

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ОРГАНИЗАЦИИ РАБОТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ

© 2023 А.А. Карлина¹, Л.С. Добрынина²

¹Самарский университет государственного управления
«Международный институт рынка», г. Самара, Россия

²Главное управление Федеральной службы судебных приставов
по Красноярскому краю, г. Красноярск, Россия

Статья посвящена проблеме отсутствия в судебно-исполнительной системе оценки объема функционального содержания деятельности судебных приставов, что ведет в условиях расширения и роста полномочий службы судебных приставов к неконтролируемому увеличению объема работы. В контексте поставленной проблемы изучены факторы, определяющие объем работы судебного пристава, предложена и разработана модель процесса «Мониторинг функционального содержания деятельности государственных служащих» как самостоятельного процесса в системе управления персоналом для оптимизации организации труда судебных приставов в условиях увеличения количества объема выполняемых функций.

Ключевые слова: служба судебных приставов, государственная служба, эффективность деятельности, функциональный анализ.

Современная система судебных приставов в Российской Федерации строится на основных принципах, прописанных в Конституции РФ и гарантирующих право граждан России на защиту личности и своих имущественных интересов, отраженных в Конституции Российской Федерации [5], в Гражданском кодексе Российской Федерации. В то же время в последнее время в связи с изменением законодательства произошло существенное расширение функций и полномочий судебных приставов, что создало риски снижения качества работы судебных приставов при сохранении традиционных подходов к организации их труда.

В связи с этим является актуальным усиление внимания теоретиков и практиков в сфере государственного управления к управленческим аспектам функционирования органов Федеральной системы судебных приставов (ФССП) в части анализа функционального содержания деятельности судебных приставов и разработки предложений по совершенствованию организации труда и мотивации государственных служащих системы ФССП.

Акцент в рамках проблемы низкой эффективности повышения выполнения функциональных обязанностей судебных приставов на

управленческих аспектах определяется двумя факторами.

В первую очередь необходимо отметить характер и актуальность новых задач, стоящих перед службой судебных приставов, которые требуют новых организационных решений. Также необходимо учитывать абсолютную ограниченность бюджетных ресурсов, которые не могут быть эффективными при постоянном росте численности государственных служащих. В результате, органы ФССП поставлены перед фактом поиска решений, одновременно низкозатратных и обеспечивающих результативность деятельности организации.

Одним из управленческих механизмов решения поставленной проблемы является внедрение в управленческую деятельность органов ФССП процессов мониторинга функционального содержания деятельности судебных приставов, соотношение численности сотрудников с перечнем и объемом полномочий и предметов деятельности.

Нельзя сказать, что проблема функционального содержания государственных служащих в контексте обеспечения результативности и эффективности их работы прежде не попадало в центр внимания исследователей: его состоянию и проблемам был посвящен

ряд обстоятельных работ, среди которых стоит выделить работы, посвященные общим проблемам организации труда государственных служащих. В частности авторами использованы материалы статьи Е.В. Слепцовой, А.В. Примакова, где представлены различные стороны организации труда государственных служащих с учетом специфики их профессионально-трудовой деятельности. Дается определение организации труда, выделяются признаки организации труда государственных служащих, ее элементы и принципы реализации [2, 7].

Отдельную группу работ составляют исследования, посвященные более узким проблемам, а именно деятельности и организации труда государственных служащих в системе ФССП.

Однако эти исследования, как правило, замыкались на анализе формализованных сторон организации деятельности государственных служащих. Объем и содержание управленческих функций и соответствующий им количественный и качественный состав управленческого персонала как показатели рациональности организации федеральных органов власти оказывались за рамками научных исследований.

Поэтому целью выпускной квалификационной работы является совершенствование системы организации труда судебных приставов ФССП путем разработки и внедрения системы мониторинга оценки функционального содержания их деятельности.

Основное назначение и общественная миссия, которую несет служба судебных приставов, это защита и восстановление нарушенных прав граждан как имущественного, так и личного характера во исполнение судебных решений и постановлений. В конечном счете, от работы судебных приставов зависит эффективность всей судебной системы, а также уровень удовлетворенности и доверия граждан к системе правосудия. Работа системы судебных приставов имеет также и профилактическое значение в части предупреждения нарушений исполнений решений суда. Отдельной задачей службы судебных приставов являются функции по обеспечению законных действий суда. В связи с этим в штате службы четко разделяются

две категории должностей судебных приставов:

- судебные приставы-исполнители;
- судебные приставы по обеспечению установленного порядка деятельности судов.

