

ПРОЕКТИРОВАНИЕ ОПТИМАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Непременным и фундаментальным элементом организационной системы является ее структура. Структура социально-экономических систем, к которым относятся местные администрации, - это совокупность элементов, составляющих эту систему, и их взаимосвязь друг с другом, проявляющаяся в производстве, обмене, распределении и потреблении. Одной из составных частей такой системы является аппарат управления, характеризующийся собственной организационной структурой.

Организационная структура любой производственной системы обладает сложной фундаментальной характеристикой и включает совокупность функциональных звеньев (подразделений, должностных лиц, категорий работников и т. п.), находящихся в определенных производственных связях и отношениях, а также систему целей, функций и задач, прав и ответственности, распределенных между всеми звеньями предприятия.

В настоящее время можно выделить три основных подхода формирования организационных структур управления местными администрациями:

- 1) функциональное;
- 2) системно-целевое;
- 3) информационное.

Все многообразие других подходов является в той или иной мере модификацией вышеназванных. Особенности, преимущества и недостатки каждого подхода приведены в таблице 1.

Слабым звеном функционального метода является определение функций управления и разработка их классификатора. Объясняется это тем, что в действующих нормативно-методических материалах не сформулированы четкие определения понятий «функция управления», «операция управления» и отсутствуют критерии их выделения.

Таблица 1. - Способы и особенности формирования организационных структур управления местными администрациями

Способы проектирования	Особенности
1 Функциональный	1 Первичность функций и вторичность органов аппарата управления 2 Функциональная специализация органов аппарата управления 3 Функциональная замкнутость технологии управления

	4 Централизация функции управления 5 Регламентация деятельности аппарата управления
2 Системно-целевой	1 Представление любого объекта управления как системы, состоящей из взаимосвязанных и взаимодействующих элементов 2 Четкое определение целей системы 3 Анализ функционирования и путей развития системы 4 Учет влияния действующих на систему факторов (производственных, экономических, социальных, правовых и др.)
3 Информационный	1 Формирование состава и взаимодействия элементов организационной структуры на основе объемов, характера и потоков информации 2 Установление потока информации на базе документов, показателей документов и подразделений управления 3 Совершенствование документооборота и применение вычислительной техники в управлении

Кроме того, при этом методе неполно выявляется связь функций управления с параметрами производства. По существу, дело сводится к установлению объема работы по функциям управления и нормативов численности работников аппарата управления, а также численность становится одним из определяющих факторов формирования организационной структуры управления, с чем нельзя согласиться.

Еще одним серьезным недостатком этого метода является слабая адаптация создаваемых структур к постоянно меняющимся условиям производственно-хозяйственной деятельности и сложность координации деятельности функциональных подразделений одного уровня.

Более глубокому пониманию и разностороннему исследованию организационного механизма способствовало развитие системно-целевого подхода к управлению.

Важнейшей чертой этого подхода является ориентация на развитие не отдельно взятых элементов объекта, а системы в целом. Данный подход предполагает определение системы целей администрации, в соответствии с которыми реализуются функции управления. Для каждой цели создается подразделение, которое организационно обеспечивает ее достижение.

В этом случае центральной проблемой при проектировании организационной структуры управления является формирование состава подразделений аппарата управления, определение их соподчиненности, связей и отношений, а также выполняемых функций.

Эти работы предлагается выполнять на трех стадиях:

1) Композиции – формирование общей структурной схемы аппарата управления.

2) Структуризации – определение состава основных подразделений и связей между ними.

3) Регламентации – разработка количественных характеристик аппарата управления, процедур управленческой деятельности.

Однако анализ показывает, что и системно-целевой подход к формированию организационных структур управления имеет ряд недостатков, снижающих эффективность его применения. Это, прежде всего, связано с отсутствием четко сформулированных критериев декомпозиции целей и алгоритма перехода от целей производственной системы к целям управления и, далее, к организационной структуре.

В соответствии с информационным подходом проектирование организационных структур производится исходя из схемы информационных потоков в системе управления. Действительно, между системой информации и организационной структурой управления имеется органическая взаимосвязь. Объем, характер, и объективные потоки информации определяют состав и взаимодействие структурных подразделений. Искаженные данные часто вызывают усложнение структуры. Нечетко организованные потоки информации ведут к дублированию функций, к снижению ответственности руководителей и исполнителей, к нарушению ритма функционирования системы управления.

