

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования  
«Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет)**

**Высшая школа экономики и управления**

**Кафедра «Экономическая теория, региональная экономика, государственное и муниципальное управление»**

**ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ**

**Заведующий кафедрой, д.э.н., профессор**

\_\_\_\_\_/ В.С. Антонюк /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

**Совершенствование организационной структуры исполнительных органов местного самоуправления (на примере  
Администрации г. Челябинской области)**

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

**ЮУрГУ – 38.03.04.2018.321.ВКР**

**Руководитель, ст. преподаватель**

\_\_\_\_\_/ В.В. Погонин /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

**Автор**

**студент группы ВШЭУ – 438**

\_\_\_\_\_/ Л.В. Бобков /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

**Нормоконтролер, к.э.н, доцент**

\_\_\_\_\_/ Е.М. Колмакова /

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

**Челябинск 2018**

## АННОТАЦИЯ

Бобков Л.В. Совершенствование организационной структуры исполнительных органов местного самоуправления (на примере Администрации г. Челябинска). – Челябинск: ЮУрГУ, ВШЭУ-438, 99 с., 26 ил., 13 табл., библиогр. список – 39 наим., 3 прил.

Объектом дипломной работы является организационная структура исполнительного органа местного самоуправления.

Цель дипломной работы – разработать рекомендации по совершенствованию организационной структуры исполнительного органа местного самоуправления.

В дипломной работе выявлена сущность организационной структуры исполнительного органа местного самоуправления, описаны технологии совершенствования организационной структуры исполнительного органа местного самоуправления, обобщен российский и зарубежный опыт их применения, проведен анализ эффективности функционирования организационной структуры Администрации г. Челябинска, разработаны рекомендации по ее совершенствованию, определен экономический эффект от внедрения предложенных рекомендаций.

Результаты дипломной работы имеют практическую значимость и могут применяться Администрацией г. Челябинска при совершенствовании организационной структуры.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	9
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	
1.1 Сущность и виды организационных структур управления .....	11
1.2 Статус и компетенции исполнительного органа местного самоуправления .....	26
1.3 Отечественный и зарубежный опыт оптимизации организационных структур исполнительных органов местного самоуправления .....	29
1.4 Методики оценки эффективности организационной структуры исполнительных органов местного самоуправления .....	35
1.5 Алгоритм анализа организационной структуры исполнительных органов местного самоуправления .....	50
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ АДМИНИСТРАЦИИ Г. ЧЕЛЯБИНСКА	
2.1 Общая характеристика организационной структуры Администрации г. Челябинска .....	55
2.2 Анализ и оценка показателей эффективности организационной структуры исполнительного органа местного самоуправления .....	58
2.3 Выявление проблем функционирования действующей оргструктуры исполнительного органа местного самоуправления .....	75
ГЛАВА 3. РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ АДМИНИСТРАЦИИ Г. ЧЕЛЯБИНСКА)	
3.1 Основные рекомендации по совершенствованию организационной структуры Администрации г. Челябинска .....	79

3.2 Разработка организационной структуры Администрации Челябинска в рамках реинжиниринговой стратегии.....	84
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	92
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	94
ПРИЛОЖЕНИЕ А .....	97
ПРИЛОЖЕНИЕ Б.....	98
ПРИЛОЖЕНИЕ В .....	99

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность данного исследования обоснована несколькими факторами. Во-первых, постоянной необходимостью в качественном и эффективном управлении исполнительным органом местного самоуправления. Во-вторых, необходимостью в оптимизации его административных процессов, в грамотном распределении функций и полномочий между структурными подразделениями данного исполнительного органа. В-третьих, необходимостью улучшения качества предоставляемых услуг населению, и как следствие, повышения его удовлетворенности.

Повышение эффективности функционирования организационной структуры исполнительного органа местного самоуправления позволяет оптимизировать работу подразделений, сократить время выполнения функций и задач, повысить качество предоставляемых населению услуг, сократить расходы бюджета.

Организационная структура любого исполнительного органа местного самоуправления включает в себя различные подразделения отраслевого и функционального назначения, а именно: управления, отделы, комитеты. Кроме того, имеется вспомогательный аппарат, представленный бухгалтерией, управлением делами, отделом кадров, юридической службой и т.д.

Создаются структурные подразделения исполнительного органа в соответствии со схемой управления конкретным муниципальным образованием, возглавляются руководителем и имеют соответствующие полномочия по осуществлению исполнительной и распорядительной деятельности в определенной сфере согласно уставу муниципального образования и законодательству.

Объектом настоящего исследования является организационная структура исполнительного органа местного самоуправления (Администрация г. Челябинска). Предметом исследования выступают методики анализа

эффективности и направления совершенствования организационной структуры данного исполнительного органа.

Цель исследования: разработать рекомендации по совершенствованию организационной структуры исполнительного органа местного самоуправления.

Задачи исследования:

1. На основе анализа библиографических источников дать характеристику исполнительного органа местного самоуправления и анализ основных понятий.

2. Описать существующие методики и технологии совершенствования организационных структур исполнительных органов местного самоуправления.

3. Дать характеристику отечественного и зарубежного опыта совершенствования организационных структур исполнительных органов местного самоуправления.

4. На основе предложенного автором алгоритма оценить эффективность действующей оргструктуры исполнительного органа местного самоуправления и выявить проблемы ее функционирования.

5. Обосновать рекомендации по совершенствованию организационной структуры.

Проблемы совершенствования анализируются в работах таких авторов, как Р. Бабун, Е. Старченко, Б.А. Аникин, И.Л. Рудая, А. К. Павлюк, А.П. Дороговцев и др. и информационную базу исследования составили бюджет городского округа, схема организационной структуры Администрации города, регламент Администрации, регламент административных процессов.

# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

## 1.1 Сущность и виды организационных структур управления

Организационная структура управления – это состав и соподчиненность элементов системы управления.

Организационная структура управления – это нормативно закрепленная форма разделения управленческого труда, устанавливающая упорядоченность задач, ролей, полномочий и ответственности. Она создает условия для осуществления организацией своей деятельности и достижения установленных целей, развивается и изменяется под воздействием стратегии организации и в соответствии с изменениями во внешней среде.

Структура иллюстрируется схемой, показывает иерархию должностей и подразделений.

Структура управления состоит из внутренне упорядоченной совокупности элементов (ячеек). В организационной структуре управления выделяют звенья (отделы, департаменты), уровни, связи, представленные на рисунке 1.

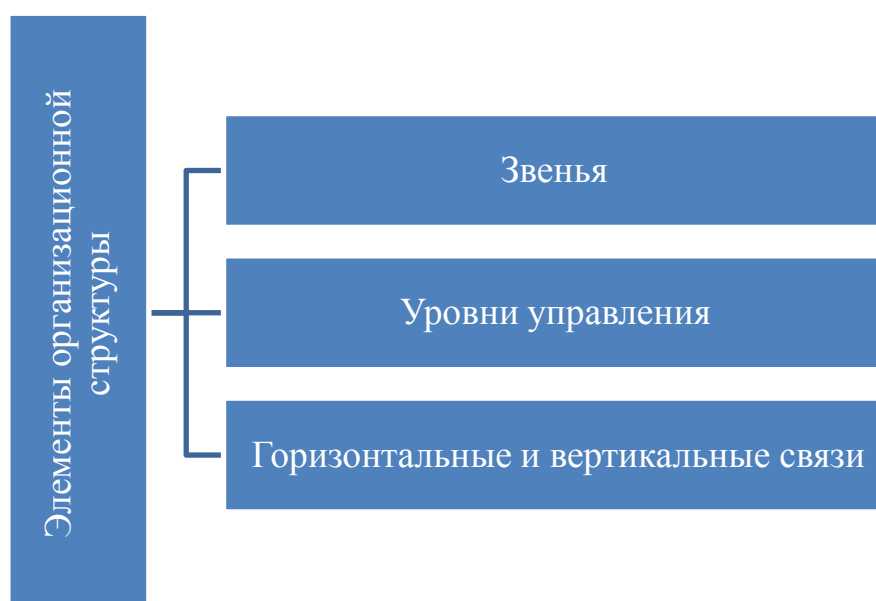


Рисунок 1 – Элементы организационной структуры

К звеньям управления относятся структурные подразделения, а также отдельные специалисты, выполняющие соответствующие функции управления либо их часть. К звеньям управления следует относить и менеджеров, осуществляющих регулирование и координацию деятельности нескольких структурных подразделений. В основе образования звена управления лежит выполнение отделом определенной функции управления.

Под уровнем управления понимают совокупность звеньев управления, занимающих определенную степень в системах управления организацией. Ступени управления находятся в вертикальной зависимости и подчиняются друг другу по иерархии [9, с. 143].

Горизонтальные связи носят характер согласования и являются одноуровневыми. Вертикальные – это отношения подчинения. Необходимость в них возникает при иерархичности построения системы управления, то есть при наличии различных уровней управления, на каждом из которых преследуются свои цели. При двухуровневой структуре создаются верхние звенья управления и низовые звенья. При трех и более уровнях в организационной структуре управления формируется так называемый средний слой, который в свою очередь может состоять из нескольких уровней.

Структура управления определяется составляющими ее звеньями и иерархическими уровнями управления. Каждый уровень характеризуется своей совокупностью звеньев. Отношения между звеньями управления (департаментами) поддерживаются с помощью связей (взаимоотношения, коммуникации), которые принято подразделять на горизонтальные и вертикальные. Горизонтальные связи (связи кооперации и координации равноправных звеньев управления) носят характер согласования и являются одноуровневым. Вертикальные связи (субординационные, иерархические связи) – это связи руководства и подчинения, они служат каналами передачи распорядительной и отчетной информации [30].



Важной характеристикой организационной структуры является число уровней равноправных ячеек (число нижестоящих ячеек, подчиненных одной вышестоящей). Структура управления имеет иерархическое строение. По своему положению в структуре элементы подразделяются на вышестоящие, нижестоящие и равноправные.

