

Эти вопросы могут быть решены только при непосредственном участии органов управления муниципальными образованиями в процессе антикризисного управления на территориях.

Процессу разработки основных направлений антикризисного управления в финансовой политике МО должно предшествовать, на наш взгляд, определение комплекса задач, стоящих перед их финансами. При этом функции финансов подразделяются на: производственную и социальную.

Выполняя свою производственную функцию, финансы администрации должны способствовать решению следующих проблем:

- развитию производства, созданию новых рабочих мест и сохранению имеющихся. Решение этих задач, несомненно, приведет к увеличению степени занятости населения и соответствующему снижению безработицы;
- привлечению инвестиций, в том числе в те отрасли, которые являются приоритетными в хозяйственном комплексе данного района.

Социальная функция финансов заключается в обеспечении необходимыми жизненными ресурсами тех групп населения, которые по ряду причин не могут участвовать в процессе материального производства, но должны иметь гарантированный минимальный доход. За последние годы роль социальной функции местных финансов заметно возросла, так как наблюдается тенденция перемещения основного бремени финансирования затрат социального характера в сторону МО.

В этой связи целесообразным представляется создание межрегиональных объединений с целью стабилизации экономического положения на их территориях, социальной защиты проживающего населения, обеспечения его занятости путем сохранения имеющихся и создания новых рабочих мест, снижения уровней неплатежеспособности и социального напряжения.

**Е. Н. Кислицина,  
Г. И. Журухин**

## **РЕЗЕРВЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ**

Качество работы муниципальных институтов власти во многом зависит от рациональности принятой структуры органа управления муниципальным образованием; компетентности, добросовестности, честности, наконец,

должностных лиц аппарата управления институциональных органов. Преодолеть противоречия между личными интересами должностных лиц и требованиями должности, предъявляемыми государством и гражданским обществом, способен институт персональной ответственности в государственном управлении. Специфика управленческой деятельности на уровне муниципальных образований ставит в повестку дня вопрос о подготовке нового поколения управленцев, отвечающих современным профессиональным требованиям, способных работать в новых условиях, находить оптимальные решения в различных ситуациях, брать на себя ответственность. Специфика прежде всего в том, что главный субъект и одновременно объект самоуправления – население муниципального образования – местное сообщество, которое собственно и осуществляет местное самоуправление путем передачи части функций и полномочия по осуществлению местного самоуправления выборным органам местного самоуправления.

Функция управления – виды властных, целеорганизующих и регулирующих воздействий государства и его органов на общественные процессы. Функции объективны, так как исходят из сущности государства и выражают его управленческое и социальное назначение. Все функции местного самоуправления образуют сложную функциональную подсистему, в рамках которой действует администрация муниципального территориального образования. В практической деятельности очень важно построение на основе применения различных классификаций наиболее рациональной структуры органов местного самоуправления.

Эта сложная задача разрешима. Алгоритм ее решения следующий:

- устанавливаются характеристики объекта управления;
- по отношению к объекту в целом и к его составляющим устанавливается перечень функций управления;
- уточняется, каким образом каждая функция наиболее эффективно и какими характеристиками в соответствии с классификациями должны обладать исполняющие эту функцию органы;
- определяются путем интеграции и агрегирования функций органы, образующие структуру; устанавливаются отношения и взаимосвязи этих органов, окончательно формируется система органов местного самоуправления.

Реализация этого алгоритма многократно сложнее его описания, и есть необходимость иллюстрировать применение алгоритма хотя бы частным и упрощенным примером. Здесь можно поставить задачу выявления на осно-

ве обобщенной практики укрупненных моделей организационных структур управления муниципальными образованиями, на базе которых могут формироваться структуры органов местного самоуправления, соответствующие конкретным объектам управления. В основных чертах муниципальные органы различных стран, за немногим исключением, обладают одним общим типом структуры. Л. А. Велихов отмечал: «С тех пор как швейцарские городские коммуны (Берн, Женева, Люцерн, Цюрих и другие) окончательно отказались от практически невозможного в наше время решения муниципальных дел общим сходом, этот основной тип муниципального уклада построен почти повсеместно по следующей ступенчатой схеме: муниципальный избирательный корпус как база, вышедший из его лоно распорядительный совет, исполнительный орган и наверху этой пирамиды – должностное лицо, облеченное ролью высшего представителя муниципальной коммуны». Начиная с 1920-х гг. этот почти повсеместно распространенный четырехступенчатый тип муниципального уклада был изменен в ряде стран Европы, где отказались ради экономии и простоты конструкции от особого исполнительного органа, поручив исполнительные функции единолично высшему должностному лицу муниципального образования или же соединяя как распорядительную, так и исполнительную власть в едином представительном органе. Возможные сочетания трех традиционно устойчивых элементов системы муниципального управления – представительного органа, местной администрации и высшего должного лица местного самоуправления – основываются на следующих основных вариантах распределения полномочий местного сообщества, когда все непосредственно делегируемые населением полномочия реализуются в различных пропорциях:

- представительным органом и выборным высшим должностным лицом;
- выборным высшим должностным лицом (при этом контрольные полномочия население оставляет за собой и реализует их посредством сходов и референдумов). Применение того или иного варианта делегирования полномочий зависит от численности населения муниципального образования и размеров его территорий, от объема и сложности решаемых вопросов, социально-политической ситуации и множества других факторов. Этим вариантам соответствуют следующие модели организационных структур:

Модель «*сильный мэр – совет*». Мэр и совет избираются всем населением. «Сильным» мер называется в силу ряда присущих ему в этой мо-

дели полномочий: мэр обладает правом «вето» на решения совета; самостоятельно формирует администрацию, назначает на должность и освобождает от нее сотрудников администрации; единолично руководит деятельностью администрации; организует работу совета, председательствует на его заседаниях, подписывает акты, принимаемые советом. Для соблюдения баланса совет наделяется правом преодоления вето квалифицированным большинством голосов депутатов. Досрочное прекращение полномочий мэра в случае утраты доверия со стороны избирателей происходит по решению местного референдума.

Модель «*слабый мэр – совет*». В этой модели мэр избирается из числа депутатов совета. Слабость заключается в полной подконтрольности и подчиненности совету: мэр не имеет права вето; формирование администрации, назначение на должность и освобождение от нее сотрудников администрации производится им с согласия совета; пределы его права руководства администрацией ограничены решениями совета. Досрочное прекращение полномочий мэра осуществляется советом по собственной инициативе или инициативе населения.

Модель «*совет – управляющий*». В этой модели должность мэра не предусматривается. Деятельность совета координируется избираемым из числа депутатов совета председателем, который не имеет полномочий по руководству местной администрацией. Все административные функции сосредоточены у нанимаемого на контрактной основе управляющего, который единолично формирует администрацию, руководит ее деятельностью, назначает и увольняет должностных лиц администрации. Отношения управляющего с советом определяются условиями контракта.

Модель «*городская комиссия*». Эта модель основана на выборности целого ряда должностных лиц местного самоуправления и сочетании представительных и исполнительных функций. При этом избираются не депутаты представительного органа, а руководители органов и структурных подразделений местной администрации. Полномочия представительного органа исполняет комиссия, в состав которой входят все избранные должностные лица.

Модель «*мэр – собрание*». Если выбор одной из вышеуказанных моделей определяется в основном социально-политическими условиями и не в очень сильной мере зависит от объекта управления, то модель «мэр – собрание» может быть рекомендована только для малых поселений, где функции представительного органа может осуществлять непосредственно население.

В более распространенной отечественной терминологии эту модель следовало бы назвать «староста – сельский сход». Единственным выбором лицом здесь является мэр (староста), который и осуществляет полномочия всех органов местного самоуправления, за исключением утверждения местного бюджета, отчета о его исполнении и контрольных полномочий. При этом в случае необходимости может формироваться и небольшой аппарат управления, во всяком случае назначаться или выбираться казначей. Приведенными моделями не исчерпывается все многообразие организационных структур муниципального управления, но на их основе могут быть построены различные модификации и «гибридные» модели. Важно, что базовые модели организационных структур местного самоуправления позволяют путем выбора из небольшого числа практически доказавших свое право на осуществление вариантов принять за основу один из них и применительно к конкретным условиям развить его до полной структуры органов управления муниципальным хозяйством. Однако, ни одна даже самая прогрессивная из числа апробированных временем структур управления не обеспечит эффективности управленческих решений в случае недостаточной компетентности должностных лиц – ответственных за принятие решений и исполнителей. Эффективность управленческой деятельности во многом зависит от руководителя, от его способностей. Эффективность управления – в широком смысле – соотношение результатов деятельности организаций, предприятий и затрат на управление или полных затрат организаций, предприятий; в узком смысле – соотношение результатов деятельности органов, подразделений, работников управления (количества принятых решений, расчетов и т. п.) и затрат на их достижение.

