

УДК 352/354-1

ПОДХОДЫ К ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ОСНОВЕ МЕТОДА ИСИКАВЫ

Капитов Д.Ю., Краснощеков А.В., Налеухин В.Н.

Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого, Россия, Санкт-Петербург, Политехническая ул., 29. E-mail: kamirad@mail.ru

В работе представлены результаты разработки управленческих задач по повышению эффективности местного самоуправления. В ходе исследования были определены основные проблемы местного самоуправления, важное место среди которых занимает недостаточная эффективность. Для удобства визуализации причин неэффективности местного самоуправления была построена диаграмма «Рыбий скелет» (диаграмма Исикавы). В качестве основных причин были выделены: дефицит бюджета, огосударствление местного самоуправления, коррупция на местном уровне, снижение профессионализма кадров, безответственность управленцев и несовершенство административных механизмов. Далее была рассмотрена каждая из выявленных причин, а также сформулированы задачи, способствующие ликвидации или минимизации причины, а, следовательно, повышению эффективности местного самоуправления в России. Для каждой задачи были определены временные горизонты и приоритетность осуществления. В заключение сделан вывод о возможностях реализации разработанных задач.

Ключевые слова: Местное самоуправление, эффективность, диаграмма Исикавы.

IMPROVEMENT OF THE LOCAL GOVERNMENT EFFICIENCY BASED ON ISHIKAWA'S METHOD

Kapitov D.Y., Krasnoshchekov A.V., Naleuhin V.N.

Peter the Great Saint-Petersburg Polytechnic University, Russia Saint-Petersburg, Polytechnicheskaya, 29. E-mail: kamirad@mail.ru

The article presents the results of management tasks' development to improve the effectiveness of local government. During the research the main problems of local government were identified, One of these problems is the lack of efficiency. Chart "fishbone" (Ishikawa diagram) was built for the convenience of visualization reasons for the ineffectiveness of local government. The main reasons, that were identified, are: the budget deficit, nationalization of local government, corruption at the local level, the decline of personnel's professionalism, the irresponsibility of managers and inadequate of administrative arrangements. Next each of the identified reasons was examined and objectives were formulated, to help eliminate or minimize the reasons, and, consequently, increase the efficiency of local government in Russia. For each task time horizons and priority of implementation have been defined. In conclusion, the possibilities of the developed objectives' implementation are stated.

Keywords: Local government, efficiency, Ishikawa diagram.

1. Построение диаграммы

Местное самоуправление выступает в качестве специфического органа власти, которая, с одной стороны, опосредованно реализует функции государственного управления, а с другой — наиболее полно учитывает интересы населения [6].

К числу основных проблем развития местного самоуправления современные исследователи, как правило, относят: высокую степень зависимости органов местного самоуправления от финансовой помощи со стороны вышестоящих органов власти; низкую квалификацию муниципальных кадров; недостаток методической помощи; непонимание идеи местного самоуправления большинством руководителей и населением [3, 4].

Функционирование экономики складывается из процессов создания, взаимодействия и трансформации экономических подсистем различного уровня. Возникновение упомянутых

выше проблем является, по сути, следствием неэффективного взаимодействия экономических субъектов, находящихся на различных ступенях иерархии [1].

Местное самоуправление является нижней ступенью в иерархии. Причины неэффективности местного самоуправления, как низшей ступени в упомянутой иерархии, мы рассмотрим подробнее с помощью диаграммы Исикавы.

Диаграмма Исикавы — графический способ исследования и определения наиболее существенных причинно-следственных взаимосвязей между факторами и последствиями в исследуемой ситуации или проблеме [5].

Диаграмма названа в честь одного из крупнейших японских теоретиков менеджмента профессора Каору Исикавы, который предложил её в 1952 году как дополнение к существующим методикам логического анализа и улучшения качества процессов в промышленности Японии.

Диаграмма Исикавы, выявляющая причины неэффективности местного самоуправления представлена на Рис. 1.