Суть данного подхода состоит в том, что за основу информации берутся документы, показатели документов и сведения подразделений системы управления. При обследовании существующей системы управления информация записывается в стандартные анкеты, матричные модели, отображающие движение документов.

Практика показала, что при обследовании системы управления собирается большой массив информации, конкретная обработка которого часто становится непосильной задачей. Поэтому разработчики вынуждены переходить на отдельные задачи без учета их взаимосвязи и анализа объективности используемой информации.

Работы, основанные на информационном подходе, как правило, сводятся к совершенствованию документооборота и включению вычислительной техники в процесс управления без каких-либо существенных изменений структуры управления и управленческих процессов.

Таким образом, можно выделить следующие основания и принципы при формировании местных администраций [1]:

1) В сфере местных бюджетов.

К полномочиям местной администрации должны быть отнесены разработка и исполнение бюджета. Следует разделить экономическое прогнозирование, поиск (формирование) дополнительных источников доходов местного бюджета и формирование расходной части, исполнение и текущий контроль за исполнением бюджета. Поэтому целесообразно наличие отдельно финан-

совых (экономических) и бюджетных (бухгалтерских) подразделений в местной администрации.

2) В сфере управления муниципальной собственностью.

Основная часть муниципальной собственности, как правило, передается в оперативное управление и полное хозяйственное ведение муниципальным предприятиям, учреждениям и организациям. Оставшаяся часть в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации составляет муниципальную казну, из чего следует необходимость создания муниципального казначейства или (и) иного структурного подразделения администрации, осуществляющего управление этой частью собственности, а также контролирующего использование переданной муниципальной собственности. Наличие таких органов обуславливается также необходимостью обеспечения процедур сдачи в аренду, продажи и иных действий, связанных с осуществлением отдельных прав собственника.

3) В сфере земле- и природопользования.

По отношению к земельным и иным природным ресурсам органы местного самоуправления осуществляют права собственника и права органа власти, то есть вопросы землепользования, землеустройства, регулирования земельных отношений, контроля за рациональным использованием земельных и иных природных ресурсов в том или ином объеме будут решаться и местными администрациями. Для исключения дублирования функций, вероятно, имеет смысл создание соответствующих органов в местных администрациях и передача им отдельных государственных полномочий.

4) В сфере жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства, транспорта.

В этой сфере проявляется тенденция к переходу на отношения заказчик-подрядчик, где единым заказчиком выступает подразделение местной администрации, подрядчиками могут быть как муниципальные предприятия, так и предприятия любых форм собственности. Это позволяет сократить управленческий аппарат местной администрации, а также существенно экономит бюджетные средства за счет конкурсного предоставления муниципального заказа на наиболее выгодных для органов местного самоуправления условиях.

5) В сфере градостроительства.

Законодательство окончательно не сформировано. Но очевидно, что вопросы рациональной застройки поселений прежде всего касаются органов местного самоуправления. Поэтому необходимо создание архитектурной службы в местной администрации. Вопросы государственного архитектурно-строительного контроля могут быть возложены на эту службу либо осуществляться органом двойного подчинения. В конечном итоге это будет определяться размером поселения [1].

6) В сфере образования.

К полномочиям органов местного самоуправления целесообразно отнести вопросы организации, строительства, ремонта, содержания учреждений

образования и выплату заработной платы работникам этих учреждений. В случае предоставления учреждениям образования прав юридического лица функции местной администрации в этой сфере значительно сокращаются.

7) В сфере здравоохранения.

Ситуация аналогична, указанной в предыдущем пункте.

8) В сфере охраны общественного порядка.

Законом Российской Федерации «О милиции» и проекте закона «О полиции», а также действующим законодательством в сфере местного самоуправления предусмотрено содержание за счет средств местных бюджетов дополнительной численности сотрудников милиции (полиции) общественной безопасности, иных полномочий органам местного самоуправления не предоставлено. В этой ситуации нет необходимости создавать специализированное подразделение в составе местной администрации.

9) В сфере пожарной охраны.

Ситуация аналогична, указанной в предыдущем пункте.

10) В сфере информационного обеспечения.

Учитывая практически подтвержденную значительную экономию за счет внедрения информационных технологий, целесообразно создание в местной администрации службы информатизации.

Возложенные полномочия по ведению муниципальной статистики и муниципальных архивов влекут за собой обязательное создание соответствующих подразделений.

