

УДК 334.7

© Катов В. В., 2016,

канд. экон. наук,

Владимирский филиал РАНХиГС, г.Владимир

E-mail: kwant55@ mail.ru

## УПРАВЛЕНИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕМ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

**Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы управления организационной структурой муниципального образования в современных политико-социальных условиях в Российской Федерации. Требования времени диктуют различные подходы к формированию и управлению организационной структурой муниципального образования. Предлагается при определении организационной структуры муниципального образования, ее управления в процессе реформирования исходить из исторических условий развития территорий, сложившегося международного опыта и существующего законодательства.

**Ключевые слова:** организационная структура, линейно-функциональная схема, программно-функциональная схема, аутсорсинг.

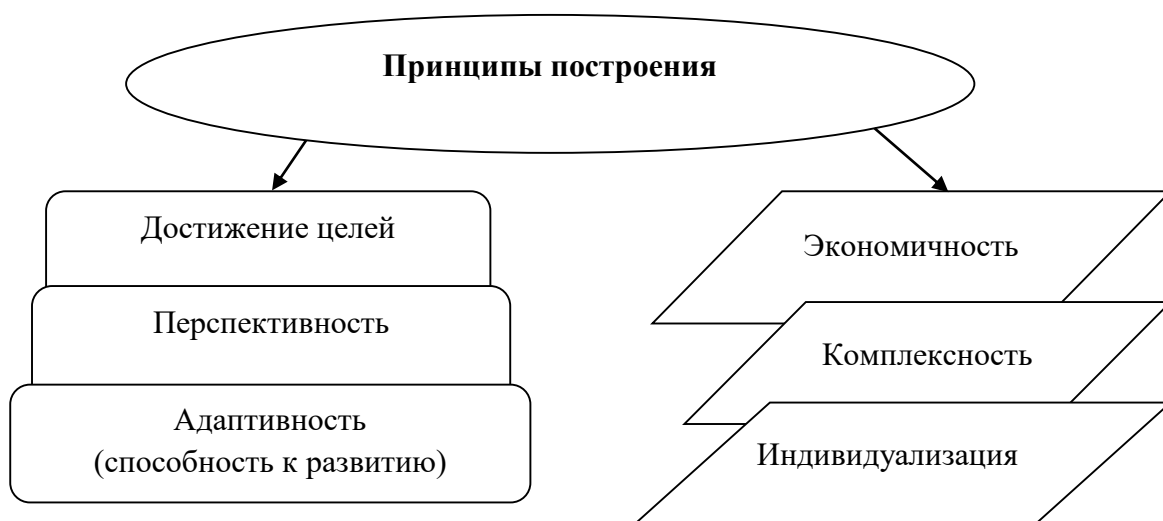
**Abstract:** The article examines the organizational structure of governance of the municipality in the current political and social conditions in the Russian Federation. time requirements dictate different approaches to the formation and management of the organizational structure of the municipality. It is proposed in determining the organizational structure of the municipality and its management in the reform process to proceed from the historical conditions for the development of territories, the existing international experience and existing legislation.

**Keywords:** organizational structure, linear-functional structure, functional structure of software and outsourcing.

Формирование организационной структуры муниципального образования должно строиться, в первую очередь, на принципах единоначалия и иерархической подчиненности [1]. Процесс формирования следует рассматривать как формулировку целей, задач и функций муниципального образования, определение состава подразделений, ресурсное обеспечение, разработку соответствующих регламентирующих процедур и документов.

В целом же организационная структура муниципального образования строится на общих принципах в соответствии с распределением полномочий между структурными подразделениями. Вместе с тем она должна быть динамична, постоянно подвержена определенным изменениям по мере изменения стоящих перед муниципальным образованием задач, условий жизни граждан, изменениям существующего законодательства. Под организационной структурой следует понимать состав, подчиненность

взаимосвязанных организационных единиц, звеньев и ступеней, наделенных определенными правами и ответственностью для выполнения соответствующих целевых функций управления муниципальным образованием. Процесс создания организационной структуры следует рассматривать как закрепление определенных функций муниципального управления за определенными подразделениями и муниципальными служащими [6]. При создании любых организационных структур, в том числе и муниципальных образований, необходимо использовать следующие основные принципы.

