



УДК 352/353: 364.122.2

ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ: СУЩНОСТЬ, ПРИНЦИПЫ, ЗАДАЧИ

И.И. ВОЛКОВА¹⁾
Г.А. БОРИСОВ²⁾

*Белгородский
государственный
национальный
исследовательский
университет*

¹⁾ e-mail: 448642@bsu.edu.ru

²⁾ e-mail: borisov@bsu.edu.ru

В статье рассматриваются сущность де бюрократизации и ее специфика в системе муниципального управления. Определены задачи и предложены принципы де бюрократизации, результатом применения которых должны стать повышение качества, открытости, доступности муниципальной службы, придание деятельности органам местного самоуправления технологичного характера. Обоснована необходимость разработки технологий де бюрократизации муниципального управления, внедрение которых позволит минимизировать бюрократические издержки в системе муниципального управления и повысить эффективность и результативность деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: бюрократизм, де бюрократизация, система муниципального управления, принципы де бюрократизации, органы местного самоуправления, технологии де бюрократизации муниципального управления.

На современном этапе управления ввиду нарастания бюрократических тенденций, распространения негативных следствий, издержек бюрократизма в работе органов местного самоуправления приоритетным направлением политики муниципалитетов должна стать де бюрократизация управления. Более того, важно, чтобы де бюрократизация проходила в условиях демократического правового государства, полноценного развития гражданского общества и социально ориентированной рыночной экономики.

В практике управления нет однозначного определения данного понятия. Во-первых, де бюрократизация это система действий, направленных на преодоление бюрократизма. К подобным действиям можно отнести повышение общей управленческой культуры населения, использование информационных технологий, упрощение процедур управления, открытость процессов принятия общих решений, сокращение штата чиновников, свобода доступа к социально значимой информации и др. Во-вторых, комплекс административных процедур – нормативно установленный последовательный порядок реализации административно-властных полномочий, направленных на устранение причин и условий, порождающих бюрократизм. В-третьих, стратегическая установка на устранение условий, причин распространения бюрократических деформаций, а также минимизацию его негативных следствий, охватывающая все сферы жизни общества. Таким образом, учитывая различные точки зрения, целесообразно определить де бюрократизацию, как систему комплексных мероприятий, включающих в себя разработку и постоянное осуществление последовательных действий органов местного самоуправления и муниципального сообщества, направленных на минимизацию негативных следствий, издержек бюрократизма, а также предупреждение бюрократических деформаций и устранение причин, условий их порождающих в системе муниципального управления.

Специфика де бюрократизации системы муниципального управления определяется:

Во-первых, особенностью организации местного самоуправления. В стране действует двухуровневая модель местного самоуправления: первый уровень представлен самыми многочисленными территориальными образованиями – городскими и сельскими поселениями, второй уровень – муниципальными районами, которые объединяют несколько сельских и/или городских поселений на одной территории и городскими округами. В районах Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется двойное управление на одной и той же территории: административная власть (управа района) и муниципальная власть (избираемые депутаты)¹.

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – 8 октября.



Во-вторых, особенностью структуры органов местного самоуправления, которую составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, исполнительно-распорядительный орган и контрольный орган муниципального образования².

В-третьих, спецификой муниципальной службы, которая представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с поступлением, прохождением и прекращением муниципальной службы, носит публичный характер, имеет специфические задачи, по обеспечению полномочий органов местного самоуправления, взаимосвязана и выстроена по аналогии с государственной службой³.

Сущность деbüroкратизации муниципального управления заключается в поиске таких способов и средств, которые позволили бы упростить процедуру рассмотрения вопросов в органах управления, ускорить принятие ими решений, приблизить власть к населению, сделать ее работу более прозрачной и понятной для народа⁴.

К основным принципам деbüroкратизации системы муниципального управления можно отнести следующие:

1. **Научность – предполагает, что антиbüroкратические мероприятия** должны базироваться на основании данных науки, т.е. объективных законах и закономерностях. Кроме этого, принцип научности предполагает использование имеющегося арсенала современных научных методов познания объектов управления, исследование реальных ситуаций, условий, в которых протекает жизнедеятельность этих объектов. Особенностью этого принципа также является применение в практической деятельности достижений теории и опытных данных научного управления.