Муниципальные средства массовой информации действуют в правовом режиме самостоятельных предприятий в соответствии с законодательством. В достаточно больших муниципальных образованиях имеет смысл для целенаправленной работы с населением через средства массовой информации создавать пресс-службы.

11) В сфере культуры, физической культуры и спорта.

Содержание объектов культуры, физической культуры и спорта, их функционирование могут обеспечиваться в том же порядке, что и других муниципальных учреждений и предприятий.

Возможно возложение функций по формированию муниципальной политики и координации в этой сфере на одно из подразделений местной администрации из социально-культурного блока.

В достаточно крупных муниципальных образованиях с большим количеством соответствующих объектов возможно создание специализированных подразделений администрации.

12) В сфере социальной поддержки населения.

Социальная защита населения осуществляется государственными структурами. В то же время в существующих условиях вопросы социальной поддержки имеют одно из приоритетных значений. При условии наличия средств возможна дополнительная социальная поддержка населения органами местного самоуправления. Во всяком случае, с учетом ситуации необходимо наличие в структуре местной администрации соответствующего под-

разделения. С целью экономии средств на содержание управленческого аппарата целесообразно создание по блоку социальных вопросов единого подразделения в администрации.

13) В сфере торговли, общественного питания и бытового обслуживания.

Указанные услуги должны оказываться населению, как правило, предпринимательскими структурами. Для поддержания уровня цен на социально значимые товары и услуги и поддержки малообеспеченных слоев населения необходимо создание в этой сфере муниципальных предприятий, управление которыми осуществляется в том же порядке, что и другими муниципальными предприятиями.

Создание соответствующей структуры в администрации целесообразно только в случае достаточно большого количества объектов данной сферы.

Конкретная структура администрации, разделение или совмещение полномочий структурными подразделениями, их штатная численность будут определяться численностью населения, возможностями местного бюджета, развитостью инфраструктуры муниципального образования. С целью сокращения расходов на содержание управленческого аппарата и стимулирования оптимизации структуры местной администрации возможно применение такого механизма, как установление предельного процента расходов местного бюджета на обеспечение деятельности местной администрации, без вмешательства в решение вопроса об установлении ее структуры.

В настоящее время на федеральном уровне проводится административная реформа. В результате проводимых изменений должна быть создана гибкая и компактная система управления, отвечающая современным требованиям развития общества и государства. Главная цель реформы – создание эффективного государственного аппарата. Проблеме создания оптимальной и эффективной структуры управления в администрации города Саранска уделяется большое внимание в течение последних лет.

Необходимо сократить дублирование функций на муниципальном уровне и за счет этого оптимизировать соответствующие структуры и аппараты. Избыточные управленческие функции передать саморегулирующимся организациям и хозяйствующим субъектам. Упразднить подразделения администрации, за которыми закреплены полномочия, передача которых не закреплена законодательно, и которые не обеспечиваются финансированием.

Данный комплекс мер в целом должен способствовать развитию экономики муниципального образования и, в конечном счете, позитивно отразиться на благосостоянии населения:

1) Объекты муниципальной собственности распределить по сферам и закрепить за отраслевыми подразделениями администрации города с возложением на них контроля и надзора за деятельностью муниципальных предприятий и учреждений.

2) Разработать систему оценки деятельности руководителей муниципальных предприятий, увязанных с результатами финансово-хозяйственной

деятельности возглавляемых ими хозяйствующих субъектов.

3) Создать систему мониторинга деятельности подразделений администрации города по выполнению плана социально-экономического развития, целевых программ, экономии бюджетных средств и т.д.

4) Вывести из структуры администрации избыточные функции.

5) Сформировать механизм принятия оперативных решений по вопросам организации управления. Оптимизировать структуру управления социальной защиты населения за счет: выведения функций по оказанию социальных услуг населению в муниципальное учреждение «Саранский городской центр социальной защиты населения»; функции по управлению муниципальными предприятиями и учреждениями, занятыми оказанием услуг населению (проведением мероприятий), вывести в управляющие компании – дирекции.

Из структуры администрации города вывести службу по техническому обеспечению деятельности подразделений администрации города и создать МУ «Техобеспечение».

