

ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ: ОПЫТ БЫВШЕЙ ЮГОСЛАВСКОЙ РЕСПУБЛИКИ МАКЕДОНИЯ

Яхи Яхья¹

Аннотация

В настоящем документе представлены исследования о том, как функциональный анализ, как инструмент управления человеческими ресурсами, может содействовать в проведении реформы государственного управления в БЮР Македония для создания современных, эффективных и действенных государственных учреждений на центральном и местном уровнях власти.

Ключевые слова: функциональный анализ, эффективность деятельности государственного сектора, управление человеческими ресурсами.

Введение

Качество человеческих ресурсов является первостепенным для эффективного функционирования государственных учреждений. Таким образом, управление человеческими ресурсами представляет собой стратегический интерес в управлении организацией, так как только хорошо организованное государственное управление может обеспечивать высококачественные услуги населению, по разумной стоимости для государственного и местного бюджетов.

Более того, непосредственно качество человеческого капитала организации связано с операционным уровнем учреждения, его позицией и репутацией в обществе. Следовательно, каждая организация должна обеспечивать баланс в привлечении сотрудников, являющихся профессионалами и экспертами в своей области работы, и теми, которые будут положительно влиять на организацию в целом. Такое учреждение должно представлять собой хорошо организованную структуру и осуществлять эффективную деятельность; оно также должно быть стратегически-ориентированным, а его сотрудники обладать высоким уровнем мотивации.²

Существенная разница между организациями или учреждениями обнаруживается в их отношении к клиентам, их своевременному обслуживанию, способности адаптировать новое и изменить подход к решению проблематичных ситуаций, мотивации и ориентированности к достижению результатов эффективным и действенным образом, потенциале к обучению и развитию, и, конечно же, в сохранении мотивации сотрудников к выполняемой ими работе.

В статье приветствуется идея о том, что функциональный анализ является инструментом, который может привести к положительным результатам в общей эффективности деятельности института, повышению мотивации сотрудников, улучшению процессов оказания государственных услуг, и повышению уровня удовлетворенности клиентов/граждан.

Суть функционального анализа

¹ Государственный секретарь, Министерство информационного общества и управления, БЮР Македония

² Согласно Армстронгу (2006), «управление человеческими ресурсами – это стратегический и целостный подход к управлению наиболее ценными ресурсами в любой организации, людьми, которые работают в ней, и кто индивидуально и коллективно способствуют достижению организационных целей».

Для преодоления ситуации, которая в современном мире характеризуется быстрым изменением и растущей конкуренцией, существует много полезных инструментов, которые могли бы помочь повысить результативность организаций для достижения лучших результатов, более высокого уровня действенности и эффективности по основному виду деятельности. Одним из ключевых подходов, который позволяет добиться значительных и быстрых корректировок в текущих потребностях и социальной реальности организации является функциональный анализ. Функциональный анализ предлагает целостный взгляд на эффективность и действенность организаций, а также на средства их операций, процессов, программ и администрирования.

Функциональный анализ может определить насколько функции и уровень имеющихся ресурсов коррелируются с правительственными приоритетами – если это учреждение внутри администрации, или коррелируются с глобальными экономическими трендами – если это организация коммерческого сектора. Он может также предоставить данные о том, осуществляются ли функции наиболее подходящим способом, с учетом существующих возможностей и ресурсов организации.

Функциональный анализ как процесс

Функциональный анализ – это инструмент управления изменениями, направленный на усиление эффективности и действенности организации. Его конечной целью является предоставление ответа организации, при условии, что он соответствует цели его существования. Иными словами, государственное учреждение способно провести самооценку собственной результативности посредством функционального анализа, чтобы инициировать процесс усовершенствования. Таким образом, функциональный анализ может дать ответы на следующие вопросы:

- насколько организация успешна в осуществлении своих юридически обусловленных обязанностях и компетенциях;
- осуществляет ли организация эффективное и рациональное использование имеющихся ресурсов для достижения оптимальных результатов деятельности;
- предложение конкретных мер для повышения результативности организации.

Функциональный анализ требует глубокого изучения сути и методов работы организации. Результаты часто оказываются неожиданными, но в то же время, обычно уже известными. В большинстве организаций считается, что есть более эффективные способы выполнения работы, и существуют сотрудники, которые достаточно знают об этих способах. Однако очень часто мы не обращаем внимания на знания и идеи персонала, которые могут оказаться важными. Следовательно, все эти индивидуальные точки зрения должны быть объединены, чтобы обеспечить комплексную и полную картину организационной результативности, и, таким образом, ввести новые способы и концепции понимания происходящих событий.