Перед каждым элементом структуры ставятся определенные задачи, за каждым закрепляются права, обязанности и ответственность. Функции элементов структуры – это итог распределения и закрепления функций управления, а структура управления в целом должна охватить весь необходимый набор функций управления. При этом важно не допускать не только дублирования, когда за одни и те же функции отвечают различные ячейки, но и выпадения каких-либо функций из круга обязанностей всех ячеек.

Важным признаком структуры управления является число ее звеньев, которое должно быть сведено к целесообразному минимуму. Многозвенность приводит к удлинению связей и увеличению потоков информации, затрудняет эффективное использование методов управления.

Организационная структура определяет состав и соотношение различных уровней в организации производства, а также формы этой организации. Под производственной структурой понимаются состав и мощность производственных подразделений, их соотношение и формы взаимосвязи на каждой ступени (уровне) организации производства.

Определяющими для организационной структуры являются: цели организации, функции и процедуры их выполнения, информационные потоки и технические средства по их обработке, распределение полномочий и обязанностей персонала, внешняя среда.

Тип структуры определяется принципом, который положен в основу разделения труда, а также степенью устойчивости среды.

Функциональная структура построена по принципу разделения обязанностей между функциональными подразделениями. Каждое из них отвечает, как правило,

за одно направление деятельности (производство, финансы, закупки и продажи, персонал)

Продуктовая структура предполагает формирование подразделений, ориентированных на создание конкретных видов продуктов. Продуктовая структура – одна из разновидностей дивизиональных структур, к которым относятся ещё структуры с региональными отделениями и структуры с отделениями, ориентированными на группы потребителей.

Матричная структура была создана для того, чтобы преодолеть недостатки, характерные для вышеназванных типов структур. Специалисты из функциональных подразделений курируют производство одного или нескольких продуктов и оказывают консультативную поддержку сотрудникам продуктовым подразделениям.

Каждый тип структуры характеризуется иерархичностью (количеством уровней между топ – менеджером, и рядовым работником).

Иерархичные организации эффективны с точки зрения контроля, за распределением ресурсов. Они обеспечивают высокую степень концентрации ресурсов на отдельных направлениях, чёткое распределение прав, обязанностей и ответственности. Но в таких организациях ограничена самостоятельность сотрудников, высока инертность, малоэффективны коммуникации.

Бюрократические (механистические) структуры эффективны в устойчивой среде, где изменения предсказуемы. Но в современных условиях среда меняется быстро и непредсказуемо. Современную рыночную экономику называют неолиберальной, глобальной, турбокапитализм и скоростной капитализм. В этих условиях более успешны организации с адаптивной структурой.

В менеджменте выделяется шесть видов наиболее распространенных организационных структур управления.

## 1. Линейная организационная структура управления

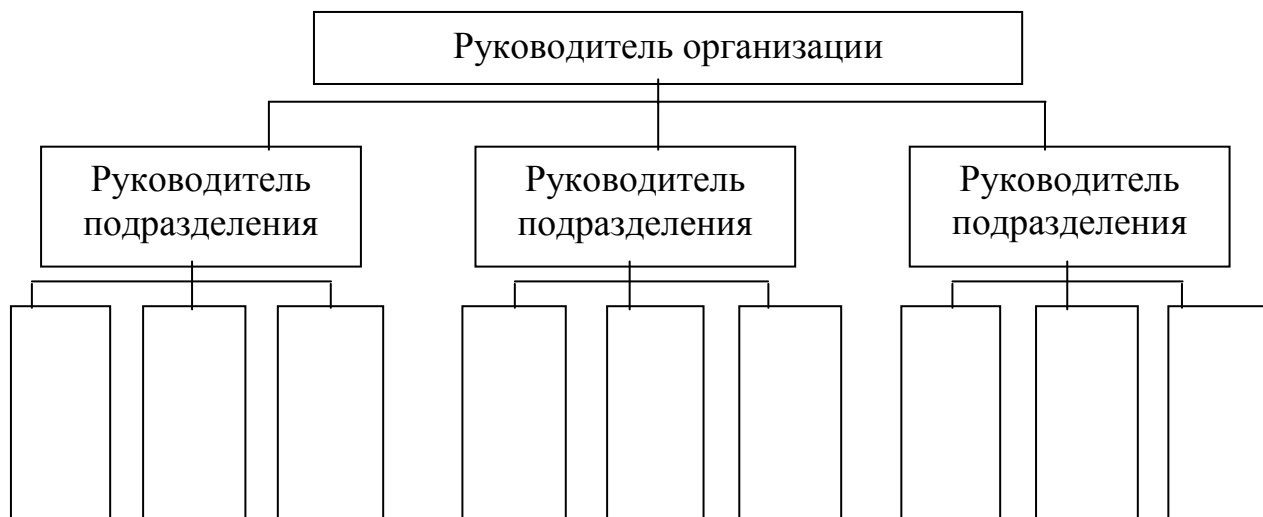


Рисунок 2 – Линейная организационная структура управления

Данный вид структуры имеет следующие особенности:

- образуется в результате построения аппарата управления только из взаимоподчинённых органов в виде иерархической лестницы;
- во главе каждого подразделения находится руководитель, наделённый всеми полномочиями и осуществляющий единоличное руководство подчинёнными ему работниками, сосредотачивающий в своих руках все функции управления. Сам руководитель находится в непосредственном подчинении руководителя высшего уровня;
- разделение системы управления на составляющие части осуществляется по производственному признаку с учётом степени концентрации производства, технологических особенностей, широты номенклатуры продукции и др.;
- при таком построении в наибольшей степени соблюдается принцип единоначалия: одно лицо сосредотачивает в своих руках управление всей совокупностью операций, подчинённые выполняют распоряжения только одного руководителя. Вышестоящий орган управления не имеет права отдавать распоряжения каким-либо исполнителям, минуя их непосредственного руководителя;

– используется мелкими и средними фразами, осуществляющими несложное производство, при отсутствии широких кооперационных связей между предприятиями.

Линейная организационная структура обладает как преимуществами, так и недостатками. Среди преимуществ можно отметить:

- личная ответственность руководителя за конечные результаты деятельности своего подразделения;
- единство и чёткость распорядительства;
- согласованность действий исполнителей;
- чёткая система взаимных связей между руководителем и подчинённым;
- быстрота реакции в ответ на прямые указания;
- получение исполнителями увязанных между собой распоряжений и заданий, обеспеченных ресурсами;

Недостатки линейной структуры управления:

- высокие требования к руководителю, который должен иметь обширные разносторонние знания и опыт по всем функциям управления и сферам деятельности, осуществляемым подчинёнными, что ограничивает возможности руководителя по эффективному управлению;
- перегрузка менеджеров высшего уровня, огромное количество информации, поток бумаг, множественность контрактов с подчинёнными и руководителями;
- тенденция к волоките при решении вопросов, касающихся нескольких подразделений;
- отсутствие звеньев по планированию и подготовке управленческих решений [30].

## 2. Функциональная организационная структура управления

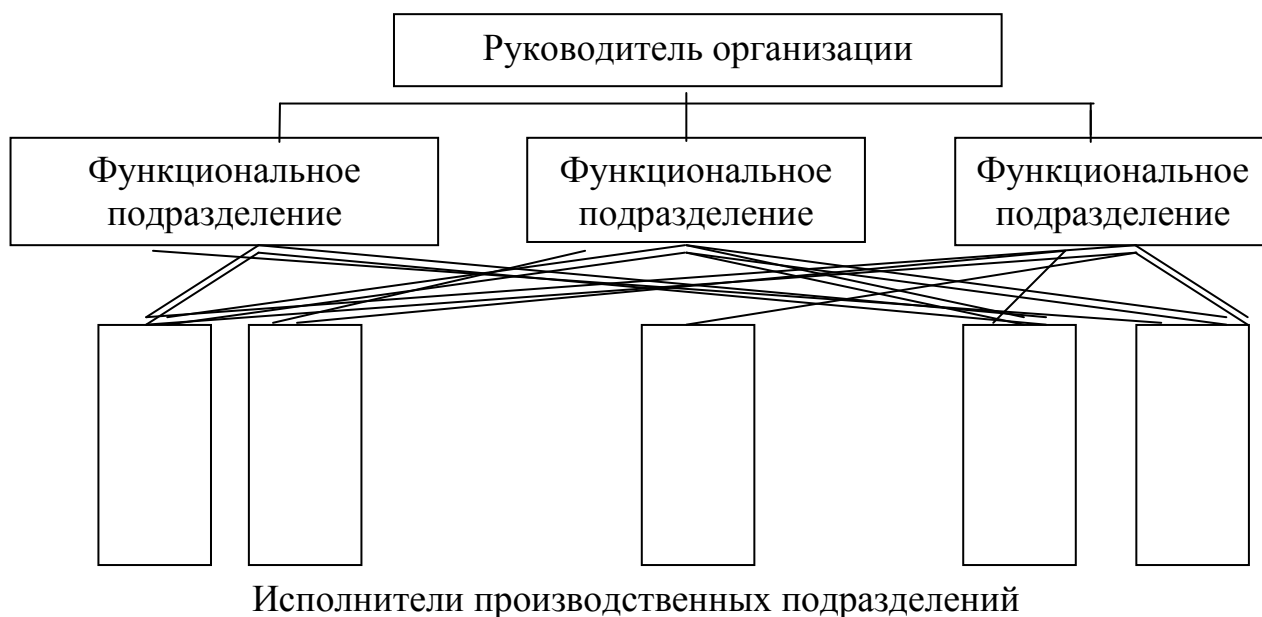


Рисунок 3 – Функциональная организационная структура управления

Данный вид структуры имеет следующие особенности:

- каждый орган управления специализирован на выполнении отдельных функций на всех уровнях управления;
- выполнение указаний каждого функционального органа в пределах его компетенции обязательно для производственных подразделений;
- решения по общим вопросам принимаются коллегиально;
- функциональная специализация аппарата управления значительно повышает его эффективность, т.к. вместо универсальных менеджеров, которые должны разбираться в выполнении всех функций, появляется штаб высококвалифицированных специалистов;
- структура нацелена на выполнение постоянно повторяющихся рутинных задач, не требующих оперативного принятия решений;
- используются в управлении организациями с массовым или крупносерийным типом производства, а также при хозяйственном механизме затратного типа, когда производство наименее восприимчиво к НТП.