Существует три вида эффективности:

- Экономическая – соотношение экономических результатов деятельности организаций, предприятий и затрат на их достижение.
- Социальная – соотношение социальных результатов деятельности организаций, предприятий и затрат на их достижение.
- Социально-экономическая – соотношение экономических и социальных результатов деятельности организации, предприятий и затрат на их достижение.

Основным показателем эффективности труда руководителя как организатора и воспитателя является результаты труда коллектива в целом и каждого члена в отдельности. Они измеряются различными производст-

венно-экономическими показателями, на которые оказывают влияние технические, экономические и организационные решения. При характеристике эффективности работы руководителя нельзя ограничиваться только производственно-экономическими показателями труда. Нужно учитывать и тот комплекс показателей жизнедеятельности коллектива, на который оказывает влияние руководитель. Эти показатели выражаются через социально-психологические факторы. Таким образом, результатом эффективности работы руководителя являются производственно-экономические и социально-психологические показатели.

К социально-психологическим показателям, характеризующим деятельность руководителя, можно отнести такие, как: совпадение формального и неформального лидера, сплоченность (психологическая совместимость) коллектива, психологический климат.

Эффективность управленческой деятельности зависит от способностей руководителя. По определению психолога А. Н. Леонтьева, способности – это такие свойства индивида, совокупность которых обуславливает успешность выполнения некоторой деятельности, умение обеспечить положительную самоорганизацию управленческой системы. Руководителю предоставлено право решать вопросы подбора и расстановки кадров в своем подразделении. Эффективность этих решений находится в прямой зависимости от управленческих способностей руководителя.

Сильный руководитель подбирает сильных подчиненных, слабый руководитель слабых. В первом случае можно говорить о положительной, а во втором – об отрицательной самоорганизации управленческой системы. Получается, что вред от слабого руководителя двойной: прямой – от малой эффективности его управленческой деятельности и косвенный, связанный с отрицательной самоорганизацией. Умение улучшать функциональную расстановку кадров. Сильный руководитель умеет правильно оценить эффективность деятельности подчиненных. Он старается не привлекать слабых подчиненных к решению сложных или важных вопросов, помогает им разобраться в «нестандартных» ситуациях, опираясь на авторитарные методы руководства.

Поскольку люди являются наиболее важным организационным ресурсом, руководитель организации должен уделять основную часть своего времени именно управлению людьми. К сожалению, так происходит далеко не во всех современных организациях. Это заметно снижает эффектив-

ность управления в организации в целом, поскольку руководители являются важнейшим инструментом претворения в жизнь методов управления, и недостаточное внимание с их стороны к этим вопросам трансформируются в низкое качество управления персоналом. Муниципальная служба в городе Урае проходит этапы своего становления. Делаются «робкие шаги» по использованию наработок в области управления персоналом по подбору, развитию, оценке, мотивации и продвижению кадров. Кадровым службам органов местного самоуправления недостает сил и квалификации в разработке методик по этим направлениям, отсутствуют средства для привлечения кадровых агентств, консалтинговых фирм.

Важнейшими документами, определяющими «кадровую политику» в органах местного самоуправления, являются федеральный и региональные законы о муниципальной службе, где основы этой политики просматриваются в сформулированных в указанных законах принципах муниципальной службы. Определены также органы и должностные лица, ответственные за работу с кадрами в органах местного самоуправления: глава города, коллегиальные органы по муниципальной службе при главе, кадровая служба.

Состав руководящих должностей администрации местного самоуправления г. Урай по полу, возрасту, образованию выглядит следующим образом.

Заместители главы:

- женщины – 90 процентов;
- мужчины – 10 процентов.

Руководители подразделений:

- женщины – 73 процента;
- мужчины – 27 процентов.

Заместители главы:

- 40–50 лет – 83 процента;
- 50–60 лет – 17 процентов.

Руководители подразделений:

- 30–40 лет – 13 процентов;
- 40–50 лет – 70 процентов;
- 50–60 лет – 17 процентов.

Заместители главы:

- среднее образование 2 процента;
- высшее образование – 98 процентов.

Руководители подразделений:

- среднее образование – 14 процентов;
- высшее образование – 86 процента.

Анализ показал, что только 8 процентов должностей замещается на конкурсной основе (в основном конкурс документов) и 29 процентов – из резерва. Более чем на 70 процентов должностей назначение производится главой города. В большинстве органов местного самоуправления системы по замещению муниципальных должностей нет, коллегиальные органы по муниципальной службе при главе города не функционируют. Высок процент обновления на всех уровнях руководящих должностей. Избранный глава имеет право на «свою команду» в аппарате администрации, что и произошло в Муниципальном образовании г. Урай. Новый глава набрал свою команду после выборов главы муниципального образования. По многим муниципальным должностям муниципальной службы не просто определить профиль необходимого образования. Принято считать, что в органах власти и управления профильным образованием для руководящих работников является юридическое и экономическое.