Обычно, проведение функционального анализа занимает два-три месяца, но еще больше времени необходимо на реализацию выявленных обнаружений. Для эффективного функционального анализа требуется обширный практический опыт и солидная база теоретических знаний, и, конечно же, существенная доля креативности. В целом, этот инструмент может значительно помочь в реструктуризации организации и более эффективном использовании ресурсов для реализации ее ключевых приоритетов и достижения поставленных целей и видения.

Функциональный анализ в БЮР Македония

Внедрение функционального анализа в БЮР Македония было частью проходившего процесса реформирования государственного управления. На самом деле, это было обусловлено новым законодательством в области государственной службы – Закон о госслужащих (2015 г). В рамках нового закона, все государственные учреждения на центральном и местном уровнях должны были провести функциональный анализ до разработки и одобрения нового организационного плана и должностных инструкций. Также от них требовалось внедрение систем менеджмента на основе компетенций, которые соответствовали бы должностям в организации и корректировка критериев и условий найма и увольнения.

Предполагалось, что государственные учреждения проанализируют ключевые аспекты организационных и операционных методов и приемов, выявят ключевые проблемы в исполнении своей миссии в соответствии с законодательством. Команды, ответственные за функциональный анализ, проводят анализ имеющихся операционных компетенций, и дают конкретные рекомендации руководству учреждений с целью повышения их эффективности и действенности. Такие рекомендации используются для выработки предложений по более эффективному использованию и распределению имеющихся ресурсов, таким образом, укрепляя потенциал организации в оказании высококачественных государственных услуг гражданам и деловому сообществу.

Задачи функционального анализа Министерства информационного общества и управления³

Функциональный анализ, проведенный Министерством информационного общества и управления (MISA), состоял из двух этапов: [i] выявление основных вопросов, связанных с организацией и функционированием учреждения, которые потенциально могут повлиять на достижение его мандата; [ii] выработка конкретных мер по повышению результативности учреждения.

Также такой функциональный анализ воспринимался как пилотный проект для схожего анализа, который в конечном итоге будет проводиться на уровне центрального правительства в других отраслевых министерствах и центральных административных органах. Таким образом, процесс был организован так, чтобы способствовать наращиванию потенциала и обмену опытом между командой по функциональному анализу министерства и представителями других государственных учреждений. Процесс включал следующие этапы:

- назначение и обучение представителей MISA, которые работали совместно с экспертами проекта по проведению функционального анализа MISA;
- проведение первичного функционального анализа в MISA, который направлял процесс, и, таким образом, способствовал более эффективному использованию имеющихся у MISA ресурсов;

³ Функциональный анализ проводился в рамках проекта технической помощи Министерству информационного общества и управления. Он представляет собой взаимную деятельность команды проекта и команды функционального анализа Министерства информационного общества и управления, результаты которой опубликованы в феврале 2014 года.

- проведение дальнейшего функционального анализа в других государственных организациях, в которых команда MISA была задействована как тренеры⁴;
- представление результатов функционального анализа в других учреждениях; и
- разработка Руководства по функциональному анализу.

Для проведения своевременного и согласованного функционального обзора в государственном секторе в 2015 году Министерство информационного общества и управления при поддержке Миссии ОБСЕ в Скопье организовало сертификационную программу подготовки тренеров для большого количества национальных специалистов в области функционального анализа. Группа, состоящая из сотрудников⁵ центральной администрации и местного правительства, прошла обучение на основе учебной программы Итальянского института (ENAI)⁶. В конечном итоге, 12 специалистов, успешно завершившие программу обучения и сдавшие экзамен, получили сертификаты и были аккредитованы на проведение функционального анализа в государственных учреждениях страны. В то же время, было разработано руководство по проведению функционального анализа, с целью содействия проведению функционального анализа в различных государственных учреждениях БЮР Македония.

Этапы функционального анализа

При проведении функционального анализа в организации необходимо использовать заранее определенный подход и методологию для достижения желаемых результатов и внедрения необходимых изменений. Такая методология состоит из нескольких взаимосвязанных этапов, представленных более детально ниже.

Предпосылки для проведения функционального анализа

До проведения функционального анализа следует соблюсти предварительные условия для обеспечения успешного процесса: [i] соответствие требованиям и приверженность высшего руководства; и [ii] создание команды для проведения функционального анализа.

