников ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и государственной службы при Главе ДНР». ВТК проводит функциональное обследование аппарата управления, включающее сбор, анализ и обобщение информации по оптимизации его деятельности; готовит итоговый отчет о результатах проведения функционального обследования и предложения по совершенствованию организационной структуры с обоснованием предложенных рекомендаций.

Обсуждение

Согласно разработанной и апробированной авторской методике, в порядке проведения функционального исследования аппарата управления можно выделить следующие этапы:

1. *Подготовка к проведению функционального обследования.* На этом этапе проводится ознакомление руководителей и заместителей руководителей администрации с процессами функционального обследования. Также на этом этапе утверждается состав рабочей группы (ВТК), которая будет организовывать проведение исследования. На данном этапе формулируются и согласовываются задачи проекта и утверждается план-график их выполнения. По результатам формируется отдельный промежуточный отчет о проработке и адаптации технологии проведения функционального обследования. Анализируется зарубежный опыт организации и работы подобных структур.

2. *Первый этап обследования.* На этом этапе членами проектной группы, а именно – группой независимых аналитиков, проводится тщательный анализ: законодательства в сфере государственной политики; положений о структурных подразделениях местной администрации; должностных инструкций работников структурных подразделений, планов подразделений и отчетов о работе. По результатам первого этапа функционального исследования составляется отчет, в котором приводятся недостатки функционального обеспечения и предложения по решению этих проблемных вопросов. Определяются подразделения, для которых характерно дублирование функций.

3. *Второй этап обследования.* Указанный этап проводится в подразделениях, в деятельности которых во время исследования на первом этапе было обнаружено дублирование функций. На этом этапе проводится экспресс-опрос руководителей соответствующих структурных подразделений с целью выявления противоречий и несоответствия нормативным требованиям. В отчете по второму этапу определяются недостатки существующей системы и приводятся

предложения по оптимизации работы структурного подразделения путем разграничения функциональных обязанностей между работниками отделов, исходя из соответствующих факторов (уровень квалификации, загруженность основного персонала, дублирование функций и т.д.). Также на данном этапе возможно и проведение аттестации служащих для подтверждения соответствующих компетенций.

4. *Третий этап.* Подготовка итоговых отчетов по научно обоснованным предложениям относительно совершенствования организационной структуры управления администрации и разработки соответствующих оценочных показателей в виде системы КРІ.

Далее детализируем каждый этап функционального обследования. Первый этап проводится проектной группой и начинается со сбора, анализа и обобщения информации о функциональной деятельности каждого структурного подразделения. Для этого необходимо проанализировать:

1. Положения действующего законодательства и нормативные акты ДНР в сфере государственной политики, которую реализует администрация.
2. Положения о всех структурных подразделениях, согласно существующей организационной структуре управления.
3. Должностные инструкции служащих структурных подразделений.
4. Планы работ структурных подразделений за отчетный период (оптимально – за предыдущий год).
5. Отчеты работы структурных подразделений (оптимально – за год).
6. Анализ деятельности подобных структур в международной практике.

Задача первого этапа исследования – выявить, в полном ли объеме аппарат управления администрации выполняет функции, закрепленные за ним законодательно.

Проанализировав соответствующие документы, проектная группа (каждый ее член в соответствии с закрепленным за ним структурным подразделением) заполняет специальную таблицу в виде функциональной матрицы 1, которая составлена на основе изучения трудов Братченко С.А., Волкодаевой А.В. и Крутько А.Е [1, 2, 7].