2. Системность, в соответствие с которой каждая технология деbüroкратизации должна быть представлена системой взаимосвязанных, взаимодействующих, обладающих необходимыми свойствами процедур и операций, применение которых в комплексе позволяет достичь запланированного результата.

3. Обратная связь. Суть принципа обратной связи в ходе деbüroкратизации заключается во включении общественности в разработку механизмов противодействия бюbüroкратическим деформациям и внедрение эффективных механизмов общественного контроля.

4. **Мотивация, предполагающая,** что работа по деbüroкратизации может быть высоко результативной только при справедливом стимулировании персонала управления. Стимулирование осуществляется в двух основных формах – материальной и морально-психологической, причем они должны гармонично сочетаться между собой при ведущей и определяющей роли материальных факторов мотивации успешной деятельности.

5. Ответственность, заключающийся в обязанности сотрудника нести ответственность за выполняемые задачи в сфере предоставленных ему полномочий, ответственность за участок своей работы, принятие и реализацию решений.

6. Компетентность, проявляющаяся в необходимости обладания определенным уровнем знаний, способности к интеграции и применению навыков в условиях изменяющихся требований к профессиональной области, способности самореализации, объективации своих способностей и возможностей в реальных действиях, поведении, общении.

7. **Эффективность.** Этот принцип – требование к управленческой деятельности обеспечивать высокую результативность (прибыльность) функционирования объекта управления. Его количественная определенность может выражаться через показатели результативности деятельности объекта управления и дополняться соответствующими синтетическими показателями оценки самой управленческой работы.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – 8 октября.

³ О муниципальной службе в Российской Федерации : федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Российская газета. – 2007. – 7 марта.

⁴ Мицкевич В. В. Деbüroкратизация государственного аппарата как необходимое условие обеспечения эффективности государственного управления в республике Беларусь // Проблемы управления №2 (23). 2007. С. 55.



8. Принцип «одного окна» при предоставлении государственных и муниципальных услуг предусматривает ограничение участия заявителей в процессах сбора и предоставления в разные инстанции документов и справок, подтверждающих права заявителей на получение услуг⁵.

9. Доступность и открытость информации о деятельности органов местного самоуправления. Государственные органы и органы местного самоуправления являются обладателями большого объема социально значимой информации. Право на доступ к информации представляет собой правомочия по поиску и получению информации, обеспечивающие возможность ее использования. Нормативное обоснование данного принципа содержится в федеральном законе № 149 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Согласно ч. 8 ст. 8 ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» на бесплатной основе должна предоставляться следующая информация:

- о деятельности органов местного самоуправления, размещенная такими органами в информационно-телекоммуникационных сетях;
- затрагивающая права и установленные законодательством РФ обязанности заинтересованного лица и иная установленная законом информация⁶.

Но на практике граждане, пытающиеся реализовать свое право на доступ к информации о деятельности органов власти, сталкиваются с множеством проблем. Органы власти ограничивают доступ не только к той информации, которая относится к государственной или служебной тайне. Доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления может обеспечиваться посредством обнародования информации; размещения информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет; размещения информации в общественно доступных местах; ознакомления пользователей с документами; предоставления информации по запросу. На современном этапе развития информационных технологий практически все федеральные, региональные и муниципальные органы власти имеют свои официальные сайты, которые чаще всего регулируются своими нормативными правовыми актами. Однако нормативно не определены технологические, программные, лингвистические, организационные и правовые требования к официальным сайтам государственных органов и органов местного самоуправления, что затрудняет реализацию права на получение информации. В качестве мер по обеспечению общедоступности информации целесообразно нормативно определить такие требования, установить форматы информации, подлежащей размещению на официальных сайтах, а также сроки ее размещения. Реализация вышеуказанных мер будет способствовать повышению прозрачности и подконтрольности деятельности муниципальных служащих при выполнении должностных обязанностей и административных процедур в процессе предоставления муниципальных услуг.