Рис.1. Диаграмма Исикавы «Неэффективность местного самоуправления»

Все отображенные на рисунке причины неэффективности муниципального управления имеют достаточно существенное влияние. Следовательно, необходимо рассмотреть цели и задачи по разрешению проблемной ситуации для каждой из них. Также следует оценить приоритетность и временные горизонты каждой сформулированной на основе диаграммы задачи [6].

2. Причина: Дефицит бюджета

Суть проблемы: в большинстве муниципальных бюджетов наблюдается превышение расходов над доходами.

Цель по решению проблемной ситуации: сбалансированный местный бюджет.

Задачи: оценка бюджетных расходов; сокращение нецелевых расходов; повышение эффективности расходования средств.

Таблица 1 — Шкала приоритетности первой группы задач

Задача	Ранг
Оценка бюджетных расходов	1
Сокращение нецелевых расходов	2
Повышение эффективности расходования средств	3

Оценка бюджетных расходов — для того, чтобы, хотя бы, частично сократить бюджетный дефицит, необходимо оценить размер бюджета, статьи, «подвести баланс»;

Сокращение нецелевых расходов — после того, как появилось понимание того, на что тратятся средства, следует выявить несущественные и нецелевые статьи расходов. Затем — сократить их либо оптимизировать;

Повышение эффективности расходования средств — когда появилось понимание об общем состоянии бюджета, и, основные нецелевые и ненужные расходы оптимизированы, есть возможность направить освободившиеся средства более эффективно. Тем самым, повысить экономическую эффективность муниципалитета, как экономического субъекта.

Таблица 2 — Временные горизонты первой группы задач

Задача	Временной горизонт
Оценка бюджетных расходов	краткосрочный
Сокращение нецелевых расходов	среднесрочный
Повышение эффективности расходования средств	среднесрочный

3. Причина: Огосударствление местного самоуправления

Суть проблемы: Рост роли федеральных властей и властей субъектов РФ в решении местных вопросов.

Цель по решению проблемной ситуации: снижение влияния государства на местном уровне управления.

Задачи: модификация иерархической системы управления; сокращение избыточных обязательств местной власти; расширение полномочий местной власти в рамках ее компетенции.

Таблица 3 — Шкала приоритетности второй группы задач

Задача	Ранг
--------	------

Модификация иерархической системы управления	2
Сокращение избыточных обязательств местной власти	1
Расширение полномочий местной власти в рамках ее компетенции	3

Сокращение избыточных обязательств местной власти — местные власти не должны решать задач, связанных с государственным управлением как на федеральном, так и на региональном уровне. Необходимо выявить задачи такого типа и передать их решение соответствующим федеральным и региональным органам управления;

Модификация иерархической системы управления — следует изменить нормативно-правовую базу так, чтобы закрепить меньшую ответственность и меньшие полномочия государственных органов в отношении вопросов местного значения;

Расширение полномочий местной власти в рамках ее компетенции — предоставление муниципальным органом права на решение хозяйственных, социальных и культурных вопросов самостоятельно, без вмешательства федеральных и региональных властей.

Таблица 4 — Временные горизонты второй группы задач

Задача	Временной горизонт
Модификация иерархической системы управления	долгосрочный
Сокращение избыточных обязательств местной власти	краткосрочный
Расширение полномочий местной власти в рамках ее компетенции	долгосрочный

4. Причина: Коррупция на местном уровне

Суть проблемы: Для местной власти характерно незаконное присвоение средств, заключение контрактов с нарушениями условий и другие проявления коррупции.

Цель по решению проблемной ситуации: снижение местного уровня коррупции.

Задачи: повышение прозрачности системы управления; развитие института общественного контроля; ужесточение уголовной ответственности за коррупцию.