Заместители главы:

- Юридическое – 15 процентов;
- Экономическое – 57 процентов;
- Муниципальное управление – 2 процента;
- Другое – 26 процентов.

Руководители подразделений:

- Юридическое – 7 процентов;
- Экономическое – 14 процентов;
- Муниципальное управление – 2 процента;
- Другое – 77 процентов (*другое – то есть техническое, сельскохозяйственное, педагогическое и так далее*).

С недавнего времени разработан и принят вузами Российской Федерации образовательный стандарт по специальности «Государственное и муниципальное управление». В результате еще около 10 процентов руководителей смогли получить образование в филиале Российского государственного профессионально-педагогического университета (г. Советский), позволяющее замещать управленческие должности муниципальной службы. До 46 процентов работников администрации повысили свою квалификацию на базе регионального «кадрового центра».

Акцент на развитие персонала, планирование карьеры и деловую активность сотрудников давно уже стал отличительным признаком инновационного стратегического управления персоналом успешно действующих фирм, где перспективным сотрудникам предоставляется возможность и обеспечивается содействие в том, чтобы найти свой шанс для роста и достигнуть успехов в карьере. Данный резерв повышения эффективности управленческой деятельности пока еще не задействован в полной мере в практике управления персоналом муниципальной службы.

Государственной думой приняты два важных закона, касающиеся переустройства муниципальных образований. Это Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который вступает в силу 01 января 2006 г. и Закон об устройстве России «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» который вступает в силу 01 января 2005 г. Эти законы внесут большие коррективы в совершенствовании технологий управления муниципальных образований. Таких грандиозных замыслов по государственному переустройству России не было давно. Все это накладывает отпечаток как на текущую деятельность региональных и муниципальных органов власти, так и на всю их дальнейшую работу. Основная идея состоит в том, чтобы усилить роль местного самоуправления и его влияние на социально-экономические процессы, происходящие в стране. Во многом это то, что уже давно осуществлено в странах с демократическим устройством государственной жизни. Как субъект Российской Федерации Ханты-Мансийский автономный округ в настоящее время исполняет 41 государственное полномочие, которое обеспечивается финансами. В соответствии с законом о местном самоуправлении, который будет введен в действие 01 января 2005 г., будут существенно перераспределены, ограничены и сокращены функции местного самоуправления. Не секрет, что муниципалитетам сегодня приходится исполнять как функции государственные, так и функции субъекта федерации, и это значительно усложняет работу местных властей. Поэтому Особых опасений по поводу принятия вышеуказанных нормативных актов у руководства муниципального образования нет. В количественном составе наша страна далеко отстает от развитых цивилизованных стран, где чиновников в несколько раз больше. Другое дело – проблема оптимизации

деятельности аппарата. Этот вопрос прорабатывается в муниципальном образовании г. Урай. В прошлом году в г. Урае провели реконструкцию. Из администрации в другие структуры – не муниципального управления – было выведено большое количество чиновников (порядка пятнадцати должностей). Но это не значит, что эти люди выполняли совсем уж не нужную и бестолковую работу. Этот труд дополнительной нагрузкой лег на оставшихся. А вот борьба с неповоротливостью, бюрократической нерасторопностью, чванством, невниманием, черствостью чиновников – над этим работает действующий мэр города Урая Задача, которую поставил перед администрацией мэр города, прежде всего состояла в том, чтобы власть развернулась лицом к народу и чтобы каждый человек для нее имел значение. Главным принципом в формировании новой команды администрации города Урая были порядочность, честность, компетентность, образованность, неравнодушие, профессионализм и желание работать. С заместителями мэра были заключены договора с трехмесячным испытательным сроком. Но, тем не менее, одних только внутренних качеств руководителя для плодотворной работы не достаточно, ее результаты зависят еще и от иных условий, от степени свободы и ответственности чиновника. Поэтому, используя в составе новой команды сотрудников из прежней администрации, у них есть возможность для инициативы, большей самостоятельности, но при условии большей ответственности.

