

Серия «ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ»

Особенности проектирования организационных структур органов исполнительной власти на региональном и муниципальном уровнях

к.э.н. Бурлаков В.В., д.э.н. проф. Садков В.Г., к.э.н. Власенкова Е.А.
Университет машиностроения, НКО «СПС», Филиал РГТУ в г. Домодедово
bur77@mail.ru, sadkov-vg@mail.ru, elizaveta-vlasenkova@yandex.ru

Аннотация. Статья посвящена исследованию вопросов формирования оптимальной и эффективной организационной структуры региональной системы управления на основе выявленных по результатам анализа сильных и слабых сторон организационных структур на региональном и муниципальном уровнях.

Ключевые слова: разграничение функций государственного и муниципального управления по уровням, организационные структуры исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, модель организационной структуры региональной системы управления.

Разграничение функций системы государственно-муниципального управления между общефедеральным (ОФУ – общефедеральный уровень), региональным (УСФ – уровень субъектов федерации) и муниципальными уровнями (МУ – муниципальный уровень), регламентируемое, прежде всего, Конституцией Российской Федерации и зависящими от нее федеральными законами по отдельным направлениям развития общества и экономики, определяет особенности построения организационных структур региональных и муниципальных органов власти.

Спектр функций системы государственно-муниципального управления и их закрепление за уровнями государственной власти и муниципального управления целесообразно представить в виде древовидной иерархической структуры: «функции-уровни».

Глобальной функцией целостной многоуровневой системы государственно-муниципального управления, по сути раскрывающей стратегическую общественно-государственную (общенациональную) идею России, должно являться «создание совместными усилиями креативно-свободных граждан и органов власти всех уровней одного из высших на планете качеств жизни и экологической среды на основе формирования инновационно-эффективного государства и рыночно-демократических отношений в экономике и политике» [3].

Следовательно, деятельность органов государственно-муниципальной власти всех уровней, всех экономических и социальных структур, общественных организаций, каждого гражданина России должна быть направлена на реализацию представленной общественно-государственной идеи.

На втором уровне декомпозиции глобальной функции следует выделить внутренние функции (Ф1) и внешние функции (Ф2).

Третий уровень декомпозиции глобальной функции целостной многоуровневой системы государственно-муниципального управления может быть представлен следующим образом (таблица 1). Дальнейшая декомпозиция представленной древовидной структуры функций второго уровня позволяет сформировать систему взаимосвязанных функций третьего уровня, достаточно подробно раскрывающих все направления деятельности органов государственно-муниципального управления. Очевидно, что в зависимости от специфики той или иной функции, последняя должна реализовываться не обязательно одновременно на всех уровнях управления. Ряд функций может и должен выполняться только на федеральном уровне. Это, в частности, Ф2.1, Ф2.2, Ф2.6. Другая часть функций может и должна выпол-

няться на уровне региона (субъекта Федерации).

Таблица 1

Система функций государственно-муниципального управления по уровням

Содержание функции	Закрепление за уровнями		
	ОФУ	УСФ	МУ
Ф.1.1 Разработка и эффективная реализация единой социальной политики и социальных программ	+	+	+
Ф.1.2 Разработка и эффективная реализация единой экологической политики и экологических программ	+	+	+
Ф.1.3 Разработка и эффективная реализация единой научно-технической политики и научно-технических программ	+	+	частично
Ф.1.4 Разработка и реализация эффективной экономической политики и экономических программ	+	+	+
Ф.1.5 Разработка и реализация эффективной межнациональной, межэтнической политики и межнациональных программ	+	+	+
Ф.1.6 Разработка и реализация эффективной политики обеспечения безопасности граждан и программ борьбы с преступностью	+	+	+
Ф.1.7 Разработка и реализация эффективной региональной политики, программ регионально-муниципального развития и поддержки депрессивных территорий	+	+	-
Ф.2.1 Разработка и реализация эффективной политики и оборонных программ защиты единства, целостности государства от внешних угроз	+	-	-
Ф.2.2 Разработка и реализация эффективной внешней политики и программ обеспечения внешнеполитических интересов	+	-	-
Ф.2.3 Разработка и реализация эффективной межгосударственной социально-культурной политики и программ внешнекультурных связей	+	+	частично
Ф.2.4 Разработка и реализация эффективной научно-образовательной политики и межгосударственных программ развития науки и образования	+	-	-
Ф.2.5 Разработка и реализация эффективной политики и программ освоения космоса	+	-	-
Ф.2.6 Разработка и реализация эффективной общепланетарной экологической политики и межгосударственных экологических программ	+	-	-