Результативность работы судебных приставов у нас в стране в последние годы имеет тенденцию значительного роста. Так, в 2021 году судебными приставами возбуждено 605,2 тыс. дел об административных правонарушениях, из них 121,2 тыс. дел – в отношении должников, уклоняющихся от уплаты алиментов, 139,1 тыс. дел – за уклонение от уплаты административных штрафов, почти 94 тыс. дел – в отношении должников, не исполняющих требования исполнительных документов неимущественного характера. Рассмотрено 226 тыс. дел об административных правонарушениях, по которым назначено административное наказание в виде штрафа на общую сумму более 2,7 млрд руб. [4, 8].

В то же время результативность и качество работы судебных приставов, процент исполненных документов напрямую зависит от объема полномочий судебного пристава и объема его работы.

Таким образом, проблема организации труда судебного пристава включает два аспекта:

- проблему объема полномочий судебных приставов, которая позволяет им достигнуть большей результативности в работе;
- проблему объема работы, приходящегося на одного судебного пристава, от которого зависит скорость, своевременность реализации исполнения судебных решений и, в конечном счете, также эффективность функционирования всей системы.

К современным факторам, влияющим на качество работы судебных приставов, относятся следующие.

1. За последние 10 лет существенно увеличилось количество составов административных правонарушений, отнесенных КоАП РФ к подведомственности Федеральной службы судебных приставов (семнадцать вместо шести) [3].

2. Увеличилось количество дел, по которым необходимо составлять протоколы и возбуждать дела об административном правонарушении [9].

3. Произошло и расширение субъектного состава рассматриваемых службой судебных приставов административных правонарушений, в частности, новая редакция ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ в отношении военнослужащих и граждан, проходящих военную службу по контракту [7].

4. Расширены обязанности судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов [10]. Судебный пристав по обеспечению установленного порядка деятельности судов имеет право участвовать в ведении исполнительного производства не только посредством обеспечения безопасности судебного пристава-исполнителя и исполнения постановления о приводе, но и, например, вручать должнику процессуальные документы, отбирать у него объяснения и предупреждать об уголовной и административной ответственности за неисполнение требований исполнительного документа.

5. Административные полномочия должностных лиц ФССП России расширились за счет новых полномочий ФССП России по осуществлению надзора за деятельностью профессиональных взыскателей. Теперь уполномоченные лица ФССП России наделены правом по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 14.57 КоАП РФ (нарушение требований законодательства о защите прав граждан при возврате просроченной задолженности).

Данные изменения существенно повлияли на организацию работы судебных приставов и создали ряд проблем мотивационного характера. При этом надо учитывать, что оплата труда судебного пристава не носит мотивирующего характера, так как зависит в первую очередь от стажа работы и классификации разряда, но не от результативности и качества работы.

Проблема уровня заработных плат в системе ФССП как демотивирующий фактор особенно актуальна для вновь поступивших на государственную службу сотрудников. Без опыта работы государственный служа-

щий не имеет доплат за стаж, за чин, за выслугу. В результате уровень его вознаграждения, как правило, ниже среднего по региону. Кроме того, молодые судебные приставы не получают более сложные и ответственные задания, которые при отсутствии материальных факторов могли бы стать мотивирующим моментом для сохранения интереса к службе и понимания ее перспектив для себя. В целом эта проблема актуальна для всех государственных служащих, но в системе ФССП объем работы, приходящийся на одного пристава, можно еще и подсчитать и тем самым наглядно показать динамику увеличения нагрузки на одного сотрудника. Так, по данным Федеральной службы судебных приставов РФ, в 2019 году на одного судебного пристава пришлось 2252 дел. Также демотивирующим фактором является специфика работы судебного пристава, связанная с эмоционально негативным отношением к их работе. Все это приводит к высокой текучести кадров.

Обозначенная проблема имеет тенденцию актуализации в связи с Указом Президента РФ от 13.10.2004 № 316 «Вопросы федеральной службы судебных приставов Российской Федерации», где обозначены основные задачи ФССП и показаны их достижения. Значительное число показателей ориентируют работу ФССП на увеличение количества дел в производстве, в частности, на объем работы судебных приставов будет влиять достижение таких показателей, как:

- увеличение количества исполнительных производств, по которым обеспечивается принудительное исполнение;

- своевременное принятие законных и обоснованных решений о возбуждении уголовных дел и дел об административных правонарушениях.