Преимущества функциональной структуры управления:

– высокая компетентность специалистов, отвечающих за осуществление конкретных функций. Помогает преодолеть недостаток линейной структуры, поскольку принятие решений в каждой из областей деятельности возлагается на специалистов, которые сведущи в определенной сфере деятельности, а потому могут принимать более взвешенные и обоснованные решения. Линейная структура этого обеспечить не может, поскольку линейный руководитель не может знать всего.

– линейные менеджеры (руководители подразделений) в этом случае освобождаются от принятия решений и могут сосредоточиться исключительно на управлении производством.

– функциональная структура снижает потребность организации в специалистах широкого профиля, которые встречаются достаточно редко. Это приводит к упрощению и решению ряда очень существенных проблем кадровой политики.

Недостатки функциональной структуры управления:

– очень трудно согласовывать решения, принимаемые функциональными подразделениями. Могут возникать ситуации, когда решения, принятые разными функциональными службами, будут противоречить друг другу. Это требует обращения в данные службы в отношении с необходимостью изменить сущность решений;

– отсутствие взаимопонимания и единства действий между функциональными службами;

– мотивация работников снижается, поскольку каждый из них подчиняется одновременно нескольким функциональным руководителям; появляется возможность избежать ответственности. С другой стороны, функциональный руководитель не всегда может в достаточной мере проконтролировать действия своих подчиненных;

– процедура принятия решений оказывается более длительной, в том числе и из-за необходимости согласовывать их с другими функциональными службами;

– дублирование и несогласованность указаний и распоряжений, получаемых работниками, поскольку каждый функциональный руководитель и специализированное подразделение ставят свои вопросы на первое место [30].

### 3. Линейно–функциональная организационная структура управления

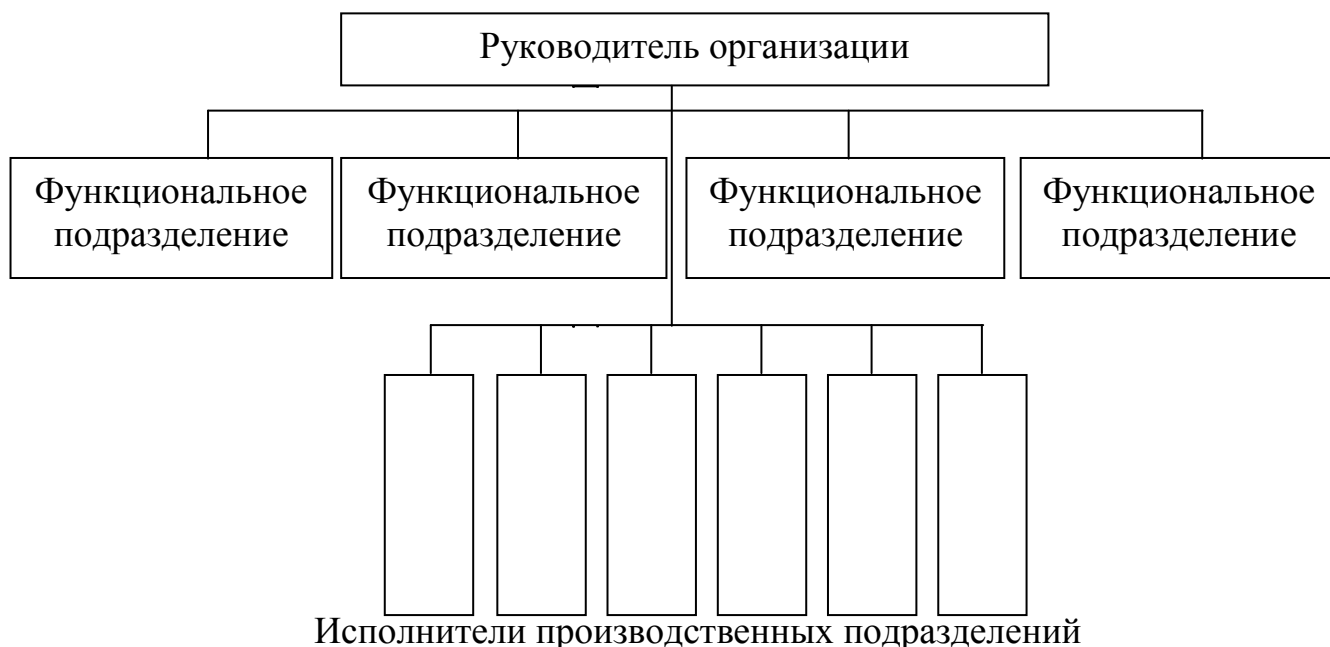


Рисунок 4 – Линейно–функциональная организационная структура управления

Данный вид структуры имеет следующие особенности:

– обеспечивает такое разделение управленческого труда, при котором линейные звенья управления призваны командовать, а функциональные – консультировать. Помогать в разработке конкретных вопросов и подготовке соответствующих решений, программ, планов;

– руководители функциональных подразделений (по маркетингу, финансам, НИОКР, персоналу) осуществляют влияние на производственные подразделения формально. Как правило, они не имеют право самостоятельно отдавать им распоряжения;

– роль функциональных служб зависит от масштабов хозяйственной деятельности и структуры управления фирмой в целом;

– функциональные службы осуществляют всю техническую подготовку производства; подготавливают варианты решений вопросов, связанных с руководством процесса производства.

Преимущества линейно–функциональной структуры:

– освобождение линейных руководителей от решения многих вопросов, связанных с планированием финансовых расчётов, материально–техническим обеспечением и др. Линейный руководитель выполняет функции координатора, что исключает противоречия в выводах и распоряжениях;

– линейный руководитель является единственным руководителем для каждого из работников. Как следствие — более сильная мотивация и отсутствие возможности избежать выполнения своих обязанностей;

– уровень осведомленности решений сохраняется на том же уровне, что и при функциональной структуре.

Недостатки линейно–функциональной структуры:

– излишнее усложнение вертикальных отношений в организации;

– на горизонтальном уровне, напротив, отношения развиты слишком слабо, поскольку решения, в конечном счете, принимает линейный руководитель. В этом отношении функциональная структура более совершенна, поскольку она обеспечивает «складность» действий подразделений, объединенных процессом производства (по крайней мере, в каждой из областей, за которые отвечают функциональные службы);

– линейный руководитель, обязанный реализовывать оперативное управление, оказывается перегруженным из–за необходимости принимать решения стратегического характера;

– каждое звено заинтересовано в достижении своей узкой цели, а не общей цели фирмы;

– малоприменима на больших предприятиях, поскольку линейный руководитель не может в должной степени координировать деятельность подчиненных [9,30].



#### 4. Линейно–штабная организационная структура управления

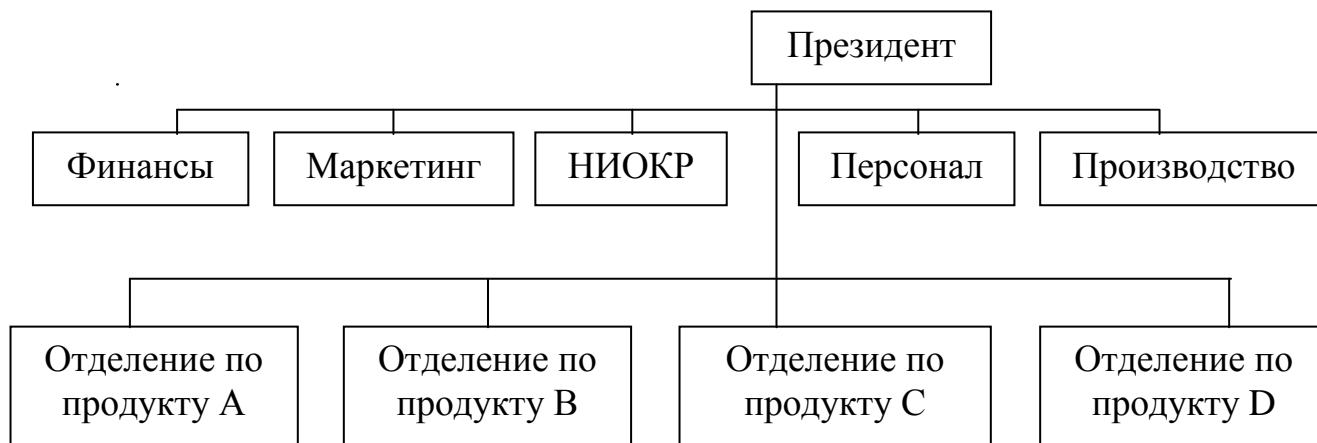


Рисунок 5 – Линейно–штабная организационная структура управления

Данный вид структуры имеет следующие особенности:

– руководство исполнителями возлагается на линейного руководителя, при котором создается штаб. Штаб не имеет полномочий, связанных с руководством и принятием решений; его задачи ограничиваются помощью линейному менеджеру в осуществлении определенных функций управления;

– создание штабных структур – шаг в сторону разделения труда менеджеров;

– штабная структура включает штабных специалистов при высших менеджерах;

– к штабным подразделениям относят службу контроллинга, отделы координации и анализа, группу сетевого планирования, социологическую, юридическую службы;

– часто менеджеры штабных подразделений наделяются правами функционального руководства. К ним относят планово–экономический отдел, бухгалтерию, отдел маркетинга, отдел управления персоналом.

Преимущества линейно–штабной структуры:

– линейные руководители освобождаются от нагрузки, что позволяет им качественнее осуществлять оперативное управление;

– более глубокая и осмысленная подготовка управленческих решений;

– поскольку в штат подразделения входят специалисты в конкретных областях, организация не нуждается в специалистах широкого профиля.

Недостатки линейно–штабной структуры:

- у линейного руководителя сосредотачивается слишком много властных полномочий;
- тенденция к чрезмерной централизации;
- отсутствие четкой ответственности, поскольку специалист, подготавливающий решение, не занимается его реализацией; вследствие этого могут возникать проблемы, связанные с реализуемостью решений [30].