1. Соответствие требованиям и приверженность высшего руководства

Если нет полного принятия и приверженности к процессу со стороны высшего руководства организации, осуществление функционального анализа можно считать пустой тратой времени, усилий и ресурсов. Если отсутствуют намерения найти решение к существующим проблемам, лучше не начинать процесс функционального анализа. Функциональный анализ может быть полезным инструментом только в том случае, если руководство организации понимает важность управления результатами и не боится изменений. Проведение функционального анализа может вызвать недовольство внутри организации, что может привести к ухудшению межличностных отношений, особенно между руководством и персоналом организации.

2. Создание и функции команды по проведению функционального анализа

⁴ Область действия и количество учреждений, участвующих в функциональном анализе, будет определяться позже.

⁵ В первом однодневном тренинге участвовали двадцать шесть сотрудников центрального правительства, во втором еще двадцать восемь сотрудников местных органов власти. Они ознакомились с методами и приемами проведения функционального анализа.

⁶ Ente Nazionale Acli Istruzione Professionale, <http://www.enaip.it/eng/home.html>

Для проведения успешного функционального анализа необходимо создать небольшую команду, которой дается официальное поручение руководителем организации. Команда должна состоять из сотрудников отдела по управлению человеческими ресурсами, в частности тех, кто обладает опытом в кадровых вопросах. В команду также должны входить сотрудники, которые знакомы с миссией организации, так, чтобы они сделали свой вклад в видение дальнейшего развития учреждения.

Как только будет создана команда, следует разработать план действий по проведению функционального анализа, в котором будут содержаться конкретные этапы анализа в хронологическом порядке. Каждый этап должен включать следующее: [i] краткое описание задания; [ii] участвующие стороны (структурные подразделения, сотрудники, приглашенные внешние консультанты, и т.д.); и [iii] период реализации с конечным сроком завершения.

В дополнение, команда по функциональному анализу должна презентовать план с кратким описанием преимуществ анализа руководству организации для обеспечения активного участия всех подразделений организации и поддержки с их стороны.

Этап 1: Сбор данных/информации

На этом этапе предусматривается сбор всех необходимых данных для определения области действия и границ функционального анализа, и определения того, какая информация и ресурсы будут использоваться и на каком уровне. На этом этапе собираются два типа информации: [i] подготовительная; и [ii] дополнительная. Первый тип включает информацию о секторе и/или учреждении. Такая информация обычно доступна из таких источников как:

- отраслевые исследования, которые уже проведены;
- обзор аналогичных учреждений в стране и за рубежом;
- отчеты по предыдущим анализам и/или извлеченным урокам;
- политики и стратегии правительства, актуальные для сектора;
- любое законодательство или регламенты, которые определяют мандат и ответственность организации, существующая организационная структура, распределение финансовых и человеческих ресурсов;
- рамочное законодательство (законодательство, не связанное с ключевыми функциями учреждения, но которое содержит общие обязательства для всех государственных органов, например, законы о бюджете, внутреннем финансовом аудите, внутренней организационной структуре, государственных закупках, защите персональных данных, и т.д.);
- ежегодные отчеты о деятельности организации; и
- бюджет организации.

Дополнительная детальная информация собирается в рамках опросов/обследований. Обследование обычно проводится путем распространения анкет⁷ среди избранных сотрудников. Используя анкеты, можно собрать полезную информацию:

- типы функций, которые выполняет организация;
- законодательная или регуляторная база, регулирующая исполнение функции;
- описание основных задач офиса, и задачи, которые не установлены, но назначены компетентными властями, которые могут быть или не быть связаны с функциями;
- описание результатов, достигнутых после исполнения функции;
- возможное дублирование, если другие сотрудники и/или подразделения организации выполняют ту же функцию и возможно схожие роли;
- потребности в бюджете для выполнения функции; и
- идентификация пользователей и их потребности.

Несмотря на сбор информации посредством анкетирования, возможно понадобится провести полуструктурированное интервью для сбора индивидуализированных ответов от:

- всех или некоторых начальников или директоров основных подразделений организации;
- опытных сотрудников и/или персонала, который хорошо понимает организацию и ее потребности;
- сотрудников, которые могут объяснить противоречивые обнаружения по результатам кабинетного исследования и после завершения обследования.