10. Единство критериев оценки качества муниципальных услуг. Целесообразно выделить ряд общих критериев, среди которых:

- соответствие процедуры оказания муниципальных услуг утвержденным регламентам и стандартам;
- время, необходимое для получения заявителем услуги, начиная от даты подачи заявления до получения конечного результата;
- финансовые затраты заявителя при получении им услуги;
- наличие исчерпывающей информации по оказанию услуги в местах приема заявителей и в сети Интернет;
- возможность получения услуги в электронном виде; наличие жалоб и судебных исков в отношении должностных лиц органов местного самоуправления на ненадлежащее оказание муниципальных услуг;

⁵Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ// Собр. Законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 31, ст. 4179.

⁶Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Российская газета. – 2006. – 29 июля.

– удовлетворенность получателей оказанием муниципальной услуги, ее качеством и доступностью.

Самыми популярными источниками информации для проведения оценки качества оказания муниципальных услуг являются: статистические данные муниципальных органов; результаты мониторингов, проведенных муниципальными органами; анализ официальных интернет-ресурсов муниципальных органов; результаты опросов получателей муниципальных услуг.

11. Доступность муниципальных услуг, что предусматривает прием документов от заявителя в удобное для него время; формирование полного пакета документов для предоставления услуги; обработка оригиналов документов в присутствии заявителя: безвозмездное копирование и сканирование необходимых документов для создания электронного дела, что позволяет при последующих обращениях сэкономить время заявителя; обеспечение сокращения времени ожидания в очереди; выдача результата предоставления услуги в удобное для заявителя время⁷.

Дебюрократизация муниципального управления ориентирована на решение ключевых задач, среди которых:

- снижение бюрократических барьеров в работе органов местного самоуправления;
- совершенствование форм и методов делопроизводства;
- обеспечение своевременного и четкого исполнения решений в органах муниципального управления;
- повышение ответственности за правильность, грамотность, полноту принятых муниципальными служащими решений;
- формирование механизмов, обеспечивающих эффективную обратную связь с населением;
- модернизация информационной инфраструктуры;
- формирование антибюрократического общественного сознания, нетерпимости к бюрократическим проявлениям;
- повышение качества и доступности муниципальных услуг;
- повышение авторитета органов местного самоуправления.

Дебюрократизация системы муниципального управления должна быть направлена на устранение излишней, ненужной усложненности, формализма в работе органов местного самоуправления. Однако, важно понимать, что работа по дебюрократизации не может быть сведена к какому-либо одному элементу. Исходя из изучения опыта зарубежных государств, можно выделить два основных направления этого процесса:

- совершенствование работы муниципальных органов и иных муниципальных учреждений с гражданами;
- внутренняя перестройка работы аппарата муниципальных служащих.

При этом важно отметить, что дебюрократизация муниципального управления как система правовых, организационных, воспитательных мероприятий, направленных на снижение бюрократических проявлений должна стать приоритетным направлением в практике органов местного самоуправления и результативным инструментом решения управленческих задач.

Важно понимать, что работа по дебюрократизации может быть успешной и результативной только при соблюдении определенных условий:

- условие компетентности определяет минимальный приемлемый для работы по дебюрократизации уровень знаний муниципальных служащих;
- условие достаточной технической оснащенности предполагает наличие в органах муниципального управления, у муниципальных служащих необходимой информационно технической базы, средств связи и доступа в единое информационное пространство;
- условие открытости как свободногоресурсообмена с внешней средой;

⁷ Коженко Я. В. Принципы сервисного государства: теоретико-правовой аспект // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 2.



– условие ответственности лиц за принимаемые ими решения подразумевает обязательство возмещения убытков стороне, пострадавшей от негативных последствий этих решений⁸.

Современная ситуация в практике муниципального управления, цели, поставленные нормативно-правовыми актами, задачи, лежащие в русле административной реформы, дают основание полагать, что в работе по дебиюрократизации необходимо разрабатывать и внедрять новые технологии.