Таблица 5 — Шкала приоритетности третьей группы задач

Задача	Ранг
Повышение прозрачности системы управления	2
Развитие института общественного контроля	1
Ужесточение уголовной ответственности за коррупцию	3

Развитие института общественного контроля — привлечение большого числа граждан к раскрытию фактов коррупции и открытому осуждению коррупционеров ;

Повышение прозрачности системы управления — предоставление гражданам открытого доступа ко всем финансовым документам муниципальных властей;

Ужесточение уголовной ответственности за коррупцию — увеличение сроков тюремного заключения и введение конфискации имущества за коррупционные преступления. В идеале — отмена моратория на смертную казнь для коррупционеров.

Таблица 6 — Временные горизонты третьей группы задач

Задача	Временной горизонт
Повышение прозрачности системы управления	среднесрочный
Развитие института общественного контроля	долгосрочный
Ужесточение уголовной ответственности за коррупцию	краткосрочный

5. Причина: Снижение профессионализма кадров

Суть проблемы: в местных органах власти становится все меньше компетентных и образованных специалистов, частично из-за «утечки мозгов» (отъезда специалистов за границу и в крупные города), частично из-за снижения качества образования.

Цель по решению проблемной ситуации: увеличение числа компетентных и образованных муниципальных служащих.

Задачи: привлечение молодых квалифицированных специалистов; создание привлекательных условий труда и жизни для специалистов; формирование структур, ответственных за своевременную переаттестацию и переподготовку специалистов.

Таблица 7 — Шкала приоритетности четвертой группы задач

Задача	Ранг
Привлечение молодых квалифицированных специалистов	2
Создание привлекательных условий труда и жизни для специалистов	1
Формирование структур, ответственных за своевременную переаттестацию и переподготовку специалистов	3

Привлечение молодых квалифицированных специалистов — необходимо отслеживать достижения отечественных студентов, выявлять лучших выпускников вузов и приглашать их на работу в муниципалитет;

Создание привлекательных условий труда и жизни для специалистов — необходимо обеспечивать специалистам, привлеченным в местные органы власти, достойную заработную плату, возможность карьерного роста, улучшения жилищных условий, заинтересовывать их;

Формирование структур, ответственных за своевременную переаттестацию и переподготовку специалистов — персонал данных структур должен отслеживать появление новых технологий и, при необходимости обучать использованию соответствующих технологий муниципальных служащих.

Таблица 8 — Временные горизонты четвертой группы задач

Задача	Временной горизонт
Привлечение молодых квалифицированных специалистов	среднесрочный
Создание привлекательных условий труда и жизни для специалистов	долгосрочный
Формирование структур, ответственных за своевременную переаттестацию и переподготовку специалистов	долгосрочный

6. Причина: Несовершенство административных механизмов

Суть проблемы: большинство нормативно-правовых актов, издаваемых на местном уровне, не отражают реальных целей и задач местного самоуправления.

Цель по решению проблемной ситуации: совершенствование нормативно-правовой базы на местном уровне

Задачи: оценка существующих документов; учет общественного мнения при внесении правок в существующие нормативно-правовые акты; издание новых документов.

Таблица 9 — Шкала приоритетности пятой группы задач

Задача	Ранг
Оценка существующих документов	1
Учет общественного мнения при внесении правок в существующие нормативно-правовые акты	2
Издание новых документов	3

Оценка существующих документов — необходимо сопоставить имеющиеся местные нормативно-правовые акты с реальными целями и задачами муниципального образования»;

Учет общественного мнения при внесении правок в существующие нормативно-правовые акты — корректировку документов необходимо проводить открыто, либо на сходе граждан, либо с публикацией этих данных на электронном ресурсе. Также желательно проводить анкетные опросы населения по поводу корректировки документов;

Издание новых документов — После учета общественного мнения необходимо, до официального опубликования, представить скорректированные документы в открытом доступе, чтобы граждане убедились, что их мнение учтено.