Цель таких интервью – собрать дополнительную информацию о том, как сотрудники воспринимают результативность функций и внутренний потенциал, которую нельзя почерпнуть из документов или ответов опроса.⁸

Этап 2: Проведение анализа

На этом этапе анализируется информация, собранная в ходе анкетного опроса, полуструктурированных интервью и комментариев по матрице основных функций⁹.

⁷ Анкеты можно раздать всем сотрудникам или только отдельным группам. Они могут быть анонимными или требовать указания ФИО и должности. Различное ПО можно использовать для сбора и/или анализа данных, например, система управления документами (DocumentManagementSystem), SurveyMonkey, и т.д.

⁸ Кроме того, команда по функциональному анализу может использовать матрицу, содержащую обзор основных функций, задач и результатов, достигнутых организацией. Каждому сотруднику предоставляется возможность дать комментарии по матрице, таким образом обеспечивая дополнительную информацию об эффективности деятельности организации, что тоже может оказаться полезным на этапе анализа.

⁹ Обычно, функции размещаются в одной из следующих категорий: [i] **Функции по выработке политики:** стратегическое планирование, законотворчество, разработка договора о результатах деятельности, минимальные стандарты, нормы, анализ и оценка политики, прогнозирование; [ii] **Функции по оказанию услуг:** поставка товаров или услуг внутренним (другим государственным органам) или внешним (люди, организации гражданского общества, дети) клиентам; [iii] **Регуляторные функции:** лицензирование, сертификация, разрешения, аккредитация, инспекция, соответствие требованиям, и финансовый аудит; [iv] **Функции координации, надзора и мониторинга эффективности деятельности:** координация взаимоотношений между различными органами, мониторинг эффективности деятельности вспомогательных органов, содействие и поддержка вспомогательным органам в достижении целей деятельности; и [v] **Вспомогательные функции:** финансовый менеджмент, управление человеческими ресурсами,

Поэтому важно, чтобы члены команды по функциональному анализу имели общее понимание термина «функция»¹⁰. Информация о функциях, выполняемых учреждением должна также содержать данные о затратах на такую функцию, а также достигаемые результаты.

Члены команды должны принимать собственные решения в отношении изученных функций, с использованием информации, полученной из опроса и матрицы, а также других собранных доказательств. Следующие действия необходимо учесть по каждой функции:

- **Исполнение** функции без изменений;
- **Отмена** функции;
- **Передача** функции другому центральному государственному органу или ведомству, местному правительству, частному предприятию, или неправительственной организации;
- **Рационализация** функции; и
- **Сокращение определенных** аспектов результативности функции.

Этап 3: Обнаружения и рекомендации

После завершения анализа, когда у членов команды сложилась полная картина функций организации, которые ей может понадобиться реализовать для достижения своих функций, подготавливается отчет с обнаружениями и рекомендациями. Отчет должен состоять из следующих разделов:

- Краткий обзор: короткая презентация основных обнаружений и рекомендаций;
- Введение: описание задач функционального анализа, структура отчета и примененная методология;
- Описание основных обязанностей/задач организации;
- Характер и область деятельности каждого подразделения организации;
- Количество требуемых и занятых должностей;
- Эффективность каждого подразделения в достижении целей организации, ее стратегических планов и/или рабочих программ;
- Оценка внутренней организации и количество рабочих мест необходимых для эффективного исполнения обязанностей, стратегического плана и/или рабочей программы; и
- Обнаружения¹¹ и рекомендации¹²: выработка изменений в организационную структуру и/или рационализацию рабочих мест, например, увеличение или

информационные системы, инфраструктура, обучение персонала, анализ эффективности и аудит менеджмента, секретарские услуги.

¹⁰ Функцией считается деятельность (или несколько видов деятельности), результат которой четко определен и связан с целями учреждения.

¹¹ Пример типичного обнаружения: «Задачи, которые должны официально выполняться конкретными подразделениями организации и сотрудниками на практике перераспределены внутренним рабочим группам, которые ослабляют и занижают установленную организационную структуру» или «Отсутствуют

сокращение обязанностей, снижение или повышение рабочей нагрузки, неэффективность в исполнении полномочий по закону, стратегический план и/или рабочая программа, т.д.