Таблица 1

Функциональная матрица структурного подразделения

№ п/п	Функции, которые закреплены за подразделением			Функции, предусмотренные должностными инструкциями				
	В соответствии с положением об отделе	Предусмотренные должностными инструкциями	Не предусмотренные положением и должностными инструкциями, но фактически выполняющиеся	Должностная инструкция начальника	Должностная инструкция заместителя	Должностная инструкция специалиста	Должностная инструкцияN
1	2	3	4	5	6	7	8	9
							

В колонках «2», «3» представитель рабочей группы приводит перечень функций, согласно указанным нормативно-правовых актов. В колонках «5» – (N+4) (N – количество работников в данном структурном подразделении) указывается номер пункта согласно должностной инструкции, в котором предоставленная функция зафиксирована. Если для данного структурного подразделения типового положения функция не предусмотрена, то колонка «2» заполняется соответственно функциям, закрепленным законодательными и нормативными актами.

Результаты анализа таблицы 1 должны быть сформулированы в виде отчета. В отчете членами рабочей группы должно быть указаны:

1. Замечания:

- предусмотренные требованиями Положения функциональные обязанности работников отдела не отражены в должностных инструкциях;
- функции отражены в должностных инструкциях сотрудников, но не предусмотрены Положением о структурном подразделении;
- зафиксированные в правовом поле функции, фактически не выполняющиеся работниками подразделения;
- или все функции, зафиксированные в правовом поле, прослеживаются в положении о структурном подразделении, но работниками не выполняются;
- не наблюдается дублирования функциональных обязанностей среди работников структурного подразделения;
- отражают ли должностные инструкции сотрудников специфику работы подразделения;
- соответствует ли целевая направленность работы подразделения целям и задачам, определенным нормативно-правовыми актами в сфере деятельности структурного подразделения в администрации.

2. Рекомендации. Сделав замечание, член группы должен разработать рекомендации по оптимизации разграничения функциональных обязанностей, учитывая специфику деятельности данного структурного подразделения. Чтобы сделать выводы об эффективности функциональной деятельности подразделения, члены рабочей группы анализируют каждую из функций по критериям: законность, соответствие приоритетам, результативность и эффективность. В результате они могут прийти к следующим выводам (гипотезам) относительно совершенствования функций структурного подразделения администрации: ликвидация функции, децентрализация функции, модификация функции, рационализация функции или оставление функции без изменений.

Естественно, необходимо учитывать тип администрации (городская, районная, сельская), размеры территории и численность проживающих на ней граждан. Также необходимо учитывать оценку развития и состояния инфраструктурного обеспечения территории, производственных процессов, отраслевой специализации и пр., а кроме того, местные особенности – исторические, природные, демографические, географические и пр.

Отчет должен быть подписан членом рабочей группы, который его составил, и должен содержать в качестве приложения таблицу, которая была заполнена в процессе выполнения первого этапа функционального исследования структурного подразделения аппарата управления администрации.

Дополнительно представляется справка в виде анализа работы подобных организаций в международном пространстве.

Задача второго этапа функционального исследования – определение направлений оптимизации деятельности структурных подразделений аппарата управления и разработка оптимальной штатной структуры подразделений.

Данный этап проводится в тех структурных подразделениях, которые отмечены как имеющие дублирование функций, или тех, которые, по мнению экспертов, нерационально используют рабочее время.

Для разработки оптимальной штатной структуры подразделений необходимо определить загруженность каждого работника структурного подразделения за отчетный период (оптимально – за год), его квалификацию, и провести экспресс-опрос руководителя подразделения с целью выявления дополнительных функций, которые не предусмотрены нормативными документами, а также выявить узкие места в работе структурного подразделения с помощью анкеты (табл. 2), разработанной на основе источника [4].

Дополнительно может быть проведен хронометраж или фотографирование рабочего дня специалистов.

Таблица 2

Анкета экспресс-опроса руководителя подразделения

№ п/п	Вопрос	Ответ
1	Какие функции, не предусмотренные нормативными документами, должностными инструкциями и т.д., фактически выполняются работниками вашего подразделения	
2	Какие функции вы выполняете и дублируются ли они работниками других подразделений	
3	Какие факторы препятствуют эффективной работе подразделения, и ваши предложения по ликвидации этих факторов	
	... Другой доп. вопрос в зависимости от специфики работы структурного подразделения	

В Отчете по второму этапу проведения функционального исследования должны быть:

1. Замечания:

- равномерно ли распределена функциональная нагрузка между работниками структурного подразделения;
- нуждается ли структурное подразделение в оптимизации штатной структуры и тому подобное.