## 5. Матричная организационная структура управления

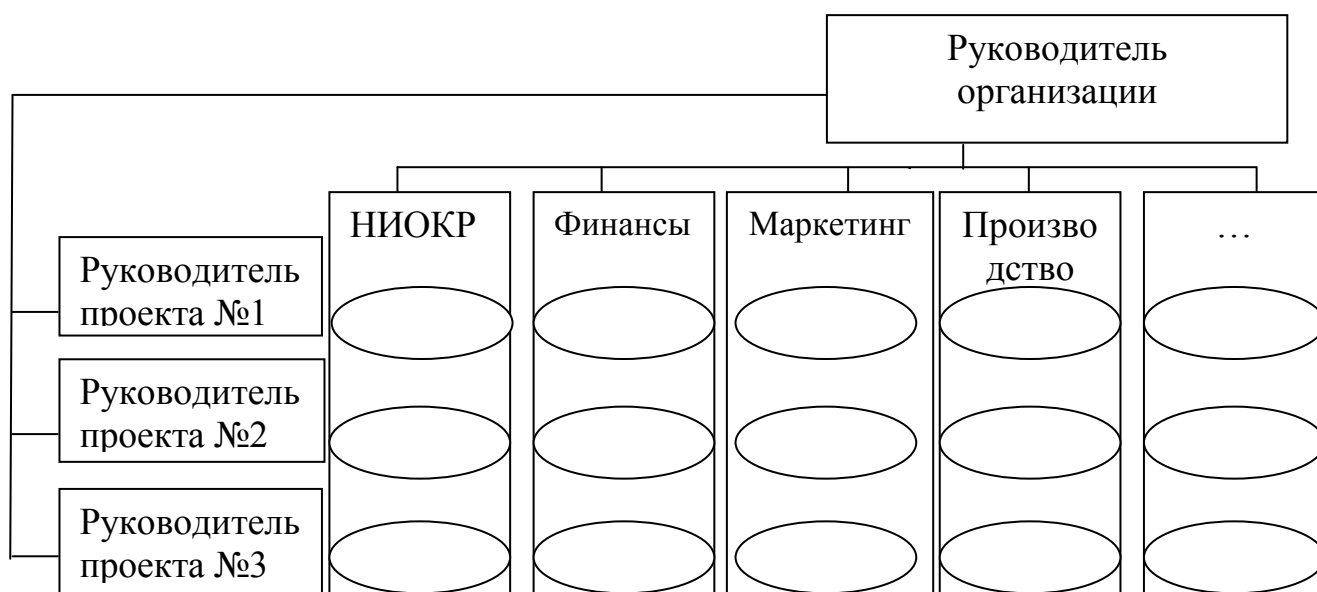


Рисунок 6 – Матричная организационная структура управления

Данный вид структуры имеет следующие особенности:

- матричная структура представляет собой современный эффективный тип организационной структуры управления, построенный на принципе двойного подчинения исполнителей: с одной стороны – непосредственному руководителю функциональной службы, которая предоставляет персонал и техническую помощь, с другой – руководителю проекта (целевой программы), который наделён необходимыми полномочиями для осуществления процесса управления в соответствии с запланированными сроками, ресурсами и качеством;
- руководитель проекта взаимодействует с двумя группами подчинённых: с постоянными членами проектной группы и с другими работниками

функциональных отделов, которые подчиняются ему временно и по ограниченному кругу вопросов;

– переход к матричной структуре обычно охватывает часть организации, при этом её успех зависит от того, насколько руководители проектов обладают профессиональными качествами менеджеров;

– применяется в основном в наукоёмких отраслях.

Преимущества матричной организационной структуры:

– лучшая ориентация на проектные цели и спрос;

– текущее управление оказывается более эффективным;

– повышается вероятность гибкого использования ресурсов в соответствии с актуальными задачами, стоящими перед организацией;

– вовлечение руководителей всех уровней и специалистов в сферу активной творческой деятельности по ускоренному техническому совершенствованию производства;

– гибкость и оперативность маневрирования ресурсами при выполнении нескольких программ в одной фирме;

– усиленная личная ответственность руководителя за программу в целом и за её элементы;

– относительная автономность проектных групп способствует развитию в работниках навыков в области проведения хозяйственных операций, принятия решений, а также их профессиональных навыков;

– время реакции на нужды проекта и желания заказчиков сокращается.

Недостатки матричной организационной структуры:

– из-за отсутствия координации каждая из проектных групп будет «тянуть одеяло на себя» – возникают проблемы с определением приоритетов;

– возможно возникновение конфликтов между менеджерами функциональных подразделений и руководителями проектных групп;

– проблемы, возникающие при установлении приоритетов заданий и распределении времени работы специалистов над проектами, могут нарушать стабильность функционирования фирмы;

– трудности установления чёткой ответственности за работу подразделения;

– возможность нарушения установленных правил и стандартов, принятых в функциональных подразделениях из-за длительного отрыва сотрудников, участвующих в работе проекта, от своих подразделений [8,9,30].

#### 6. Дивизиональная организационная структура управления

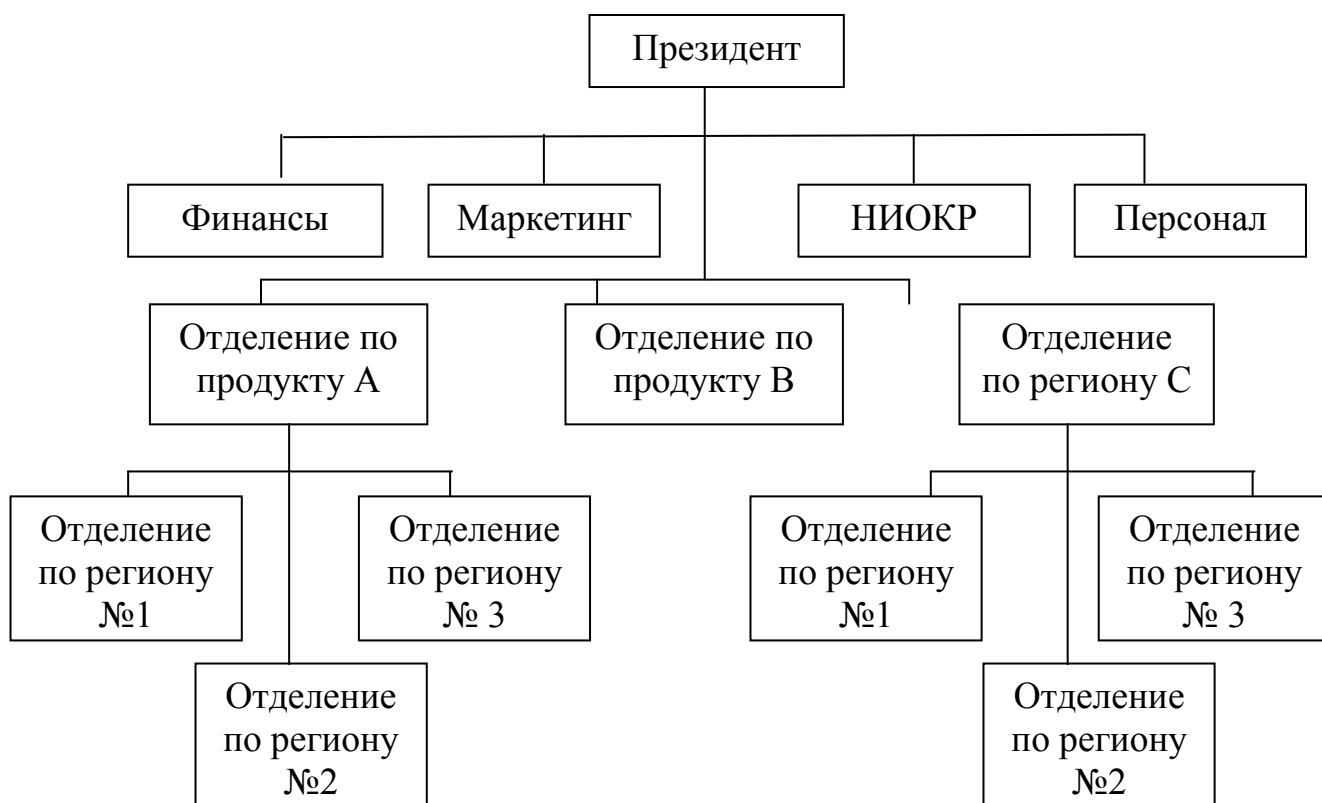


Рисунок 7– Дивизиональная организационная структура управления

Данный вид структуры имеет следующие особенности:

– потребность в применении дивизиональной структуры возникла в связи с резким увеличением размеров предприятий, диверсификацией их деятельности, усложнением технологических процессов;

– основная фигура в рамках дивизиональной структуры – менеджер, руководящий подразделением (вертикальная касательство);

– подразделения выделяются на основании одного критерия: это может быть или фабрика определенного вида товара, или обслуживание региона, или работа с определенным типом потребителя, или иной признак;

– руководители вторичных функциональных служб отчитываются перед управляющим производственного подразделения;

– помощники руководителя производственного отделения контролируют деятельность функциональных служб по всем заводам отделения, координируя их деятельность по горизонтали.

Преимущества дивизиональной структуры:

– подразделения функционируют как малые самостоятельные предприятия, что повышает их конкурентные качества;

– более тесная связь производства с потребителями, ускоренная реакция на изменения во внешней среде;

– улучшение координации работ в подразделениях вследствие подчинения одному лицу.

Недостатки дивизиональной структуры:

– одни и те же подразделения вынуждены выполнять одинаковую работу, поскольку горизонтальные связи существуют только внутри подразделения, отвечающего за производство продукта от начала движения до его завершения;

– дублирование функций управления на различных уровнях приводит к росту затрат на содержание управленческого аппарата;

– рост иерархичности вертикали управления;

– руководитель подразделения вынужден планировать движение производства от начала до конца [8,30].

Рассмотрев сущность и виды организационных структур управления, отметим, что в исполнительных органах местного самоуправления, используется тип иерархичной структуры и вид линейно–функциональной структуры управления.