Третья часть функций может и должна реализоваться на муниципальном уровне. Четвертая часть функций может и должна выполняться одновременно на региональном и муниципальном уровнях. Наконец, пятая часть функций может и должна выполняться одновременно на всех уровнях: 1) общефедеральном; 2) региональном (субъектов Федерации); 3) муниципальном. Кроме того, на муниципальном уровне следует выделить два подуровня: 1) районный (городской); 2) поселенческий (поселков и сел).

Закрепление той или иной макрофункции или конкретной функции за уровнем государственно-муниципальной власти в таблице 1 представлено значком «+».

Системно-иерархическое представление функций органов государственно-муниципального управления позволяет, с одной стороны, «не потерять» те или иные необходимые спектры деятельности, а, с другой стороны, – предотвращать дублирование функций и полномочий структурных подразделений государственно-муниципальной системы управления.

Далее синтезированная в результате иерархической декомпозиции система функций должна быть «наложена» на организационную структуру управления с тем, чтобы определенные функции были закреплены за соответствующими органами управления.

Однако анализ многих организационных структур управления в различных субъектах Российской Федерации показывает, что необходимая научная системность при разработках организационных структур в регионах явно далека от идеала, определяемого формулировками соответствующих принципов. Краткий анализ сильных и слабых сторон организационных структур региональных систем управления показывает, что полного единства структур нет, хотя общих черт достаточно много. Одновременно организационные структуры управления во многих регионах имеют много недостатков.

Во-первых, нелогичное объединение некоторых функций, закрепленных за структурным подразделением. Во-вторых, имеет место хаотичность в наименованиях и статусах структурных подразделений (департамент, управление, комитет, отдел), а также выделение их составов. В-третьих, выявлена общая для всех проблема – отсутствие необходимой и эффективной координации взаимодействия структурных подразделений «по горизонтали» при решении сложных межведомственных, межотраслевых задач, при выработке сложных решений. В этой связи, с нашей точки зрения, в организационной структуре всех региональных (и муниципальных) систем управления должна быть введена должность первого заместителя Губернатора (Президента республики) программной (программно-целевой) координации с соответствующим координационным управлением. Именно это должностное лицо с соответствующим штатом (управлением) должны организовывать взаимодействие структурных подразделений и персонала при решении задач, требующих их одновременного задействования.

Предложим, в связи с вышеизложенным, модель эффективной организационной структуры региональной системы управления, минимизирующую выявленные недостатки.

При формировании системно-эффективной модели формирования организационной структуры региональных органов государственной власти (в частности исполнительной ветви) прежде всего, следует остановиться на проблеме статуса губернаторов (Президентов республик), их роли и месте в структуре государственно-региональной власти. Дело в том, что в соответствии с действующим федеральным законодательством Губернаторы (Президенты республик) являются высшими должностными лицами субъектов Федерации и возглавляют исполнительную власть в регионах, что фактически приводит к доминированию исполнительной ветви власти. Однако в целях обеспечения системно-эффективного управления регионами, обеспечения одновременно единства и разделения ветвей власти (представительно-законодательной, исполнительной и судебной) – Губернаторы (Президенты республик), с нашей точки зрения, должны стать системными координаторами представительно-законодательной и исполнительной ветвей власти. А исполнительную ветвь власти в субъектах Федерации должен возглавлять назначаемый губернатором (Президентом республики), по согласованию с Парламентом субъекта Федерации, Председатель Правительства региона.