2. Рекомендации. Сделав замечание, член рабочей группы должен разработать рекомендации по оптимизации деятельности структурного подразделения администрации и разработке оптимальной штатной структуры подразделения с ключевыми показателями эффективности (KPI).

Отчет должен быть подписан членом рабочей группы, который его составил. После заполнения таблицы 1 члены проектной группы должны проверить перечень операций на предмет дублирования функциональных обязанностей между различными структурными подразделениями. Для этого всем операциям по их принадлежности к определенной функции присваивается шифр. Шифр операции представляет собой комбинацию цифр, состоящую из трех частей (например: 01.6.44 – 44-операция по шестой функции 01-го отдела). Шифр структурных подразделений, функции и отдельных операций разрабатывается рабочей группой и обязательно должен быть зафиксирован в общем отчете. Рекомендуемым методом является порядковая нумерация подразделений согласно организационной структуре и нумерация функциональных обязанностей согласно положению о структурном подразделении. Примеры присвоения шифров функциональным обязанностям служащих приведены в таблице 3.

Таблица 3

Кодирования функциональных обязанностей служащих

№ п/п	Наименование	Шифр
	Отделы	01.
		02
		...
	<i>Функции</i>	
	Организационная функция	1
	Функция планирования	2
	Информационно-аналитическая функция	3
	Функция контроля	4
	Аналитическая	5
	Организационно-аналитическая	6

Используя таблицы 1 и 2, члены проектной группы заполняют таблицу 4.

В конце отчета отдельным разделом приводятся предложения по результатам функционального обследования администрации.

Итоговый отчет по результатам функционального обследования отдельных структурных подразделений представляет собой совокупность отчетов первого и второго этапов в виде презентации с определением концептуальной организационной структуры управления администрации в соответствии с требованиями технического задания.

**Анализ разграничения функциональных обязанностей между
структурными подразделениями администрации**

Шифр структурного подразделения	Наименование структурного подразделения	Организационная	Планирование	Информационно- аналитическая	Контрольная	Организационно- аналитическая	Аналитическая
		1	2	3	4	5	6
01	Отдел				18 15	16 17	

Заключение

Таким образом, представленный практический инструментарий по проведению функционального обследования структуры аппарата управления городских или районных администраций позволяет выстроить эффективную организационную структуру управления, которая сможет гибко подстраиваться под изменения внешней среды и выполнять требования по обеспечению достойного качества и уровня жизни граждан, проживающих на соответствующей территории. Как результат, данные показатели могут характеризовать и качество управления на уровне городских администраций.

Литература

1. Братченко С.А. Качество управления и результативность в практике государственного управления (на примере управления государственными программами) // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2021. Т. 11. № 10-1. С. 247–260. DOI: 10.34670/AR.2021.15.53.029
2. Волкодаева А.В., Бобкова Е.Ю. Профессиональная ориентация персонала как функциональная область системы управления персоналом // Профессиональная ориентация. 2020. № 1. С. 1. DOI: 10.38182/2411-2550-2020-05-001
3. Конституция Донецкой Народной Республики: принята Постановлением Верховного Совета Донецкой Народной Республики № 1-1 от 14 мая 2014 г. (по состоянию на 29 января 2020 г.) // Официальный сайт Народного Совета Донецкой Народной Республики [Электронный ресурс]. URL: <https://dnrsovet.su/konstitutsiya/>
4. Костюкова Т.П., Исламгулова Э.Э. Влияние равномерной загрузки персонала на результативность управленческих процессов // Новая наука: история становления, современное состояние, перспективы развития: сб. ст. по итогам Междунар. науч.-практич. конф. Казань, 26 апреля 2018 года. Казань: ООО «Агентство международных исследований», 2018. С. 160–162.
5. Кошелев Ю.Н., Степнова И.И. Управление качеством требует системного подхода и качества управления // Черная металлургия. Бюллетень научно-технической и экономической информации. 2012. № 8. С. 9–12.
6. Кретова А.В. Качество управления – основа функционирования организации в условиях формирования инновационной экономики // Сб. науч. работ серии «Государственное управление». Вып. 15: Экономика и управление народным хозяйством / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». Донецк: ДонАУиГС, 2019. С. 190–194.
7. Крутько А.Е. Особенности применения функционально-стоимостного анализа для исследования проблем регламентации труда персонала // Студенческий. 2020. № 24-2. С. 38–43.
8. Малахова Е.В. Повышение эффективности управления персоналом в органах государственной власти и органах местного самоуправления // Экономика. Менеджмент. Инновации. 2018. № 5. С. 22–26.