Существует несколько критериев, которые необходимо учитывать при проектировании новой организационной структуры:

- **Отражение целей:** Насколько возможно, верхняя часть организационной структуры (участки) должна отражать основные цели организации;
- **Коллективная работа:** Функции, которые сгруппированы вместе для выполнения одним структурным подразделением, должны дополнять друг друга;
- **Определение клиента:** Клиент функции, которая выполняется подразделением организации, должен быть четко определен. Клиент может быть внутренним, например, государственный служащий того же или другого учреждения, или внешним, например, граждане, предприятия или неправительственные организации;
- **Снижение необходимости множественных транзакций:** По мере возможности функции должны быть сгруппированы так, чтобы не заставлять сотрудников искать информацию или поддержку у других структурных подразделений или других сотрудников слишком часто. Следует избегать дублирования функций; и
- **Избегание конфликта интересов:** Функции следует разделять, чтобы избежать потенциального конфликта интересов. Например, целесообразно отделить функции оказания услуг от тех, которые носят регуляторный характер, и поместить их в два независимых структурных подразделения.

Затем основные обнаружения и рекомендации функционального анализа должны быть презентованы и обсуждены с руководством заинтересованного государственного учреждения. Сюда следует включить презентацию функций, которые в настоящее время реализуются учреждением, предлагаемую организационную структуру и, если необходимо, переходную структуру учреждения. После этого, команда должна проанализировать обратную связь, полученную от руководства организации и, если она обоснованна, включить ее в заключительный отчет, в котором четко изложены приоритеты по реализации, до того, как отчет будет передан руководителю заинтересованной организации.

Этап 4: Выполнение рекомендаций

После того, как рекомендации будут приняты руководителем заинтересованного учреждения, команда по функциональному анализу должна разработать план действий и осуществить его. План действий должен включать, как минимум:

установленные или реализованные письменные процедуры для внутренних рабочих процессов, что ведет к неэффективности деятельности на уровне учреждения».

¹² Пример типичной рекомендации: «Все вспомогательные функции, которые в настоящее время распределены по различным подразделениям организации должны быть интегрированы в едином подразделении, которое будет объединять операционную и логистическую поддержку, юридическую и административную поддержку и ИТ поддержку».

- Четкое описание мероприятия, которое необходимо реализовать, на основе рекомендаций, содержащихся в отчете по функциональному анализу;
- Стороны, ответственные за реализацию мероприятия (структурные подразделения, конкретные сотрудники или приглашенные внешние консультанты); и
- Срок реализации и/или дату завершения.

План действий должен быть представлен всем начальникам и тем, кто получил индивидуальные задания по реализации рекомендованных мероприятий. Более того, лицо или команда, ответственная за реализацию плана действий, должна осуществлять регулярный мониторинг прогресса и информировать руководителя соответствующего учреждения после достижения каждой контрольной точки и/или при возникновении вопросов, замедляющих реализацию.

Опыт Министерства информационного общества и управления (MISA)

Методологический подход, использованный при проведении функционального анализа MISA – такой же, который будет использоваться другими государственными учреждениями при прохождении ими функционального анализа в будущем – состоит из следующих основных шагов:

- Анализ важных документов законодательства и регламентов;
- Подготовка анкеты и других инструментов сбора данных;
- Администрирование анкет в электронном виде¹³; и
- Полуструктурированные интервью¹⁴, проведенные для сбора дополнительных данных по основным областям политики, за которые отвечает Министерство, например, реформа государственного управления, государственное управление человеческими ресурсами, информационные технологии, и т.д.

Последующий анализ обнаружений выявил, что функции министерства преимущественно сфокусированы на планировании и координации политики. Его миссия – направить выработку политики в областях, за которые оно несет ответственность.

Самооценка и приоритеты сотрудников MISA

Сотрудников министерства попросили ответить на вопросы касательно задач, которые они выполняют, об их способностях, компетенциях, навыках, тренингах, в которых они участвовали и их влиянии на профессиональные компетенции. Их также попросили указать приоритетные меры реформ, на которые, по их мнению, министерству следует сконцентрироваться в ближайшем будущем.

Результаты самооценки были учтены при разработке рекомендаций и обнаружений. Однако, самооценка и ее результаты не были единственным и самым важным источником

¹³ Среди действующих сотрудников Министерства уровень ответов составил 38%.

¹⁴ Были организованы пять интервью для вовлечения представителей министерства из разных уровней, например, исполнительные госслужащие, начальники департаментов или правительственные консультанты.