Говоря о проблемах местного самоуправления, невозможно обойти вниманием сферу принятия управленческих решений. Она занимает одно из центральных мест в управлении. Эффективность управления во многом обусловлена качеством решений, где фиксируется вся совокупность отношений, возникающих в процессе трудовой деятельности и управления организацией. Через них преломляются цели, интересы, связи и нормы. Характеризуя полный цикл управленческой деятельности, состоящий из целеполагания, планирования, организации, координации, контроля и корректировки целей, легко заметить, что он в конечном счете представлен в виде двух элементов управления: подготовки и осуществления управленческих решений. Именно поэтому решения – центральный элемент управления и организации. В литературе существуют разнообразные точки зрения на то, какие решения, принимаемые человеком в организации, считать управленческими. Некоторые специалисты относят к таковым, например, решение о поступлении человека на работу, решение об увольнении с нее

и т. п. оправданной представляется точка зрения, согласно которой к управленческим следует относить лишь те решения, которые затрагивают отношения в организации. Управленческие решения, таким образом, всегда связаны с изменениями в организации, их инициатором обычно выступает должностное лицо или соответствующий орган, несущий полную ответственность за последствия контролируемых или реализуемых решений. Границы компетенции, в рамках которой он принимает решение, четко обозначены в требованиях формальной структуры. Однако число лиц, привлекаемых к подготовке решения, значительно больше числа лиц, облеченных властью.

Подготовка управленческих решений в современных организациях нередко отделена от функции их принятия и предусматривает работу целого коллектива специалистов. В «классической» теории управления она, как правило, является функцией штабных служб. Процесс осуществления решения связан с реализацией специального плана, который представляет собой совокупность мероприятий, направленных на достижение целей и сроков их реализации. Разработка такого плана – прерогатива соответствующих служб в аппарате управления. Однако сегодня к его разработке привлекаются те, кто будет его реализовывать, то есть непосредственные исполнители.

В целом организационная структура администрации муниципального образования г. Урай соответствует выполняемым функциям и задачам. В достаточно близком к оптимуму варианте сочетаются разделение функций между отделами и внутри отделов в процессе выработки комплексных документов, решение многоаспектных задач. Однако следует подчеркнуть, что в процессе анализа были выявлен ряд недостатков. Во-первых, в Администрации имеются сотрудники, не обладающие достаточной квалификацией, чтобы полноценно заменять отсутствующих специалистов. Это приводит к тому, что достаточно часто, руководителям отделов приходится выполнять чисто исполнительские функции, дорабатывать и исправлять материалы подготовленные сотрудниками. Все это снижает оперативность исполнения работ, вынуждает начальников постоянно заниматься сверхурочной работой. Во-вторых, не достаточно интенсивно в Администрации ведется работа по обновлению кадров, формирование высококачественного кадрового резерва. В свою очередь, вышеуказанные причины порой приводят к возникновению психологического дискомфорта в коллек-

тиве, возникновению конфликтных ситуаций. В качестве рекомендаций можно предложить: привлекать на новые должности молодых специалистов – выпускников вузов; расширить количество студентов, проходящих курсовую и преддипломную практику в Администрации, договорившись с вузами об увеличении сроков прохождения курсовой практики до 3-х месяцев, а преддипломной до 6 месяцев на штатных должностях. Это позволит муниципалитету во первых, расширить кадровую базу в отборе специалистов для работы в Администрации, во вторых, произвести эффективную селекцию кадрового потенциала из числа студентов освоивших тематику будущей работы в процессе прохождения практики; создать постоянно действующую систему повышения квалификации и переподготовки кадров на базе филиала РГППУ г. Советский.

**И. Н. Гладких,  
Н. М. Каменских**

## **АНАЛИЗ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ОПЛАТЫ ТРУДА НА ПРЕДПРИЯТИИ**

Говоря об оплате труда, важно в методологическом и практическом смысле выделять уровень предприятия и уровень работника. Уровень предприятия – это механизм формирования средств, предназначенных на оплату труда работников, то есть механизм формирования фондов оплаты труда (ФОТ) – как формы реализации коллективных интересов и стимулов.

Уровень работника – это механизм распределения фонда оплаты труда между работниками в форме их заработной платы в соответствии с конкретными условиями, показателями и критериями.

Заработная плата – это форма реализации личного материального интереса. В отечественной экономической литературе приводится около двух десятков определений заработной платы. Однако большинство из них уже не соответствует современным условиям. Наибольшее распространение получили определения заработной платы, как части (доли) общественного продукта, распределяемого по труду между отдельными работниками. Характерно следующее определение: «заработная плата представляет собой долю работника в совокупном продукте общества, которую он получит в порядке распределения по труду. Эта формулировка с различными модификациями