Указанный концепт является основополагающим и ключевым. Однако введение его в действие требует модернизации общефедерального законодательства.

В качестве общего для всех региональных систем управления наименования структурного подразделения верхнего уровня следует рекомендовать не «Министерства», а «Департаменты», имея в виду, что обозначает это понятие в целом - структурное подразделение.

В качестве общего для всех систем управления наименования структурного подразделения второго уровня входящего в департаменты следует рекомендовать «Комитет», а для самостоятельных, не входящих в департаменты структурных подразделений, рекомендуется наименование «Управление». Для всех систем управления общим наименованием контрольно-ревизионных органов может стать наименование «Служба».

В качестве общего для всех систем управления наименования юридически самостоя-

тельных структурных подразделений, реализующих государственные или муниципальные функции, либо оказывающие государственные или муниципальные услуги, можно рекомендовать наименование «Агентство».

Модель организационной структуры региональной системы управления может быть представлена следующим образом.

На верхнем уровне предлагаемой структуры находится Губернатор (Президент) субъекта Федерации.

Следующий уровень организационной структуры региональной системы управления:

- Заместитель Губернатора – управляющий делами Администрации;
- Правительство субъекта Федерации, Председатель Правительства СФ;
- Заместитель Губернатора по координации контрольно-надзорных органов.

Заместитель Губернатора по координации контрольно-надзорных органов осуществляет соответствующую деятельность в отношении следующих структур: Служба надзора и контроля в сфере природопользования и охраны окружающей среды; Служба архитектурно-строительного надзора и контроля; Служба надзора и контроля в сфере здравоохранения; Служба надзора и контроля в сфере образования; Служба технико-технологического надзора и контроля; Служба контроля и надзора в сфере здравоохранения; Служба контроля и надзора в сфере культуры и охраны объектов культурного наследия; Служба санитарно-эпидемиологического надзора и контроля; Служба надзора и контроля в сфере связи, печати и массовых коммуникаций; Служба надзора и контроля в сфере ЖКХ; Служба технико-технологического надзора и контроля; Служба лицензирования; Служба финансово-экономического надзора и контроля; Служба контроля и надзора в сфере ветеринарии; Служба фитосанитарного надзора и контроля; Служба надзора и контроля в сфере потребления (потребнадзор).

Кроме вышеперечисленного, Заместитель Губернатора осуществляет взаимодействие с федеральными структурами, реализующими на территории субъекта контрольно-надзорные функции.

Выводы

Предложенная модель организационной структуры региональной системы управления является типовой (инвариантной) и инновационной, не зависящей от особенностей субъектов Федерации как объектов управления. В то же время, конкретизация предложенной типовой модели для конкретного региона определяется, прежде всего, отраслевой специализацией промышленного комплекса региона, в соответствии с которой и должны создаваться необходимые (и достаточные) для эффективной координации их развития и функционирования структурные подразделения (комитеты).

Литература

1. Власенкова Е.А. К вопросу о подходах к разграничению управленческих функций по уровням государственного и муниципального управления // Экономика и предпринимательство. - 2013 – №11(40). – С. 168-173.
2. Власенкова Е.А., Садков В.Г. Проблемы и ключевые направления повышения эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации / Е.А. Власенкова, В.Г. Садков // Экономика и предпринимательство. – 2014. – №1. – Часть 1. – С. 86-93.
3. Садков В.Г. Системные основы формирования общества XXI века и модель Основного закона России. - М.: Изд. группа ПРОГРЕСС, 2008. - 168 с.
4. Секерин В.Д., Бурлаков В.В., Дзюрдзя О.А. Факторы, обеспечивающие конкурентоспособность инноваций. Их древовидная структура. – Известия МГТУ «МАМИ», 2013, № 1(15), т. 5.