Технология дебиюрократизации представляет собой комплекс последовательных приемов и способов, направленных на выявление причин бюрократизма, анализ условий и факторов, способствующих проявлению бюрократических издержек и систему механизмов, направленных на снижение его негативных последствий.

Среди ключевых оснований формирования технологий дебиюрократизации следует выделить следующие:

– системный характер – каждая технология представлена системой взаимосвязанных, взаимодействующих, обладающих необходимыми свойствами процедур и операций, применение которых в комплексе позволяет достичь запланированного результата;

– ценностно-материальная составляющая – технология основывается на ценностях, принципах и приоритетах муниципальной службы при опоре на необходимые финансовые, материальные и кадровые ресурсы;

– ориентация на включение общественности – успешная ее реализация возможна в случае установления обратной связи и эффективных механизмов общественного контроля;

– научное обоснование – любая технология должна содержать корректную формулировку, четкую структуру, реальные цели, задачи, ожидаемый результат, возможные риски, показатели эффективности.

Важно заметить, при разработке технологий дебиюрократизации муниципального управления необходимо учитывать ряд обстоятельств.

Во-первых, следует формулировать реальные цели и задачи дебиюрократизации. Результатом борьбы с бюрократизмом не должно быть искоренение бюрократической системы управления, которая основана на формальных процедурах и правилах, характеризуется четким разделением труда, обезличенной структурой власти, иерархией структурных единиц, зависимостью от официально установленных правил, трудоустройством на основе профессиональных качеств работника и возможностями для карьерного продвижения. Базовой целью дебиюрократизации является создание системы противодействия бюрократизму в органах местного самоуправления, в сфере производственной и предпринимательской деятельности и повседневной жизни граждан муниципального образования.

Во-вторых, важно разработать систему показателей для оценки результативности проведенной работы.

В-третьих, необходимо понимать, что борьба с бюрократизмом требует инновационных решений, характеризующихся наибольшей эффективностью, но в то же время рискованым характером, которые обусловлены неполнотой и неточностью управленческой информации.

Список литературы

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – 8 октября.
2. О муниципальной службе в Российской Федерации [Текст] : федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Российская газета. – 2007. – 7 марта.
3. Мицкевич, В. В. Дебиюрократизация государственного аппарата как необходимое условие обеспечения эффективности государственного управления в республике Беларусь [Текст] / В. В. Мицкевич // Проблемы управления. – 2007. – №2 (23). 2007. – С. 54-58.

⁸ Носырев М. А. Виртуализация предметной области менеджмента как способ дебиюрократизации // Научное обозрение. 2011. № 1. С. 62.



4. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг [Текст]: федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Собр. Законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 31, ст. 4179.
5. Коженко, Я. В. Принципы сервисного государства: теоретико-правовой аспект [Текст] / Я. В. Коженко // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 2. – 545-552.
6. Об информации, информационных технологиях и о защите информации [Текст]: федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Российская газета. – 2006. – 29 июля.
7. Носырев, М. А. Виртуализация предметной области менеджмента как способ деbüroкратизации [Текст] / М. А. Носырев // Научное обозрение. – 2011. – № 1. – С. 59-63.

DE-BUREAUCRATIZATION OF THE SYSTEM OF MUNICIPAL MANAGEMENT: THE NATURE, PRINCIPLES, TARGETS

I.I. VOLKOVA¹⁾
G.A. BORISOV²⁾

*Belgorod State National
Research University*

¹⁾ e-mail: 448642@bsu.edu.ru
²⁾ e-mail: borisov@bsu.edu.ru

In this article considered the nature of de-bureaucratization and specificity of municipal management system. Identified problems and proposed the principles of de-bureaucratization, the result of the application of which should be to improve the quality, transparency, availability of municipal services, giving a technological nature to the local authorities'. There is presented the necessity of the development of de-bureaucratization technologies of the municipal management, the implementation of it will help to minimize bureaucratic costs in the municipal management and improve the efficiency and effectiveness of local management.

Key words: Bureaucracy, De-bureaucratization, the system of municipal management, the principles of de-bureaucratization, the local management, the technology of municipal management de-bureaucratization.