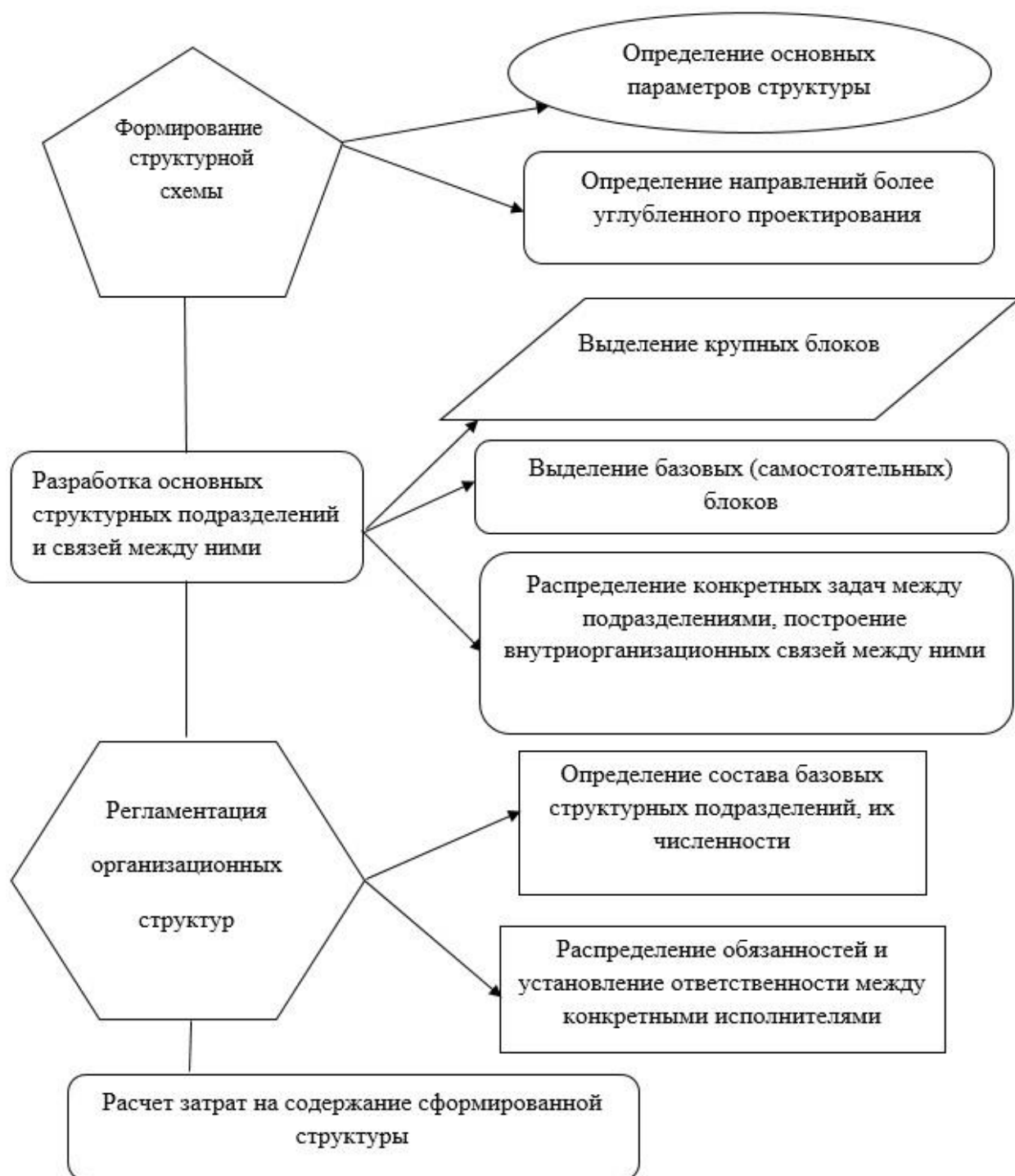


*Рис. 1. Принципы построения организационных структур*

При принятии решения по организационной структуре муниципального образования следует исходить из следующего:

- полнота охвата вопросов местного значения;
- достаточность материального, правового, информационного и иного обеспечения;
- унификация в формировании структур и определении штатной численности персонала;
- минимизация, оптимизация расходов;
- системность, взаимосвязь подразделений;
- структурирование, разделение функций отдельных подразделений;
- оценка на результат.