информации, и основой для ключевых рекомендаций. Их следовало рассматривать в качестве дополнительного и полезного способа получения информации, которая не оформлена документально, такой как восприятие сотрудниками потенциала организации и ее персонала, возможности совершенствования внутренней структуры и процедур. Основные задачи сотрудников министерства следует сконцентрировать в областях анализа и разработки политики, предоставляя политическому руководству четкий анализ различных мнений о политиках, и обеспечивая полный обзор достигнутого прогресса в реализации.

В соответствии с анализом документов и обнаружениями интервью и анкет, команда по функциональному анализу уверена, что нижеуказанные области являются важными, так как они имеют потенциально большое воздействие на способность MISA успешно выполнить задачи, определенные в его мандате.

В целом, основные обнаружения функционального анализа MISA следующие:

- Чрезвычайно сложная структура и процедура авторизации, не только внутри министерства, но и в отношении Генерального секретариата Правительства;
- Слишком сложная структура по отношению к его миссии;
- Недостаток квалифицированных сотрудников и значительное дублирование между актом о систематизации и реальности сотрудника на рабочем месте¹⁵;
- Непонятные обязанности департаментов;
- Излишняя зависимость от рабочего контекста;
- Отсутствие транспарентной иерархии;
- Функции управления человеческими ресурсами (HR) следует усовершенствовать, особенно задачи по планированию и управлению штатом;
- Ограниченный потенциал в управлении проектами, что влияет на эффективность министерства;
- Отсутствие единых внутренних регламентов о внутренних коммуникациях в министерстве и процессах координации;
- На реализацию политики существенно влияет планирование политики на министерском уровне; и
- Институциональное стратегическое планирование – чисто формальный процесс и не является действительным и не применяется должным образом.

Отмечалось, что основной целью министерства является обеспечение эффективного планирования политики, анализа и координации в области, за которые оно несет ответственность, например, реформа государственного управления, управление человеческими ресурсами в государственном секторе и информационные технологии. Также подчеркивалось, что министерство должно делегировать функции реализации

¹⁵ Анализ структуры и распределения человеческих ресурсов в министерстве показал большое расхождение между тем, что предусматривается в акте о систематизации и заполненных рабочих местах. В MISA угрожающее количество вакантных мест (86%). Как ожидалось, огромная нехватка персонала напрямую влияет на рабочую нагрузку сотрудников со служебными обязанностями, распределение задач между ними и качеством выполняемой работы.

политики другим учреждениям. Однако, когда делегирование функции невозможно¹⁶, функцию планирования следует отделить от функции реализации.

Основное обнаружение, выдвинутое в этом функциональном обзоре, заключалось в том, что существует необходимость разделить функции разработки политики и реализации политики. Действительно, основная обязанность министерства – обеспечить эффективную разработку политики, мониторинг и координацию в областях ее подотчетности, при этом операционные вопросы должны, как можно больше, быть делегированы другому учреждению. Однако, существуют примеры, когда делегирование невозможно по разным причинам, например, нельзя идентифицировать учреждение нижнего уровня для выполнения конкретной задачи, краткосрочные сложности в создании дополнительных ведомств, и т.д.

Опыт Министерства местного самоуправления

Обнаружения функционального анализа, проведенного в Министерстве местного самоуправления, выявили, что действующее организационное устройство министерства необходимо поменять с целью более эффективного исполнения своих задач и обязанностей. В частности, некоторые участки и департаменты следует переименовать, а некоторые подразделения перевести под другие участки. В этом контексте, основные рекомендации команды по функциональному анализу были следующие:

- Некоторые подразделения/функции в организации следует переименовать в целях соответствия действующему законодательству путем гармонизации и определения их функций;
- Названия организационных подразделений следует дифференцировать от наименования отдельных должностей;
- Следует внести изменения в классификацию видов работ;
- Необходимо изменить должностные инструкции;
- Следует ввести новые должности;
- Личные способности (рабочие компетенции) сотрудников следует повысить; и
- Внутренние процедуры рабочих процессов необходимо усовершенствовать.

Кроме того, следует внести изменения в систему специальностей, т.е. в Акт о систематизации рабочих мест как официального документа, описывающего все подразделения организации и должностные позиции в учреждениях государственного сектора. В этом смысле Акт о систематизации рабочих мест содержит информацию об общем количестве требуемых сотрудников, таким образом обеспечивая законно предписанное и допускаемое максимальное количество дополнительного найма сотрудников в конкретный год, помимо тех рабочих мест, которые уже заполнены сотрудниками.