## 1.2 Статус и компетенции исполнительного органа местного самоуправления

Органы местного самоуправления – это «избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения» [3].

Несмотря на то, что порядок формирования органов местного самоуправления, а также полномочия и их срок определяются уставами муниципальных образований, существует определенным образом закрепленная структура данных органов. Ее составляют:

1. представительный орган муниципального образования,
2. глава муниципального образования,
3. местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования),
4. контрольно-счетный орган муниципального образования,
5. иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Исполнительный орган местного самоуправления – это формируемый представительным органом местного самоуправления и подотчетный ему орган, осуществляющий исполнительно-распорядительную деятельность в границах муниципального образования.

Исполнительным органом местного самоуправления является местная администрация. Численный состав работников устанавливается самостоятельно органами местного самоуправления.

Компетенции – это совокупность установленных нормативными правовыми актами задач, функций и полномочий.

Компетенции исполнительного органа местного самоуправления – это совокупность вопросов местного значения, к числу которых в соответствии с ФЗ №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относятся:

- формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;
- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;
- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования и др.

Конкретный перечень вопросов местного значения в соответствие со статусом муниципального образования закрепляются в Уставе муниципального образования.

Объем компетенций муниципальных образований с разным юридическим статусом отличается, поэтому одинаковой схемы организационной структуры исполнительных органов местного самоуправления быть не может. Самый широкий спектр вопросов местного значения решают городские округа, вследствие чего у их исполнительных органов максимально широкий состав подразделений.

Местная администрация представляет собой аппарат, состоящий из главы муниципального образования, иных должностных лиц и структурных подразделений. Структура администрации, т.е. состав ее органов, утверждается муниципальным образованием самостоятельно в зависимости от полномочий и предметов ведения. Как правило, в него входят органы, которые занимаются вопросами здравоохранения, образования, строительства, жилищно-

коммунального хозяйства, архитектуры и градостроительства, транспорта и связи, благоустройства, социальной защиты населения, культуры, спорта и т.д.

К структурным элементам местной администрации, как правило, относятся следующие:

1) Глава Администрации, которым может быть глава муниципального образования или сити-менеджер. В зависимости от модели местного самоуправления может быть предусмотрен разный порядок избрания (назначения) на должность руководителя Администрации.

2) Заместители Главы (один или несколько).

3) Аппарат Администрации – совокупность подразделений, основное назначение которых заключается в оказании содействия работе руководящих органов Администрации.

4) Отраслевые (функциональные) подразделения: отделы, управления, комитеты.

Отраслевые подразделения отвечают за отдельные сферы муниципальной деятельности, т.е. за оказание населению конкретных муниципальных услуг. Функциональные подразделения выполняют общие для всех задачи: юридические, экономические, финансовые и т.д.

Комитеты и управления включают в себя по несколько отделов.

5) Если город административно поделен на районы, то есть территориальные (районные) органы местного самоуправления, которые входят в структуру Администрации.

На особенности организационной структуры местной администрации, состав ее подразделений и масштабы деятельности влияет ряд факторов:

- требования законодательства;
- численность населения муниципального образования;
- статус муниципального образования;
- финансовые возможности муниципального образования;
- модель местного самоуправления;



- особенности и состав управляемых объектов (социальная сфера, ЖКХ, промышленный комплекс и т.д.);
- социально-экономические, географические факторы.

Данные факторы определяют состав, объем и содержание направлений деятельности структурных подразделений. Чем выше численность населения и статус муниципального образования, тем больше спектр функциональной деятельности местной администрации, число ее подразделений, количество служащих и тем выше уровень ответственности должностных лиц.

Организационная структура обеспечивается разработкой и утверждением их штатного расписания, представляющего собой перечень структурных подразделений органа (с их наименованиями), должностей и их количества (в целом по органу управления и в структурных подразделениях в особенности), должностных окладов.

### 1.3 Отечественный и зарубежный опыт оптимизации организационных структур исполнительных органов местного самоуправления

Особенностью структуры администрации г. Покрова является наличие управления учета и регистрации граждан. Таких управлений при администрациях в стране пока единицы. Ведется работа по регистрации граждан, снятию с регистрационного учета, выдаются всевозможные справки: о прописке, составе семьи, приватизации жилья.

Разработаны:

- положения о всех управлениях, отделах администрации;
- структура управления;
- должностные инструкции каждого муниципального служащего;
- правила внутреннего трудового распорядка.

Для стимулирования муниципальных служащих проводится аттестация, на основании которой работник может быть переведен на более высокую должность,

поощрен. Кроме того, ему может быть рекомендовано: повысить свою квалификацию. В связи с этим органами местного самоуправления должны быть разработаны и приняты нормативно–правовые акты, регулирующие процессы аттестации и обучения муниципальных служащих.

Формирование положительного имиджа администрации позволит изменить негативное отношение населения к местной власти, будет способствовать развитию местного самоуправления.

Следует отметить, что подходы к оптимизации организационных структур используются как в отношении исполнительных, так и в отношении представительных органов [16].

В Горловке ведется работа по реорганизации структуры городского совета, который является представительным органом. Работа предполагает снятие дублирующих функций отделов и управлений и создание современной и эффективной управленческой вертикали.

Организационная структура управления Горловского городского совета, которая есть сегодня, не в полной мере соответствует современным требованиям и не использует весь потенциал для эффективной реализации стратегических задач развития города.

Специалисты Национальной Академии Управления при Президенте Украины провели функциональное обследование деятельности горсовета и разработали проект новой структуры. В процессе своей работы они использовали европейский опыт и успешный опыт других городов Украины.

Среди выявленных недостатков – непропорциональное распределение функциональных обязанностей между сотрудниками, неудовлетворительная оперативность исполнения поручений руководства и низкий уровень обратной связи, что связано с необоснованным распределением структурных подразделений заместителям городского головы, нерациональное распределение полномочий по управлению коммунальными ресурсами между управлением муниципального развития и управлением ЖКХ и много другое.

Рекомендации изложены в виде предлагаемой организационной структуры управления с уточнением штата каждого структурного подразделения и обоснованием внесенных изменений. Главный принцип проекта – «Стратегия определяет структуру» [33].

Муниципалитет Арада был основан в июне 1995 года на основе местного совета. С организационной точки зрения муниципалитет подразделяется на три части: исполнительная часть, подчиненная генеральному директору муниципалитета, финансовая часть (подчиненная казначею) и управленческая часть, напрямую подчиненная мэру. Вот краткий функциональный обзор этих трех частей.

1. Исполнительные подразделения предоставляют муниципальные услуги жителям города (водоснабжение, канализация, освещение улиц, озеленение, уборка, вывоз мусора, безопасность, образование, просвещение, культура, социальные услуги и контроль). Система контроля состоит из двух частей – общего городского контроля и инженерного надзора. К исполнительной части отнесен также отдел кадров (в этом отделе работает ответственный за технику безопасности – на базе этой новой службы развивается третье направление контроля).

2. Финансовая часть занимается взиманием городских налогов, выплатой зарплат работникам муниципалитета, подготовкой бюджета, финансовой отчетностью, а также управлением закупками муниципалитета и складами. Бюджетный дефицит муниципалитета – более 20 процентов от обычного бюджета.

3. Третья часть состоит из подразделений, подчиненных напрямую мэру: юридического советника, внутреннего контролера, пресс–секретаря и канцелярии мэра. Мэр непосредственно руководит работой городских компаний (экономическая компания и спортивное товарищество).

По словам генерального директора, раз в неделю он проводит заседание всех руководителей исполнительных подразделений. На этом заседании проводится

координация различных вопросов, представляющих взаимный интерес. Раз в два месяца мэр созывает «форум алеф», состоящий из 25 руководителей отделов. Среди членов этого «форума» семь – обладатели второй академической степени (трое из них – репатрианты из Советского Союза), у семи – первая степень, один – техник, а у остальных – среднее образование. В муниципалитете проводится работа над полным сборником должностных инструкций и в будущем этот сборник может стать основой для получения муниципалитетом аттестации по стандарту ISO–9000. В муниципалитете существует тенденция к приватизации некоторых служб (завершена приватизация бассейна).

Работа непосредственно с жителями (40 процентов из которых –репатрианты) не особо важна для администрации муниципалитета.

Три отдела (образования, социальный и окружающей среды) почти полностью автономны и действуют самостоятельно (подчиняясь соответствующим министерствам). Муниципалитет практически не влияет на происходящее в этих отделах.

На момент составления этой работы в Араде было три заместителя мэра (без зарплаты). Один из них отвечал за экономическое развитие, второй занимался абсорбцией, а третий был исполняющий обязанности мэра.

Абсорбцией называется принятие и вступление иммигрантов, лиц, прибывших из других стран на постоянное местожительство в данную страну, в экономическую жизнь этой страны.

Казначей муниципалитета уделяет очень много времени работе с комиссиями муниципалитета (строительной, конкурсной, по кадрам, по контролю).

В заключение: муниципалитет Арада управляется бюрократически. Роль депутатов городского совета и муниципальных комиссий невелика. Прямая связь с жителями отсутствует. Назначенные мэром высшие чиновники занимаются только текущими вопросами и не уделяют внимания планированию или деятельности, рассчитанной на долгосрочную перспективу. Если в муниципалитете будет проведена широкомасштабная приватизация различных

служб, то, возможно, руководство найдет время выработать долгосрочную стратегию развития города, который находился в глубоком кризисе.

Особо удивляет тот факт, что в Араде (с таким большим числом репатриантов) нет ни отдела абсорбции, ни управления абсорбции. Абсорбцией в Араде занимаются всего два работника муниципалитета (полторы ставки), которые действуют в рамках «группы по абсорбции» которая входит в состав социального отдела.

Следует отметить, что израильское законодательство в области местных органов власти далеко от совершенства, и это во много способствует бюрократическому характеру многих израильских муниципалитетов [29].

В январе 2016 года администрацию Сергиево–Посадского района ожидали структурные изменения. Решение об этом было принято районным Советом депутатов на заседании 24 декабря 2015 года.