Процесс формирования организационной структуры муниципального образования следует разделить на несколько этапов.



*Рис. 2. Процесс формирования организационной структуры муниципального образования*

*На формирование конкретной организационной структуры муниципального образования оказывают влияние ряд факторов:*

- тип муниципального образования;
- цели и задачи социально-экономического развития муниципального образования;

- размер территории, численность и состав населения муниципального образования;
- уровень развития производства и рыночной инфраструктуры, возможность использования аутсорсинга для более эффективного исполнения отдельных полномочий;
- местные особенности - географические, природные, демографические, исторические [7].

Кроме перечисленных на организационную структуру муниципального образования значительное влияние оказывают такие внутренние факторы, как личность руководителя, его роль в системе управления, управленческие технологии, применяемые на практике, восприимчивость персонала к инновациям, система и форма организации труда и др. Определяющим фактором, положенным в основу формирования структуры муниципального образования, является ее компетенция в соответствии с предусмотренными федеральными законами по решению вопросов местного значения, распределением полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти. В целом же, система муниципального управления предполагает большое разнообразие организационных структур.

Рассматривая вопросы совершенствования организационных структур муниципальных образований, считаем, что необходимо использовать следующие направления:

- 1) *оптимизация количества уровней управления* с учетом норм управляемости, возможное сокращение их числа;
- 2) *сокращение числа непосредственно подчиненных у главы администрации;*
- 3) *более полное использование потенциала заместителей главы администрации;*
- 4) *периодическое создание или ликвидация различного рода подразделений;*
- 5) *сокращение количества отраслевых структурных подразделений администрации, преобразование их подразделений в муниципальные учреждения, казенные предприятия на основе разделения властных и хозяйственных функций;*
- 6) *наличие в структуре администрации программно-целевых структурных подразделений, занятых решением стратегических задач развития муниципального образования, внедрением инноваций;*
- 7) *наличие в структуре администрации профильных административно-управленческих блоков, несущих ответственность за формирование и реализацию муниципальной политики.*

Реальные системы муниципального управления отличаются большим разнообразием организационных структур, но при этом преобладают общие подходы к построению организационных структур. При реформировании действующих организационных структур муниципальных образований

следует учитывать, что любые действия с изменением организационных структур будут восприниматься с настороженностью и сопротивлением, особенно в тех случаях, когда персонал ориентирован не на развитие, а на стабильность и выживание. Попытки радикального совершенствования организационной структуры не всегда дадут желаемые результаты повышения эффективности деятельности, особенно если существующая система не изучена «изнутри».

Общепринятая классификация организационных структур, как известно, предполагает следующие виды:

- функциональные;
- дивизиональные;
- адаптивные;
- механические;
- матричные.

При формировании, реформировании, управлении организационными структурами муниципальных образований в нашей стране как нельзя кстати подходит принцип, сформулированный А. Чандлером: «Стратегия определяет структуру» [4]. Если в западных моделях местной власти с высоким уровнем правосознания общества преобладает при решении местных вопросов форма представительной демократии, то у нас планово-директивные методы управления как наследие советских времен преобладают, что диктует формирование совершенно иных организационных структур местной власти. Традиционное отчуждение граждан от участия в управлении диктует иные формы управления, многообразие организационных структур, соблюдение баланса полномочий при стремлении к достижению максимальной эффективности управления в данный период времени.

Поэтому, на сегодня, применимы три основные схемы формирования организационных структур управления [6]:

- 1) линейная;
- 2) функциональная;
- 3) матричная.