Опыт муниципалитетов

Общий контекст

¹⁶Отсутствует подходящее учреждение на нижнем уровне, краткосрочные сложности в создании дополнительных агентств, и т.д.

Продолжающийся процесс децентрализации, как определено в Законе о местном самоуправлении¹⁷, диктует, что муниципалитеты должны самостоятельно организовывать и осуществлять мероприятия местного значения. Деятельность, которую обязаны выполнять муниципалитеты:

- Градостроительство и планирование сельской местности: городское планирование; выдача технической документации на строительство и строительные разрешения; регулирование и обслуживание строительных земель;
- Защита окружающей среды, регулирование природных ресурсов и пространства: меры по охране водных ресурсов и профилактика загрязнения; а также в отношении загрязнения воздуха и почвы, защита природы, и охрана против шума и ионизирующей радиации;
- Местное экономическое развитие: планирование местного экономического развития; определение приоритетов развития и инфраструктурных проектов; реализация местной экономической политики; поддержка развития малых и средних предприятий на местном уровне (и, в схожем контексте, участие в создании и функционировании местных сетей учреждений и ведомств; стимулирование партнерства);
- Коммунальная деятельность: снабжение питьевой водой; техническое водоснабжение; водоотведение и очистка сточных вод; уличное освещение; канализация и обработка осадков; обеспечение санитарно-гигиенических условий; сбор, транспортировка и обработка коммунальных твердых и технологических отходов; регулирование и организация местного общественного транспорта; газоснабжение; обслуживание могил, кладбищ, крематориев и оказание похоронных услуг; строительство, обслуживание, реконструкция и защита местных дорог, улиц и других объектов инфраструктуры; регулирование уличного движения; установка и обслуживание дорожных сигнальных знаков; строительство и обслуживание общественных парков; эвакуация автотранспортных средств припаркованных в нарушение ПДД; эвакуация поврежденных автомобилей из общественных мест; строительство и обслуживание рынков; чистка дымоходов; обслуживание и использование парков, зеленых пространств, лесопарков и мест для отдыха; регулирование, обслуживание и использование речного русла в городской зоне; присвоение имен улицам, скверам, мостам и другим инфраструктурным объектам, и т.д.;
- Культура: сохранение культурного наследия; празднование событий и важных лиц, связанных с культурой и историей муниципалитета;
- Спорт и развлечения: разработка спортивно-развлекательных мероприятий для граждан; организация спортивных событий; обслуживание и строительство спортивных объектов, имеющих общественный интерес для муниципалитета; поддержка спортивных ассоциаций;
- Социальное благополучие и защита детей: обеспечение детскими садами и домами престарелых (право собственности, финансирование, инвестиции и обслуживание); оказание социальной помощи людям с ограниченными возможностями, сиротам и детям без родительского попечения, детям с образовательными и социальными проблемами, с особыми потребностями, из

¹⁷Официальный журнал № 5/2002.

неполных семей, брошенным детям, лицам, подвергающимся социальному риску, лицам, страдающим от наркотической или алкогольной зависимости; обеспечение жильем лиц, оказавшихся в социально опасном положении; предоставление защиты и образования детям дошкольного возраста;

- Образование: учреждение, финансирование и администрирование начальных и средних школ в сотрудничестве с центральным правительством в соответствии с законодательством; организация перевозки студентов и их размещение в общежитиях;

- Здравоохранение: руководство сетью организаций общественного здравоохранения и объектами первичной медицинской помощи путем включения представителей местного правительства во все советы/комиссии организаций здравоохранения, находящихся в государственной собственности; оздоровление; профилактические меры; охрана труда и техника безопасности; надзор за гигиеной окружающей среды; контроль за заразными заболеваниями; содействие пациентам с особыми потребностями (умственное здоровье; жестокое обращение с детьми, и т.д.);

- Аварийно-спасательные работы: подготовка и проведение мероприятий по защите населения от военных разрушений и последствий природных катастроф и иных бедствий;

- Противопожарная деятельность: мероприятия, осуществляемые территориальными противопожарными бригадами;

- Надзор: за результативностью мероприятий, за которые муниципалитет несет ответственность.

Функциональный анализ, проведенный в муниципалитетах, должен ответить на вопрос насколько организационное устройство подходит для эффективного и действенного оказания множества вышеуказанных государственных услуг на местном уровне.