Таблица 10 — Временные горизонты пятой группы задач

Задача	Временной горизонт
Оценка существующих документов	краткосрочный

Учет общественного мнения при внесении правок в существующие нормативно-правовые акты	среднесрочный
Издание новых документов	краткосрочный

7. Причина: Безответственность управленцев

Суть проблемы: в большинстве муниципальных образований можно найти управленцев, которые недостаточно ответственно относятся к своим обязанностям, не понимают и не принимают самой идеи местного самоуправления, не учитывают в своих решениях мнения населения вверенной им территории.

Цель по решению проблемной ситуации: повышение числа социально-ответственных управленцев на местном уровне.

Задачи: проведение психологических тренингов по развитию нужных для управленцев личных качеств; развитие активной гражданской позиции населения муниципального образования; повышение внимания к деятельности муниципальных служащих в средствах массовой информации.

Таблица 11 — Шкала приоритетности шестой группы задач

Задача	Ранг
Проведение психологических тренингов по развитию нужных для управленцев личных качеств	3
Развитие активной гражданской позиции населения МО	1
Повышение внимания к деятельности муниципальных служащих в средствах массовой информации	2

Проведение психологических тренингов по развитию нужных для управленцев личных качеств — данные мероприятия целесообразно проводить в рамках мероприятий по повышению квалификации муниципальных служащих;

Развитие активной гражданской позиции населения муниципального образования — реализацию данной задачи будут способствовать и средства массовой информации, и гражданские активисты, призывающие населения к участию в митингах, шествиях и других мероприятиях;

Повышение внимания к деятельности муниципальных служащих в средствах массовой информации — СМИ должны сформировать общественное представление о том, какими качествами должен обладать достойный представитель местной власти.

Таблица 12 — Временные горизонты шестой группы задач

Задача	Временной горизонт
--------	--------------------

Проведение психологических тренингов по развитию нужных для управленцев личных качеств	среднесрочный
Развитие активной гражданской позиции населения муниципального образования	долгосрочный
Повышение внимания к деятельности муниципальных служащих в средствах массовой информации	среднесрочный

8. Заключение

В заключение, можно сделать следующие выводы по проделанной работе:

1. Реализация части задач по решению проблемных ситуаций сильно затруднена, поскольку их результаты достаточно сложно оценить объективно. Это, прежде всего, касается таких задач, как:

- развитие активной гражданской позиции населения МО;
- модификация иерархической системы управления; расширение полномочий местной власти в рамках ее компетенции;
- ужесточение уголовной ответственности за коррупцию.

2. Другие задачи по решению проблемных ситуаций могут быть успешно реализованы всеми органами местного самоуправления. Это относится к следующим задачам:

- формирование структур, ответственных за своевременную переаттестацию и переподготовку специалистов;
- оценка бюджетных расходов;
- сокращение нецелевых расходов;
- оценка существующих документов.

3. Реализация остальных задач зависит от особенностей управления в конкретном муниципальном образовании. Одни муниципальные власти имеют достаточно возможностей для повышения эффективности собственной деятельности, другие — нет.

Список литературы

1. А.А. Васильев. «Муниципальное управление»: Конспект лекций.— Н. Новгород — Издатель: О.В. Гладков, 2000, — 160 с.
2. О.А. Аксенова. «Обеспечение государственного и муниципального управления»: методические указания. — Санкт-Петербург — Издательство Политехнического университета — 2015, — 80 с.

3. Официальный сайт Дальневосточного научного центра местного самоуправления — <http://www.dvncms.khv.ru/node/282> (электронный ресурс, дата обращения: 01.02.2017)
4. Официальный сайт журнала «Проблемы местного самоуправления» — <http://www.samoupravlenie.ru> (электронный ресурс, дата обращения: 01.02.2017)
5. Официальный сайт консалтингового бюро «Смарт Консалтинг» — <http://www.smartcons.org> (электронный ресурс, дата обращения: 02.02.2017)
6. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (редакция от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».