При сохранении существующих механизмов организации труда судебных приставов без внедрения инновационных управленческих технологий, повышающих результативность их деятельности без увеличения объема работы, решить эту проблему невозможно. Инструментом оценки объема выполняемых обязанностей сотрудников и оптимизации функционального содержания их деятельности является так называемый функциональный анализ, который используется в

построении моделей менеджмента качества. Метод основывается на выделении в деятельности сотрудников определенных направлений деятельности, процессов или функций.

Для функционального анализа понятие функции имеет принципиальное и очень точное значение [6]. Сторонники функционального анализа очень четко отделяют функцию от других элементов организации: задач, полномочий.

В отличие от полномочий функция является как раз деятельностью сущностью. Функция – это преобразующая деятельность. В результате реализации функции происходит преобразование входа в выходы, получается новый продукт. В то же время полномочия – это права субъекта деятельности привлекать те или иные ресурсы для осуществления этой деятельности. В задачах заключен результат деятельности, имеющей значение для потребителя. Например, если мы говорим о работе судебных приставов, то одной из функций будет являться принудительное исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц, полномочиями – арест имущества должника, задачей – обеспечение прав граждан. На основании определения функций можно видеть все дефекты функционального содержания деятельности сотрудников, а именно: «пустые» функции, дублирующие функции, неэффективные функции [1, 10].

В коммерческих организациях представленный здесь функциональный анализ используют как инструмент реинжиниринга организации при появлении новых задач, новых видов деятельности, которые надо встроить в действующие процессы без ущерба для них и для всей организации в целом. В качестве объектов реинжиниринга могут выступать управленческие процессы, технологические процессы, организационные и информационные структуры, функции, выполняемые сотрудниками конкретного отдела. Большое значение имеет анализ объема и характера выполняемых функций сотрудниками ФССП.

В коммерческих организациях методология функционального анализа имеет достаточно широкое распространение, особенно в тех организациях, которые внедряют систе-

му менеджмента качества, управление по результатам, переходят от бюрократических к проектным принципам построения организации. К сожалению, в системе публичного управления такая практика не получила должной популярности. Тем не менее в Самарской области в 2010–2016 гг. реализовывался на основе функционального анализа обширный проект аудита органов власти.

Работа по функциональному анализу строится на алгоритмическом принципе, когда каждая последующая процедура опирается на результаты предыдущей. Общие принципы организации функционального анализа деятельности сотрудников, принятые в менеджменте, необходимо использовать в практике публичного управления с учетом особенностей организации труда государственных служащих.

На основе функционального анализа деятельности сотрудников ФССП авторами было проведено исследование деятельности судебных приставов одного из управлений ФССП. В результате были выявлены следующие проблемы в деятельности организации:

- излишняя загруженность сотрудников;
- выполнение «двойной работы» из-за несогласованных действий;
- нарушение сроков предоставления исходной информации и низкое качество исходной информации;
- необходимость переделывать работу из-за нечетких требований;
- нечеткость системы функциональных связей между отдельными структурными подразделениями, дублирование функций, отсутствие четких организационных процедур, с помощью которых подразделения взаимодействуют между собой.

Отсюда вытекает основная проблема – это нерациональное распределение обязанностей между сотрудниками управления.

Как показало проведенное исследование, оптимальное и равномерное распределение обязанностей и определение объемов выполняемых функций являются серьезным аспектом, влияющим на удовлетворенность государственных служащих трудовыми отношениями, и необходимым элементом управлен-

ческой деятельности службы по управлению персоналом.

В качестве профилактики и решения проблемы перегруженности сотрудников предлагается модель процесса «Мониторинг функционального содержания деятельности государственных служащих». Данный процесс должен стать самостоятельным особым процессом организации трудовых отношений наравне с процессами повышения квалификации, аттестации персонала, оценки эффективности деятельности государственных служащих, мотивации персонала.

Роль мониторинга функциональных обязанностей в реализации процессов управления персоналом состоит в следующем (рис. 1).

1. В организации процесса повышения квалификации мониторинг позволит выявить потребности государственных служащих в повышении квалификации с целью развития

их профессиональных навыков или повышения по службе.

2. В оценке эффективности труда мониторинг позволит выявлять степень загруженности государственных служащих.

3. В нормировании и охране труда мониторинг позволит оценить условия труда сотрудников, а также соблюдение ими правил трудового распорядка.

4. В процессе аттестации сотрудников мониторинг позволит оценить компетентность муниципальных служащих, а также соответствие должностным требованиям.