В «чистом» виде первые две схемы при формировании организационных структур в муниципальных образованиях практически не применяются, их в основном применяют в армии, учебных заведениях и т.п. На их основе создаются линейно-функциональные структуры, которые присущи основной массе организационных структур муниципальных образований. Следует отметить, что применение данной схемы имеет свои изъяны, а именно:

1) утвердившийся подход к муниципальному образованию как к *производственной или социально-производственной системе*. Это приводит к тому, что при построении организационной структуры, и в дальнейшем функционировании, *основной упор делается на улучшение показателей работы самих структурных подразделений администрации муниципального образования, а не на степень и качество удовлетворения потребностей*

населения в той или иной муниципальной услуге. Критерием эффективности служб становятся их собственные показатели, а не конечный результат деятельности. Каждое структурное подразделение при этом нацелено на решение своих определенных задач, добивается получения максимума средств, при этом система управления работает неэффективно;

2) *слияние управленческих функций и непосредственной хозяйственной деятельности;*

3) *отрицательное отношение в основном к организационным инновациям.* Коллектив администрации как любая социальная организация заинтересован в собственной стабильности и неизменности. Инновации, особенно требующие радикальных изменений в организационных структурах, как правило, вызывают отторжение у многих работников, поэтому на их внедрение требуются большие усилия;

4) *размытость системы функциональных связей* между отдельными структурными подразделениями, дублирование функций, отсутствие четких организационных процедур, с помощью которых подразделения взаимодействуют между собой;

5) *слабое развитие структурных подразделений*, ориентированных на работу с населением и местными структурами гражданского общества.

Исходя из необходимости решения муниципальными образованиями *двухединой задачи*: функционирования всех служб на территории муниципального образования и дальнейшего развития территории, необходимо применять и переходить, при решении вопросов управления организационной структурой, от линейно-функциональной к программно-функциональной схеме построения структур.

Как отмечалось выше, на формирование конкретной организационной структуры муниципального образования оказывают влияние множество факторов, в том числе уровень развития производства и рыночной инфраструктуры, *возможность использования аутсорсинга* для более эффективного исполнения отдельных полномочий [5]. Рассмотрим роль аутсорсинга в данном случае. Применение аутсорсинга, главным образом, позволяет преобразовать организационную структуру таким образом, чтобы сократить расходы и увеличить доходную часть бюджета, не допустив при этом сокращений персонала, когда часть непрофильных функций передается сторонней организации, создаются муниципальные предприятия, специализирующиеся на определенном виде услуг, которые будут предоставлять данные услуги как администрации, так и другим организациям муниципального образования. В результате сотрудники будут переведены во вновь созданные муниципальные предприятия, что позволит администрации сэкономить на заработной плате и выплатах в государственные внебюджетные фонды, одновременно часть прибыли предприятий будет передана в муниципальный бюджет, упрощается организационная структура, нет влияния на рост уровня безработицы на территории муниципального

образования, т.к. персонал трудоустраивается во вновь созданных предприятиях. При данной организационной структуре эффективность деятельности администрации возрастает.

В заключение следует отметить, что управление совершенствованием организационных структур муниципальных образований, по нашему мнению, следует осуществлять по следующим направлениям:

- оптимизация количества уровней управления с учетом норм управляемости, возможное сокращение их числа;
- создание в структуре администрации программно-целевых (программно-функциональных) структурных подразделений, нацеленных на решение стратегических задач развития муниципального образования;
- создание в структуре администрации крупных административно-управленческих блоков, руководители которых в ранге заместителей главы несут ответственность за формирование и реализацию муниципальной политики в соответствующих сферах.

#### Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Рос. газ. - 1993. - № 237.
2. Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 от 15 октября 1985 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 1998.- № 36, ст. 4446.
3. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 22, ст. 2270.
4. Альфред Дюпон Чандлер. Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise. 1969. – 464 с.
5. Воронин А. Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. - М. : Финансы и статистика, 2012. – 367 с.
6. Генника М. Основы организационных структур управления. - М. : Высшая школа. 2011. – 396 с.
7. Емельянова Н. З. Основы построения организационных структур управления: учебное пособие. - М. : ИНФРА-М, 2010. – 412 с.
8. Лунев В. И. Новый взгляд на модернизацию ценностей России // Муниципальное управление. - 2013. - № 3. - С. 12-15.
9. Нанба Н. Б. Понятие и структура компетенции муниципальных образований // Журнал российского права. - 2013. - № 6. - С. 65-67.