Функциональный анализ в муниципалитете Аэродрома

Результаты функционального анализа показали, что:

- Все структурные единицы муниципалитета должны правильно оценивать индивидуально выполненную работу и стимулировать тех лиц, эффективность деятельности которых высока;

- Процесс личностного развития следует активизировать за счет проведения большего количества обучающих мероприятий для сотрудников муниципалитета; и

- Следует улучшать рабочую атмосферу, и поддерживать ее на высоком уровне.

Функциональный анализ в муниципалитете Арачиново

Два ключевых аспекта, которые оказывают влияние на способность муниципалитета выполнять свою миссию: [i] его структура, организация и ресурсы; и [ii] его внутренние рабочие процедуры. Рекомендации команды по функциональному анализу были следующие:

- Необходимо внедрить новую должность по стратегическому планированию в отделе «Служебные обязанности мэра и местное экономическое развитие» для разработки долгосрочной стратегии муниципалитета;
- Следует упразднить должность «Административный ассистент по городским и местным сообществам» в «Департаменте по юридическим и имущественным вопросам»;
- Структура и количество персонала в Департаменте градостроительства удовлетворительная, но рекомендуется увеличить число сотрудников, ответственных за разработку документации и выдачу строительных разрешений;
- Должность «Градостроитель» следует закрепить, задачи которого в настоящее время исполняются должностью «Помощник руководителя по коммунальным работам, урбанизации и охране окружающей среды»;
- Количество сотрудников на должность «Младший специалист по образованию» в Департаменте образования, спорта и культуры следует увеличить;
- Следует внедрить еще две управленческие и профессиональные должности, так как существует в них необходимость; и
- Количество сотрудников на должности «Советник – Коммунальный инспектор» и «Советник – Уполномоченный инспектор по строительству» следует увеличить, наняв новых людей.

Выводы

В свете вышесказанного, можно сделать общий вывод о том, что национальный опыт применения функционального анализа, как инструмента управления человеческими ресурсами, был положительный в плане разграничения основных направлений, в которых организации следует распределять и использовать свой человеческий капитал. Точнее сказать, фактические выгоды функционального анализа будут очевидны в предстоящий период, когда рекомендации по каждому учреждению, участвовавшему в пилотной реализации, вступят в силу. В целом, был сделан вывод, что проведение функционального анализа способствовало повышению уровня эффективности и действенности учреждений государственного сектора в БЮР Македония.

Более конкретно, функциональный анализ:

- Обеспечил субъективную экспертную оценку организационных изменений и установленных функций на основе объективной информации, полученной по результатам кабинетного и полевого исследования, анкет и интервью с сотрудниками учреждений;
- Предложил стандартную классификацию функций внутри одной организации в одной из пяти predeterminedных категорий: разработка политики, оказание услуг, регулирование, координация, надзор и мониторинг за эффективностью деятельности, и вспомогательные функции;
- Обеспечил концепцию, на основе которой можно принимать решения о будущих функциях, предлагая сохранить, отменить, передать, рационализировать или снижать их область действия;

- Предоставил информацию по необходимым изменениям в отношении трудовых ресурсов в соответствии с конкретными навыками и квалификациями, в которых нуждается организация, что существенно повлияет на политику по управлению человеческими ресурсами организации; и
- Предложил изменения в организационном устройстве в плане выполняемых функций, приводящих к изменениям в структурных подразделениях и их человеческих ресурсах, что может привести к повышению результативности учреждения в целом.

Общее повышение эффективности деятельности, действенности и результативности также может повлиять на мотивацию сотрудников, вести к оказанию высококачественных услуг клиентам/гражданам, а также улучшить общественное положение учреждения и его отзывчивость к общественности.

Как и в отношении всех инструментов управления качеством, реализация рекомендации функционального анализа должна подвергаться периодическому обзору на основе цикла Деминга (План-Действие-Проверка-Реакция) для того, чтобы выявить области для дальнейшего совершенствования оказания государственных услуг и предложить рациональные меры коррекции.

Список литературы:

Armstrong, Michael. 2009. *Руководство по практикам управления человеческими ресурсами*. London: Kogan books.

Управление человеческими ресурсами, 2008. Скопье: Македонский центр международного сотрудничества.

Стандарты управления кадрами, Министерство информационного общества и управления. Проект по поддержке реформирования государственного управления, Скопье 2013.

Руководство по проведению функционального анализа, Министерство информационного общества и управления и ОБСЕ, INTERNETdocument, Скопье, 2015.