С нового года управление информационной политики и туризма станет управлением информационной политики. Развитием туризма теперь займётся управление по культуре, спорту и делам молодёжи.

Создаётся отдельное управление сельского хозяйства. Управление экономического развития и агропромышленного комплекса реформируется в управление экономического развития.

Управление архитектуры и градостроительства станет управлением градостроительной политики, управление муниципальной собственности и инвестиционного развития – управлением муниципальной собственности. Отдел инвестиционного развития в качестве самостоятельной структуры перейдёт под курирование заместителя главы администрации района, который занимается вопросами экономики.

В одно управление объединят управление по ГО и ЧС и отдел по вопросам безопасности и защиты государственной тайны. Как отдельная структура будет выделен отдел по делам несовершеннолетних и защите их прав.

«Я не назвал бы это изменение структуры радикальным. Изменения были штатными и плановыми, к ним давно готовились. Ряд изменений произошёл в связи с тем, что идёт перераспределение полномочий на региональном и местном уровнях. Некоторые структуры потребовали приведения в соответствие с существующей практикой, как это произошло, например, с управлением информационной политики и туризма. Совет депутатов отнёсся с пониманием ко всем пунктам этих изменений, утверждение новой структуры администрации говорит о слаженности работы всех уровней власти», – рассказал руководитель районного аппарата Константин Бочаров [19].

Как свидетельствует опыт использования организационных структур управления на местном уровне, в мировой практике применяются различные структуры управления, но все они, по большей части, выполняют одни и те же присущие им функции, наделены объемом одних и тех же прав и отличны друг от друга не так разительно. В основе их построения положены традиционные подходы, базирующиеся на признаках: реализации стратегии, совершенствование и результативности.

Традиционные организационные структуры являются более привычными и удобными. Их преимущества состоят в четком разделении функций, иерархической соподчиненности всех звеньев управления, упорядоченности системы правил и стандартов, определяющих функционирование органов управления. Недостатки заключаются в жестком заданном поведении, трудностях организации взаимосвязей внутри организации, неспособности к быстрым нововведениям. Но они часто сдерживают реализацию стратегии социально-экономического развития региона и крупного города. Причина тому сложившаяся система бюджетного планирования, установившиеся градостроительные нормы и процедуры, ведомственные социально-технические нормативы, неразвитая нормативно-правовая база и другое. На сохранение прежних организационных структур оказывает влияние бюрократическая корпоративная культура. В ее рамках работники ориентированы на работу по административной вертикали, а не

на взаимодействие с различными местными сообществами (на равных правах) в целях местного развития.

Не стоит забывать, что Россия всегда тяготела к заимствованию и использованию зарубежного опыта, особенно в сфере местного самоуправления. Важно заметить, что одним из наиболее ярких примеров стало принятие Закона от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ. Разработчики данного закона сумели добиться разумного сочетания положительных аспектов отечественного опыта создания и функционирования системы местной власти и элементов передового опыта организации власти на местах, заимствованных за рубежом [3,24].

Так, в основу Закона о местном самоуправлении 2003 г. была положена немецкая модель местного самоуправления, характеризующаяся многообразием форм осуществления местной власти в сочетании со значительным государственным регламентированием. Исключая выше сказанное, была создана двухуровневая модель местного самоуправления и четко определена компетенция каждого уровня, как в германской и англосаксонской моделях местного самоуправления [5]. Также впервые в России законодательно была закреплена такая организационная форма, как «Совет – управляющий», возникшая и получившая свое максимальное распространение в США.

#### 1.4 Методики оценки эффективности организационной структуры исполнительных органов местного самоуправления

В настоящее время существуют различные методики анализа организационных структур, которые могут быть применены и к анализу оргструктуры исполнительного органа местного самоуправления. Главной целью анализа любой существующей организационной структуры выступает определение того, в какой мере она отвечает требованиям, которые предъявляются к организации, т. е. определяют, насколько структура управления

рациональна с точки зрения установленных оценочных критериев, характеризующих ее качество.

Рассмотрим более подробно некоторые методики.

Методика ООО «ПраксисКом» включает в себя:

1) анализ степени соответствия организационной структуры целям организации;

2) анализ показателей, характеризующих уровень управляемости организацией;

3) анализ показателей, характеризующих надежность организационной структуры;

4) анализ показателей, характеризующих соответствие организационной структуры другим элементам системы управления [32].

На первом этапе анализируются следующие показатели:

- наличие выделенных подразделений, т.е. структурных подразделений с правами юридического лица, работа которых направлена на достижение основных целей организации;

- подчиненность подразделений, реализующих приоритетные функции, главным лицам организации;

- сбалансированность состава функций отдельных подразделений и целей и задач управления;

- соответствие численности состава работников объёму и сложности работ;

- наличие информационных технологий и полнота обеспечения требуемой информацией.

На втором этапе анализируются следующие показатели:

- звенность системы управления;

- норма управляемости;

- уровень стандартизации работ внутри организации, т.е. процент работ, для которых есть административные регламенты;



- степень автономности подразделений, т.е. число взаимосвязей между подразделениями.

На третьем этапе анализируется такой показатель, как надежность производственных связей.

Надежность связей – уровень бесперебойности реализации связей, обеспечивающий относительную устойчивость функционирования системы в целом. По данному показателю можно судить о качестве организации системы. Например, надежность производственных связей отражает вероятность относительно устойчивого функционирования системы в планируемый промежуток времени, и может быть выражена как отношение времени устойчивого функционирования ( $T_y$ ) к плановому фонду рабочего времени ( $T_{п}$ ):

$$P = \frac{T_y}{T_{п}} \quad (1)$$

На четвертом этапе анализируются следующие показатели:

- количество стадий процессов, выполняемых последовательно в разных подразделениях;

- наличие устойчивых горизонтальных связей, необходимых для высокой координации при выполнении процесса, за счет которых сокращается вертикальное согласование;

- количество источников управляющих воздействий необходимых для выполнения одного производственного процесса.

Кроме того, существует такой метод организационного анализа, как «ИНТРОСПЕКТ», который был разработан компанией «Дженерал электрик» и в котором особое внимание уделяется мониторингу деятельности управленческого и административного персонала [33]. В ходе оценки организационной структуры сначала анализируются цели и задачи организации, затем стратегия, функциональная организация, должности и, наконец, цели и задачи отдельных работников.

Как правило, исследования по методу «ИНТРОСПЕКТ» занимает от 14 до 18 недель, и в нем участвуют 3-4 человека. Оно включает шесть стадий:

1. подготовительная,
2. сбор данных,
3. обработка данных,
4. анализ,
5. подготовка отчета,
6. дальнейший контроль.

Результатом пятой стадии являются письменные рекомендации по совершенствованию организационной структуры, представляемые руководителю организации, по инициативе которого проводился.

Данный метод позволяет разрабатывать рекомендации, направленные на улучшение организационной структуры за счет:

- сокращения расходов на управление;
- уменьшения дублирования работы;
- регулирования загруженности руководителей, позволяющего избежать недогрузок и перегрузок;
- переключения усилий на главные стратегические задачи;
- разработки рационального плана структуры занятости и распределения функций между сотрудниками в соответствии с изменением структуры и масштабов деятельности предприятия.

Третья методика – методика, адаптированная для органов местного самоуправления, – заключается в проведении анализа организационной структуры по следующим группам показателей (таблица 1).

Таблица 1– Показатели анализа эффективности организационной структуры исполнительного органа местного самоуправления

Группа показателей	Для органов управления муниципальным образованием
1. Показатели, выражающие конечные результаты деятельности органов управления муниципальным образованием	
	увеличение доходов бюджета, рост бюджетной обеспеченности (на душу населения) и др.
2. Показатели, характеризующие организацию процесса управления, в том числе производительность, экономичность, адаптивность, гибкость, оперативность и надёжность	
а) Производительность	- доходы бюджета в расчёте на одного работника исполнительного органа местного самоуправления; - расходы бюджета в расчёте на одного работника исполнительного органа местного самоуправления; - отношение темпов роста доходов бюджета на одного работника администрации к темпам роста бюджетной обеспеченности на душу населения
б) Экономичность как затраты на функционирование аппарата управления	- доля затрат на функционирование исполнительного органа местного самоуправления в общей сумме бюджетных расходов - доля затрат на функционирование исполнительного органа местного самоуправления в общей сумме затрат на управление
в) Коэффициент эффективности организационной структуры управления (Кэ)	$Kэ = Rп / Зу$ или Отношение доходов бюджета к затратам на управление в целом Rп – конечный результат, полученный от функционирования оргструктуры управления (например, доходы бюджета) Зу – Затраты на управление в целом= сумма расходов на содержание высшего должностного лица + расходы на функционирование представительного органа + расходы на функционирование исполнительного органа (фонд заработной платы, расходы на содержание помещений, приобретение и ремонт средств оргтехники, приём и передачу управленческой информации) $Kэ1 = Rп / Зу$ как отношение доходов бюджета к расходам на функционирование исполнительного органа
д) Надёжность, которая характеризуется безотказным функционированием аппарата управления	$Kнад = 1 - Kн / Kобщ$ , где Kн – количество нереализованных решений; K над - коэффициент надёжности; Kобщ – общее количество решений, принятых в подразделении или организации в целом

## Окончание таблицы 1

Группа показателей	Для органов управления муниципальным образованием
3. Показатели, характеризующие рациональность организационной структуры и её технико-организационный уровень	
а) Коэффициент звенности	$K_{зв} = P_{зв\ ф} / P_{зв\ о}$ , где $P_{зв\ ф}$ – количество звеньев существующей оргструктуры; $P_{зв\ о}$ – оптимальное количество звеньев оргструктуры
б) Коэффициент дублирования функций	$K_{д} = K_{оз} / K_{н}$ , где $K_{оз}$ – количество работ, закреплённых за несколькими подразделениями; $K_{н}$ – нормативное количество работ
в) Степень централизации функций	$K_{ц} = \text{Число руководителей на всех уровнях} / \text{число исполнителей}$
г) Коэффициент уровня управляемости ( $K_{у}$ )	$K_{у} = U_{ф} / U_{н}$ , где $U_{ф}$ – фактическая норма управляемости; $U_{н}$ – нормативная норма управляемости.