Распределить объекты муниципальной собственности по сферам и закрепить за отраслевыми подразделениями администрации города с возложением на них контроля и надзора за деятельностью муниципальных предприятий и учреждений. Разработать систему оценки деятельности руководителей муниципальных предприятий, увязанных с результатами финансово-хозяйственной деятельности возглавляемых ими хозяйствующих субъектов.

В администрации города создать отлаженный механизм, посредством которого будут приниматься оперативные решения по вопросам организации управления.

В целях сохранения интеллектуальной собственности города в администрации города провести инвентаризацию информационных ресурсов, составить реестр интеллектуальной собственности города.

На основании функциональных обязанностей подразделений разработать показатели премирования («Внедрение системы премирования подразделений муниципальной администрации»). Они будут отражать эффективность работы структурных подразделений, служить критериями количественной и качественной оценки деятельности администрации по оказанию муниципальных услуг. Управление экономики является координатором процесса планирования, учета и оценки деятельности подразделений, оно должно готовить материалы для проведения ежемесячных балансовых комиссий по подведению итогов работы администрации города.

Саранск за последние 15 лет сильно изменился, причем в лучшую сторону. Однако в социальной сфере и отраслях экономики города остается еще немало проблем. На современном этапе развития Саранск сохраняет индустриальную специализацию, но она держится главным образом на предприятиях старого типа - ресурсоемких, с устаревшими технологиями и системой управления, с избыточной занятостью и очень низкой производительностью труда.

Кроме того, в Саранске достаточно сложная демографическая ситуация: помимо естественной убыли низкая заработная плата - одна из основных причин миграционного оттока трудоспособного населения из города. Также специалисты в качестве основных препятствий динамичному развитию Саранска назвали низкий уровень жизни горожан, неразвитый уровень рынка труда, низкую конкурентоспособность столицы Мордовии в сравнении с другими городами. В центре города должны появиться ритейл-стрит.

Саранск с 2004 года занимает призовые места в федеральном конкурсе «Самый благоустроенный город России». Но, по мнению экспертов, экономическая эффективность благоустроенных пространств нашего города пока достаточно низкая. В настоящее время центр Саранска слабо насыщен заведениями общественного питания, большинство из имеющихся представляют собой либо ночные клубы, совмещенные с рестораном, либо дорогие рестораны. Заведения современного формата (фаст-фуд, кофейни, чайные дома и т.д.), рассчитанные на молодую публику, население со средними доходами, семейную публику (в том числе детские кафе или кафе, имеющие детские зоны), практически отсутствуют. В среднесрочной перспективе необходимо развитие новых видов общепита, ориентированных на молодежь и средний класс, возникновение тематических мест (пабы и пр.).

В городе отсутствуют современные форматы торговли. В структуре площадей торговой недвижимости рынки составляют 60%, широко распространены «магазины у дома» еще с «советским» качеством обслуживания, супермаркеты пришли в город всего несколько лет назад. В то же время заявленные площадки под строительство торговых центров располагаются неравномерно и, соответственно, не обеспечат равной доступности населения к торговой инфраструктуре. Питерцы считают, что в ближайшие 5-7 лет в Саранске произойдет форматизация торговли, в городе появятся сетевые операторы и новые объекты торговой недвижимости.

Для того чтобы центр города стал многофункциональным, необходимо его комплексно реконструировать. Для этого предлагается сформировать в центре Саранска ритейл-стрит (количество магазинов на улице от 50 до 150): превратить улицу Пролетарскую в полностью торговую улицу, которая в перспективе будет связывать набережную и торгово-развлекательную зону на ул. Васенко.

Большинство торговых объектов и развлекательных заведений будут сконцентрированы на ул. Коммунистической, ул. Полежаева и пр. Ленина. Кроме того, проектировщики предлагают провести 2-ую очередь реконструкции реки Саранки, а также реконструкцию центральных улиц города с созданием плотной городской застройки. Также предлагается модернизировать и оптимизировать сложившиеся зоны торговли, создать систему небольших парковок на центральных улицах города, а также сеть улиц с ограниченным автомобильным движением.

В Саранске предлагается построить два больших окружных торговых центра с широким спектром услуг на 40 - 150 тысяч покупателей. И один ре-

гиональный торговый центр, рассчитанный на количество покупателей от 150 тысяч человек, который будет ориентирован на жителей близ лежащих микрорайонов. Торговые и торгово-развлекательные комплексы станут новыми подцентрами городского пространства спальных районов, заменив собой рынки.