5. В процессе мотивации персонала мониторинг позволит выявить потребности муниципальных служащих, связанные с профессиональной деятельностью, с целью дальнейшего их удовлетворения, а как следствие – повышения эффективности труда.

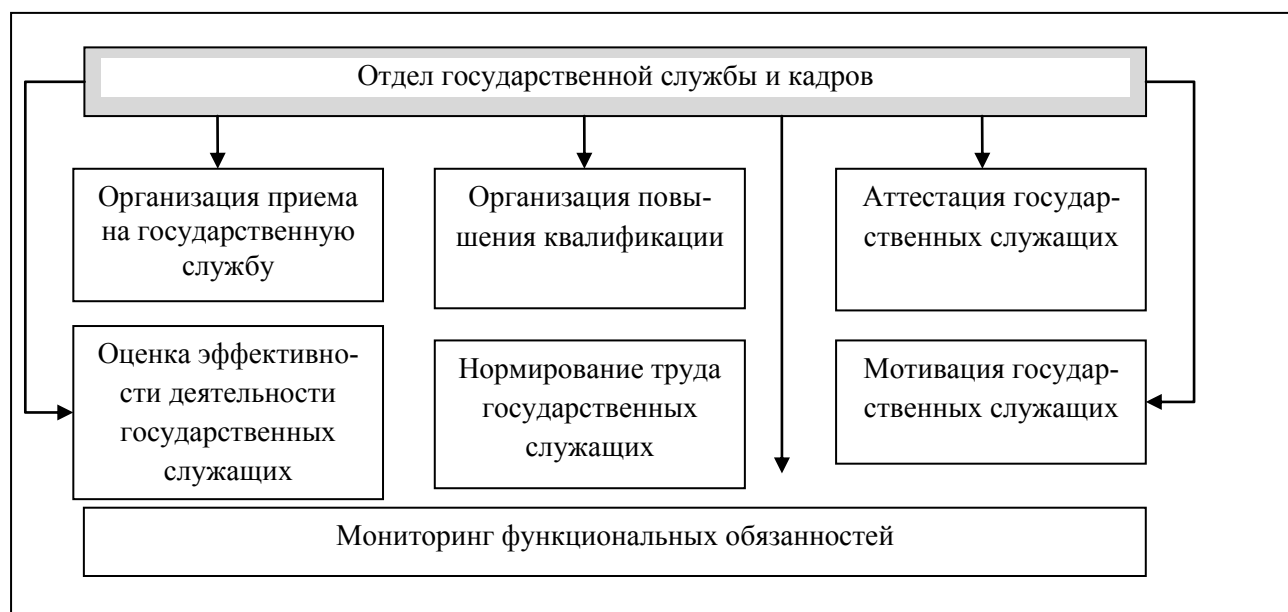


Рисунок 1 – Процессы, реализуемые отделом государственной службы и кадров

Функциональный анализ направлен на достижение следующих четырех главных результатов:

- 1) устранение лишних функций;
- 2) сокращение дублирования в деятельности организаций и учреждений;
- 3) прибавление недостающих функций;
- 4) рационализация в распределении функций.

Процесс мониторинга функционального содержания деятельности муниципальных служащих состоит из следующих действий:

- осуществление контроля в виде мониторинга функциональных обязанностей сотрудников структурных подразделений управления направленное;
- совершенствование механизма управления качеством функциональной деятельности сотрудников;

– повышение эффективности результатов профессиональной деятельности;

– снижение загруженности и устранение дублирования функций.

Объектами мониторинга являются функциональные обязанности, ресурсы и условия профессиональной деятельности сотрудников структурных подразделений управления.

Реализация мониторинга предполагает организацию постоянного слежения и накопления данных на основе:

- отчетности о ходе выполнения процесса мониторинга;

- результатов анкетирования сотрудников управления;

- результатов личного общения сотрудников управления по управлению персоналом и кадровой политике.

Получаемая в процессе мониторинга информация должна отвечать следующим требованиям:

- объективность – должна отражать реальное состояние дел;

- точность – иметь минимальные погрешности измерений;

- полнота – источники должны быть оптимальными;

- достаточность – объем информации должен позволить принять обоснованное решение;

- систематизированность – иметь четкую структуру сбора, пополнения, отчетности и хранения;

- оперативность – информация должна быть своевременной;

- доступность – информация должна быть представлена в форме, позволяющей видеть реальные проблемы, требующие решения;

- открытость – каждый сотрудник, участвующий в мониторинге, может увидеть свой результат.

Мониторинговые исследования включают три этапа.