Сопоставление методики ООО «ПраксисКом», «ИНТРОСПЕКТ» и методики, адаптированной для органов местного самоуправления, которые были рассмотрены ранее, представлено в таблице 2.

Таблица 2 – Сопоставление методик анализа оргструктур по единым критериям

Критерий оценки	Методика ООО «ПраксисКом»	«ИНТРОСПЕКТ»	Методика, адаптированная для органов местного самоуправления
Объекты анализа	1) степень соответствия организационной структуры целям организации; 2) уровень управляемости; 3) надежность организационной структуры;	цели и задачи организации, стратегия, должности, цели и задачи отдельных работников	конечные результаты деятельности органов управления муниципальным образованием; организация процесса управления;
Анализ экономической эффективности оргструктуры	нет	Нет	да
Анализ управленческой эффективности оргструктуры	да	Да	да
Число этапов анализа	4	6	3
Адаптированность для органов местного самоуправления	нет	Нет	да

На основе сопоставления трех методик, можно сделать вывод, что для анализа эффективности функционирования организационной структуры исполнительного органа местного самоуправления наиболее подходящей является методика, адаптированная для органов местного самоуправления. На ее основе анализ проводится по ряду наиболее важных и актуальных показателей, которые наиболее полно отражают фактическое состояние оргструктуры. Кроме того, данная методика адаптирована для органов местного самоуправления.

После того, как закончено осуществление анализа организационной структуры, следует переходить непосредственно к принятию мер по ее совершенствованию. В настоящее время разработаны и используются на практике следующие технологии:

- 1) реинжиниринг административных процессов,
- 2) проектный менеджмент,
- 3) аутсорсинг,
- 4) аутстаффинг,
- 5) информатизация,
- 6) «одно окно».

1) Реинжиниринг административных процессов – это фундаментальное перераспределение и радикальное перепроектирование административных процессов для улучшения показателей эффективности и результативности.

Реинжинирингу подлежат следующие неэффективные процессы:

- обширный информационный обмен, избыточность и повторный ввод данных;
- огромный инвентарь, резервные запасы и прочие активы;
- чрезмерное количество проверок;
- повторение и дублирование работы на разных этапах и др.

Ключевыми показателями деятельности организации при инжиниринговом подходе становятся затраты, качество, уровень обслуживания и оперативность.

Реинжиниринговая стратегия предусматривает кардинальное изменение не

только организационной структуры, но и технологии работы местной администрации на основе принципа разделения властных и хозяйственных функций.

Результатами реинжиниринга выступают:

- уменьшение количества допускаемых ошибок;
- улучшение управляемости организации и более четкое распределение ответственности;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти;
- исключение избыточных и дублирующих функций;
- сокращение организационной иерархии, гибкость оргструктур и т.д.

Недостатками реинжиниринга административных процессов можно назвать следующие:

- большой процент неудач при реализации данной методики в связи с необходимостью перестроения процессов;
- необходимость достаточного ресурсного обеспечения;
- высокие временные затраты.

Особенностью использования реинжиниринга в органах власти является необходимость внедрения информационно-коммуникативных технологий. Кроме того, государственному (муниципальному) сектору присущи отличительные черты, оказывающие влияние и на проведение реинжиниринга административных процессов:

- небольшая гибкость, которая проявляется в сложности переориентирования на новые цели и задачи;
- неприемлемость риска, т.е. реинжиниринг административных процессов должен начинаться только тогда, когда руководство точно знает, что оно делает, а все остальные (служащие, общество, СМИ) знают, чего ожидать от этого.
- распределенный контроль и ответственность, многоуровневость принятия решений [16].

2) Проектный менеджмент – это «искусство руководства и координации людских и материальных ресурсов на протяжении жизненного цикла проекта путем применения современных методов и техники управления для достижения определенных в проекте результатов по составу и объему работ, стоимости, времени, качеству и удовлетворению участников проекта» [34].

При этом проект – комплекс взаимно согласованных задач и работ, которые выполняются в течение заданного времени с использованием ограниченных ресурсов для достижения запланированной цели и получения инновационного продукта определенного качества.

Преимущества проектного менеджмента:

- использование инновационных технологий;
- улучшение качества работы;
- сокращение времени выполнения задач от ее постановки до получения конечного результата;
- внедрение форм обратной связи;
- прозрачность рабочей информации.

Недостатки проектного менеджмента:

- необходимость выстраивания системы мотивации сотрудников;
- дополнительные затраты на программное обеспечение;
- возможно дублирование функций.

3) Аутсорсинг – передача организацией на основании договора определённых функций на другой компании, специализирующейся в соответствующей области. «Аутсорсинг имеет место только в тех случаях, когда речь идет о передаче внешнему подрядчику тех видов работ, которые могли бы осуществляться внутри самой организации» [11, с. 46].

Аутсорсинг позволяет преобразовать организационную структуру администрации таким образом, чтобы сократить расходы и увеличить доходную часть бюджета, не допустив при этом сокращений. Мировой опыт свидетельствует, что за счет внедрения механизма аутсорсинга, возможно

сэкономить от 10 до 50% бюджетных средств. Для достижения поставленной цели необходимо создать муниципальные предприятия, специализирующиеся на определенном виде услуг, которые будут предоставлять данные услуги как администрации, так и другим организациям города на основе договора. В результате сотрудники как специализированных отделов, так и находящиеся в штате отдельных юридических лиц, будут переведены во вновь созданные муниципальные предприятия, что позволит администрации сэкономить на заработной плате и выплатах в государственные внебюджетные фонды.

В государственном и муниципальном управлении на аутсорсинг, как правило, передаются такие сферы деятельности, как:

- IT-технологии,
- транспорт;
- клининг;
- проведение закупок товаров и услуг и т.д.

Кроме того, аутсорсинг в сфере государственного и муниципального управления может быть осуществлен путем одного из следующих методов:

1. Передача сторонней организации некоторых функций местных администраций на контрактной основе, позволяющая:

- снизить расходы бюджетных средств;
- снизить затраты на подбор и обучение персонала;
- снизить затраты на оборудование, расходные материалы.

2. Разделение функций между администрациями различных поселений на договорной основе, способствующее специализации администрации на выполнении определенных функций.

3. Осуществление районной администрацией некоторых функций поселенческих администраций на договорной основе, позволяющее:

- обеспечить реальное решение вопросов местного значения;
- экономить бюджетные средства.



4. Смешанное разделение функций, когда часть из них может осуществляться сторонней организацией на договорной основе, другая часть – районной или поселенческой администрацией, заключающее в себе все преимущества перечисленных выше методов [20].

Среди недостатков применения аутсорсинга выделяют сложность реализации. Преимуществами являются:

- сокращение числа подразделений, а значит, упрощение организационной структуры;
- уменьшение затрат на заработную плату и выплаты в фонды пенсионного, медицинского и социального страхования;
- создание новых муниципальных предприятий, способных приносить доход в бюджет;
- данный метод не увеличивает уровень безработицы, т.к. сотрудники ликвидированных отделов будут задействованы во вновь созданных предприятиях;
- концентрация внимания на основной деятельности и, как следствие, повышение ее эффективности.

Для выявления необходимости и эффективности использования аутсорсинга можно произвести расчет следующего экономического целесообразности:

$$D=X*(R+Q)/T-A <0 \quad (2)$$

где X— предполагаемые трудозатраты на ИТ-сервис в часах;

R - размер месячной заработной платы сотрудника;

Q - величина косвенных расходов на сотрудника;

T- количество рабочих часов в месяц;

A - стоимость услуг аутсорсера по поддержке ИТ-сервиса.

Соответственно, если  $D>0$ , то выгоднее воспользоваться услугами аутсорсинговой компании [39].

4) Аутстаффинг – это выведение персонала за штат организации. Основная его цель — «решение вопросов, связанных с оптимизацией штатного расписания и

оперирования бюджетом компании, а также снижением рисков, связанных с решением трудовых споров» [36].

Результатами использования аутстаффинга являются:

- оптимизация экономической модели деятельности организации;
- обеспечение максимальной гибкости в управлении персоналом и соответствия количества рабочей силы реальному объему работы;
- оптимизация управления человеческими ресурсами при отсутствии необходимых ресурсов собственных отделов по работе с персоналом и т.д.

5) Информатизация, или электронный муниципалитет, – это набор современных критериев, принципов и технологий, позволяющих создать комплекс решений для автоматизации рабочих процессов органов местного самоуправления.

Данный метод подразумевает использование свободного программного обеспечения и «облачных» технологий, создание социально ориентированных проектов на базе информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) на территории муниципалитета с целью оказания населению различного рода услуг.

Муниципалитету для предоставления населению и организациям услуг в электронном виде необходимы:

- аппаратные средства (компьютерная техника и оборудование);
- каналы связи и доступ в Интернет;
- компьютерная грамотность муниципальных служащих;
- программное обеспечение;
- системный администратор или договор с организацией на обслуживание персональных компьютеров, информационных систем и программ.

Технология электронного муниципалитета позволяет наладить эффективный обмен информацией «по вертикали», между различными уровнями властных структур, «по горизонтали», между различными ведомствами и учреждениями одного иерархического уровня и «по оси» межтерриториального взаимодействия. Кроме того, электронный муниципалитет является наиболее привлекательным и

для иностранных инвесторов, а применение Интернет-технологий на местном уровне обеспечивают более широкий доступ к деятельности муниципалитетов и прозрачность их функционирования.

б) С применением современных информационно-коммуникационных технологий тесно связан принцип «одного окна», заключающийся в исключении или максимальном ограничении участия заявителей (физических и юридических лиц) в процессах сбора из разных инстанций и предоставления в разные инстанции различных документов и справок, подтверждающих права заявителей на получение муниципальных и государственных услуг.