9. Смагина Т.А. Эффективное государственное управление: некоторые аспекты формирования органов государственной исполнительной власти в России // Административное право и процесс. 2020. № 10. С. 19–21. DOI: 10.18572/2071-1166-2020-10-19-21

10. Сморгчова О.В. Применение междисциплинарных решений в управлении, или как использовать опыт эксплуатации технических систем при распределении загрузки персонала // Управление. 2017. Т. 5. № 1. С. 29–34. DOI: 10.12737/24699

11. Чернавина Ю.И., Титова М.В. Проектное управление в органах государственной власти и чем оно отличается от управления проектами // Цифровая экономика и экономика знаний: общественные, естественнонаучные и технологические аспекты: сб. ст. Междунар. науч.-практич. конф. Москва, 30 марта 2018 года. М.: ООО «ИМПУЛЬС», 2018. С. 310–313.

DOI: 10.34773/EU.2022.4.18

PQ (коэффициент политического интеллекта) как фактор карьеры государственного служащего: постановка научной гипотезы

PQ (Political Intelligence Quotient) as a Factor in a Civil Servant's Career: Statement of a Scientific Hypothesis

Р. ЛАТЫПОВ

Латыпов Рустем Фаридович, д-р полит. наук, доцент, профессор кафедры менеджмента Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан. E-mail: rustemoktadm@mail.ru

Предметом статьи является научная проблема политического интеллекта (PQ) как важнейшего фактора построения успешной карьеры государственных и муниципальных служащих Российской Федерации, а также иных категорий управленческих кадров. Проведен анализ имеющейся научной литературы по данной проблематике. Сформулировано авторское определение политического интеллекта. Обозначены перспективы дальнейших научных исследований политического интеллекта. Обоснована необходимость внесения программ развития политического интеллекта в образовательные курсы профессионального и личностного развития.

Ключевые слова: коэффициент политического интеллекта (PQ), коэффициент эмоционального интеллекта (EQ), коэффициент интеллекта (IQ), профессиональная эффективность государственных служащих, карьера государственного служащего.

The subject of the article is the scientific problem of political intelligence quotient (PQ), as the most important factor in building a successful career for state and municipal employees of the Russian Federation, as well as other categories of managerial personnel. The analysis of the available scientific literature on this issue has been carried out. The author's definition of political intelligence quotient is formulated. The prospects for further scientific research of PQ are outlined. The necessity of introducing programs for the development of political intelligence into educational courses for professional and personal development is substantiated.

Key words: political intelligence quotient (PQ), emotional intelligence quotient (EQ), intelligence quotient (IQ), professional performance of civil servants, civil servant career.

Введение

Термин «коэффициент интеллекта» (IQ) был введен в научный оборот немецким психологом Уильямом Штерном в 1912 г. Под IQ понималась способность мозга человека логично и правильно анализировать определенный объем информации за ограниченное время. Психологом из США Гансом Юргеном Айзенком в середине 40-х годов XX века был разработан одноименный