1. Подготовительный: определение объекта мониторинга; постановка цели; определение критериев оценки результатов мониторинга; разработка инструментария для проведения мониторинга и механизма отслежи-

вания. Предполагаемые результаты выполнения этапа:

– формирование эмпирической базы для дальнейшего детального проведения процесса мониторинга;

– подготовка государственных служащих, ответственных за проведение мониторинга.

2. Практический (сбор информации): анализ должностных инструкций; анализ анкет сотрудников. Предполагаемый результат выполнения 2-го блока: выявление дефектов процессов:

– дублирующих функций;

– лишних функций;

– функций, не обеспеченных информационными или кадровыми или материальными ресурсами в достаточной степени;

– потерь времени при реализации процессов;

3. Аналитический: систематизация информации; выборы и разработка рекомендаций (корректирование и прогноз); контроль за использованием принятых управленческих решений. Предполагаемый результат выполнения задачи – создание инструмента для разработки и принятия управленческих решений:

– по совершенствованию системы организации труда муниципальных служащих;

– по вопросам реализации кадровой политики.

4. Итоги мониторинга должны оформляться в схемах, графиках, таблицах, диаграммах, отражаться в справочно-аналитических материалах, содержащих конкретные, реально выполнимые рекомендации.

Результаты мониторинга, а также пути преодоления проблем, связанных с условиями труда государственных служащих, могут стать предметом обсуждения в рамках круглых столов, конференций, семинаров, связанных с организацией труда как государственных, так и муниципальных служащих.

По результатам мониторинговых исследований разрабатываются рекомендации, принимаются управленческие решения, осуществляется планирование и прогнозирование развития функционального содержания деятельности муниципальных служащих на перспективу.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Викентьев И.Л. Функциональный подход при решении творческих и бизнес-задач. – URL: <http://www.triz-cha№ce.ru/fu№ctio№.html>. (дата обращения 16.01.2023)
2. Герасимов Б.Н. Реформирование подпроцесса управления человеческим капиталом организации // Вестник Международного института рынка. – 2022. – № 1. – С 23–31.
3. Гусев А.В. Государственная гражданская служба в системе общественной организации труда // Российский юридический журнал. – 2012. – № 5. – С. 183–190.
4. Данные ведомственной статистической отчетности формы № 4-1 «Сведения об административной практике в ФССП России». – URL: <https://fssp.gov.ru/>
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».
6. Кузьмин А.М., Барышников А.А., Кузьмина Е.А. Функциональный анализ: выявление, определение и классификация функций // Машиностроитель. – 2001. – № 9. – С. 33–39.
7. Пляскин О.И. Административная юрисдикция должностных лиц ФССП России. – URL: <https://wiselawyer.ru/polez№oe/57244-admi№istrativ№aya-yurisdikciya-dolzh№ost№ykh-fssp-rossii?ysclid=lcoft81z5v862192807>
8. Пресс-релиз «Об итогах деятельности ФССП России в 2013 г.» – URL: <http://fssprus.ru/pressreleases/docume№t22139954/>
9. Федеральный закон от 18.07.2011 № 225-ФЗ «О внесении изменений в КоАП РФ и ФЗ «Об исполнительном производстве» // «Российская газета» от 22 июля 2011 г. – № 159, в Собрании законодательства Российской Федерации от 25 июля 2011 г. № 30 (часть I) ст. 4573.
10. Федеральный закон от 03.12.2011 № 389-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // «Российская газета» от 9 декабря 2011 г. № 278.

IMPROVEMENT OF MECHANISMS FOR ORGANIZING THE WORK OF STATE EMPLOYEES OF THE FEDERAL BAILIFF SERVICE

© 2023 Anna A. Karlina¹, Liliya S. Dobrynina²

¹Samara University of Public Administration
“International Market Institute”, Samara, Russia

²Main Directorate of the Federal Bailiff Service for the Krasnoyarsk Territory,
Krasnoyarsk, Russia

The article is devoted to the problem of the lack of an assessment of the volume of the functional content of bailiffs' activities in the judicial executive system, which leads to an uncontrolled increase in the volume of work in the conditions of expansion and growth of the powers of the bailiff service. In the context of the problem posed, the authors have studied the factors determining the amount of work of a bailiff, and proposed and developed a model of the process “Monitoring the functional content of the activities of civil servants” as an independent process in the personnel management system to optimize the organization of the work of bailiffs in the conditions of an increase in the number of functions performed.

Keywords: bailiff service, civil service, performance efficiency, functional analysis.