Культурные события должны стать частью городской жизни. Несмотря на большое количество культурных учреждений, в Саранске не развиты современные форматы индустрии культуры, которые являются привлекательными для разных возрастных групп населения. Основные зоны отдыха и инфраструктура досуга сконцентрированы в центральной части города - в районах практически отсутствуют привлекательные для времяпрепровождения места.

Учреждения культуры Саранска не являются постоянным местом притяжения горожан: в музеях отсутствуют мастерские, редко проводятся выставки современного искусства, отсутствуют интернет-представительства музеев и т.д. Пространства рядом с учреждениями культуры также не являются местами концентрации населения (в силу отсутствия рядом заведений общественного питания, специально организованных событий и т.д.). Отсутствуют современные виды учреждений индустрии культуры: галереи, тематические музеи.

Нужно создать в Саранске современный музей (например, музей источников света), который может быть интегрирован в проект строительства технопарка. Музей должен отличаться современной архитектурой, проводимыми современными выставками, а также культурно-развлекательными мероприятиями.

Существующие учреждения культуры должны вести активную политику в отношении привлечения разных возрастных групп и формировать «комплексный продукт». Например, в музее им. С.Д. Эрьзи необходимо создать творческие мастерские как для детей, так и для взрослых, периодически проводить выставки современных мастеров. Также в городе должен постепенно развиваться формат частных спортивных клубов и фитнес-центров.

В Саранске должны появиться районы элитного жилья. В настоящее время тенденции строительства в Саранске не учитывают рыночную ситуацию: в городе нет кварталов дорогого жилья, интегрированных в городское пространство. Отсутствуют конкурентные преимущества у районов: горожане не видят особой разницы между районами Саранска, за исключением центра. Надо создать в Саранске четкую сегментацию рынка жилья: построить зоны элитного жилья, зоны социального жилья, соответственно также должны подразделяться и торговые объекты.

На сегодняшний день в Саранске практически отсутствует деловая недвижимость. Специализированные офисные центры практически отсутствуют (как в центре, так и за его пределами). В городе нет четко выделяемого делового района, но большинство административных и офисных зданий сконцентрированы в центре города. Под офисы используются, как правило,

здания научно-исследовательских институтов, административные здания.

Необходимо создавать в городе деловые зоны. Они могут появиться в центральной части Саранска и в строящемся технопарке. Новые деловые зоны должны быть сформированы как смешение разного вида коммерческой и жилой недвижимости. Промзоны должны превратиться в индустриальные парки.

Существующие промышленные зоны не способны обеспечить приток инвестиций в новые промышленные производства в Саранске. На сегодняшний день общая площадь промышленно-коммунальных зон городского округа составляет 2,9 тыс. гектаров (30% городских земель). Из них под производственными предприятиями - 1470 га (50% общей площади). Причем эффективность использования этих территорий невысокая, поэтому туда необходимо «стягивать» новые производства.

Для того чтобы реализовать данные предложения, должна быть стабилизирована численность населения города. На протяжении 12 лет (1996-2008 гг.) Саранск терял население за счет миграционного оттока. В 2008 г. данная тенденция была переломлена - в город впервые за многие годы приехало на 500 человек больше, чем уехало. По мнению специалистов, столица Мордовии имеет шанс улучшить свою демографическую ситуацию за счет достаточно большого резерва сельского населения республики (около 40%). Для того чтобы стабилизировать численность населения Саранска, миграционный приток должен составлять 550-700 человек в год. Кроме того, возможно привлечение людей из других регионов России. И конечно, улучшение демографической ситуации должно происходить за счет увеличения рождаемости. Чтобы Саранск стал более привлекательным для проживания, городским властям необходимо выполнить прописные истины: строить жилье, в том числе и социальное, развивать льготную ипотеку и создать достаточное количество высокооплачиваемых рабочих мест.

Управление и самоуправление муниципальными территориями в России должны строиться с учетом всей специфики российского общества и государства. При формировании институтов власти и управления необходимо сочетать интересы, как всех народов России, так и народов исторически сложившихся территориальных образований. Местные органы власти также следует формировать с обязательным учетом многонационального состава населения каждой республики, области, края и округа.

Список использованной литературы:

1. Широков А. Рекомендации по формированию структуры органов местного самоуправления [Электронный ресурс]: режим доступа // <http://emsu.ru/um/view.asp?c=678&p=1>