Основные цели применения данной технологии:

1. упрощение процедур получения гражданами и юридическими лицами услуг, сокращение сроков их предоставления;

2. повышение комфортности получения гражданами и юридическими лицами муниципальных услуг;

3. сокращение количества документов, предоставляемых заявителями;

4. противодействие коррупции и ликвидация рынка посреднических услуг;

5. повышение прозрачности и подконтрольности деятельности должностных лиц исполнительных органов местного самоуправления;

6. повышение удовлетворенности населения качеством предоставления муниципальных услуг.

Организация предоставления услуг по принципу "одного окна" предполагает создание единых общественных мест приема и обслуживания разных категорий заявителей, в том числе обеспечивающих предоставление заявителям возможности одновременного получения нескольких государственных услуг при однократном обращении, включая государственные услуги, предоставляемые при участии федеральных исполнительных органов власти и органов местного самоуправления.

Важной составляющей этой технологии является минимизация количества документов, которые заявитель должен предоставлять в орган власти для принятия решения.

Таким образом, основными составляющими технологии «одно окно» выступают:

- единый пункт приема обращений граждан;
- единая форма заявления по всем пособиям, которые включены в оказание услуг путем данной технологии;
- единый набор документов и справок по всем программам помощи;
- одно собеседование с одним специалистом органа;
- единое уведомление о праве на получение и о предоставлении пособия.

Формами организации предоставления услуг по принципу «одного окна» в настоящее время являются многофункциональные центры и электронная приемная.

Показателями оценки эффективности использования описанных выше методик выступают сокращение бюджетных затрат на осуществление деятельности, снижение временных затрат на выполнение одних и тех же функций, увеличение числа обслуженных лиц и повышение удовлетворенности потребителей (сокращение числа претензий и жалоб).

Кроме того, на сегодняшний день существует два программных продукта, которые могут быть использованы в качестве методов анализа и технологий совершенствования организационных структур: Фокс-менеджер и ГОС-Мастер.

Возможности Фокс-менеджера (“Fox Manager”):

- построение бизнес-процессов организации, осуществление их анализа и оптимизации;
- автоматическое генерирование должностных инструкций, регламентирующей документации;
- построение организационной структуры, проведение ее анализа на соответствие выполняемым функциям и т.д [23].

В частности, построение и анализ оргструктуры в данном программном продукте осуществляется на основе определенных критериев:

- однородность уровней организационной структуры, т.е. недопущение наличия отдельных «веток», в которых количество уровней управления значительно отличается от общего уровня оргструктуры;
- административное подчинение в пределах нормы управляемости;
- недопущение пересечения функций нескольких руководителей, т.е. контроля одного руководителя другим;
- поддержание доли руководящего персонала в пределах 15-30% от общего числа сотрудников.

Таким образом, Фокс-менеджер включает в себе достаточно эффективную методику анализа организационной структуры, позволяет осуществить анализ в минимальные сроки и внести необходимые изменения в оргструктуру. Данный программный продукт может быть применен в органах государственной власти и местного самоуправления.

Кроме того, на сегодняшний день уже разработан специализированный программный продукт для моделирования органов государственного управления – ГОС-Мастер, позволяющий описать структуру органа власти в виде иерархически упорядоченной и взаимосвязанной системы функций и организационных звеньев [38]. В данную программу может быть внесена система целей политики и соответствующих показателей деятельности, административные процессы и процедуры, бюджетные целевые программы и проекты, оперативные задачи. Деятельность органов государственного управления отражена в моделях на основании правовых актов. Применение моделирования позволяет быстро и экономично определить наилучший вариант преобразований структуры и функций органов власти в соответствии с изменением социально-экономической ситуации, появлением новой задачи или решения вышестоящих органов о перераспределении сфер ответственности.

В дополнение к ГОС-Мастеру можно использовать ГОС-Мастер ГРАФИКС – графический конструктор для графического моделирования административных процессов. Более того, данные программы могут быть внедрены не только в органах государственной власти, но и в органах местного самоуправления.

### 1.5 Алгоритм анализа организационной структуры исполнительных органов местного самоуправления

Алгоритм анализа действующей организационной структуры исполнительных органов местного самоуправления представляет собой такую последовательность действий, которая позволяет выявить существующие проблемы в работе исполнительных органов.

На основе теоретического рассмотрения сущности местного самоуправления и его исполнительных органов, методик анализа и технологий совершенствования организационных структур исполнительных органов местного самоуправления, а также практического опыта Российской Федерации и иностранных государств, автором для осуществления анализа оргструктуры Администрации г. Челябинска была выбрана методика, адаптированная для органов местного самоуправления.

Таким образом, последовательность анализа организационной структуры органа местного самоуправления (на примере Администрации города Челябинска) будет следующая:

1 этап: Анализ показателей, выражающих конечные результаты деятельности Администрации г. Челябинска.

1) Увеличение доходов бюджета в расчете на одного работника:

$$УД = ДБ_2 - ДБ_1, \tag{3}$$

где УД – увеличение доходов;

ДБ<sub>2</sub> – доходы бюджета на одного муниципального служащего в текущем году;

ДБ<sub>1</sub> – доходы бюджета на одного муниципального служащего в предыдущем году.

2 этап: Анализ показателей, характеризующих организацию процесса управления:

1) Производительность (по доходам):

$$\Pi = \frac{ДБ}{Ч}, \quad (4)$$

где  $\Pi$  – производительность;

ДБ – доходы бюджета;

Ч – численность работников Администрации.

2) Производительность (по расходам):

$$\Pi = \frac{РБ}{Ч}, \quad (5)$$

где РБ – расходы бюджета.

3) Экономичность (по расходам):

$$\mathcal{Э} = \frac{З}{РБ}, \quad (6)$$

где  $\mathcal{Э}$  – экономичность;

З – затраты на функционирование Администрации;

РБ – расходы бюджета.

4) Экономичность (по затратам на управление):

$$\mathcal{Э} = \frac{З}{З_y}, \quad (7)$$

где З – затраты на функционирование Администрации;

$З_y$  – общие затраты на управление.

5) Коэффициент эффективности аппарата управления:

$$К\mathcal{Э} = \frac{P_{\Pi}}{З_y}, \quad (8)$$

где  $К\mathcal{Э}$  – коэффициент эффективности;

$P_{\Pi}$  – конечный результат, полученный от функционирования оргструктуры (доходы бюджета).

б) Надежность:

$$K_{\text{над}} = 1 - \frac{K_{\text{н}}}{K_{\text{общ}}}, \quad (9)$$

где  $K_{\text{над}}$  – коэффициент надежности;

$K_{\text{н}}$  – количество нереализованных поручений Главы Администрации;

$K_{\text{общ}}$  – общее количество поручений Главы Администрации.

3 этап: Анализ показателей, характеризующих рациональность организационной структуры и её технико-организационный уровень.

1) Коэффициент звенности:

$$K_{\text{зв}} = \frac{\text{Пзв}_{\text{ф}}}{\text{Пзв}_{\text{о}}}, \quad (10)$$

где  $K_{\text{зв}}$  – коэффициент звенности;

$\text{Пзв}_{\text{ф}}$  – количество звеньев существующей оргструктуры;

$\text{Пзв}_{\text{о}}$  – оптимальное количество звеньев оргструктуры.

2) Коэффициент дублирования функций:

$$K_{\text{д}} = \frac{K_{\text{о}_3}}{K_{\text{н}}}, \quad (11)$$

где  $K_{\text{д}}$  – коэффициент дублирования функций;

$K_{\text{о}_3}$  – количество работ, закреплённых за несколькими подразделениями;

$K_{\text{н}}$  – нормативное количество работ.

3) Степень централизации функций:

$$K_{\text{ц}} = \frac{Ч_{\text{р}}}{Ч_{\text{и}}}, \quad (12)$$

где  $K_{\text{ц}}$  – коэффициент централизации;

$Ч_{\text{р}}$  – число руководителей на всех уровнях;

$Ч_{\text{и}}$  – число исполнителей.

4) Коэффициент уровня управляемости:

$$K_{\text{у}} = \frac{y_{\text{ф}}}{y_{\text{н}}}, \quad (13)$$

где  $K_{\text{у}}$  – коэффициент уровня управляемости;



$U_{\phi}$  – фактическая норма управляемости;

$U_n$  – нормативная норма управляемости.

4 этап: выявление проблем функционирования организационной структуры Администрации.

5 этап: разработка рекомендаций по решению выявленных проблем и совершенствованию оргструктуры Администрации г. Челябинска.

Поэтапный анализ приведенных показателей позволит сделать вывод о текущем состоянии организационной структуры Администрации г. Челябинска и об ее эффективности, выявить существующие проблемы и сформулировать рекомендации по совершенствованию организационной структуры.

#### Вывод по первому разделу

В функционировании и развитии любого муниципального образования достаточно важную роль играют исполнительные органы местного самоуправления, которые наделены собственными полномочиями в сфере исполнения законодательства, поддержания и обеспечения достойного уровня жизни населения. Качество деятельности исполнительных органов зависит, в первую очередь, от правильно организованной структуры данных органов и способов взаимодействия между его подразделениями.

Таким образом, можно говорить о том, что эффективность организационной структуры исполнительного органа местного самоуправления оказывает непосредственное влияние на качество работы самого органа. Однако следует учитывать тот факт, что эффективность организационной структуры со временем может изменяться, поэтому необходимо производить ее оценку с определенной периодичностью. С этой целью существуют специально разработанные показатели, такие как производительность, экономичность, коэффициент управляемости, централизации функций и т.д.

При выявлении каких-либо проблем в функционировании организационной структуры важно внедрять изменения, способствующие ее совершенствованию. В настоящее время такими технологиями являются реинжиниринг административных процессов, информатизация и др., эффективность применения которых подтверждает положительный зарубежный опыт.

## 2. АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ АДМИНИСТРАЦИИ Г. ЧЕЛЯБИНСКА

### 2.1 Общая характеристика организационной структуры Администрации г. Челябинска

Согласно Уставу г. Челябинска, Администрация города является «исполнительно-распорядительным органом местного самоуправления города Челябинска, наделенным полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления города Челябинска федеральными законами и законами Челябинской области» [4].

В настоящий момент организационную структуру Администрации города Челябинска можно характеризовать как линейно-функциональную, т.е. построенную по принципу органического сочетания и взаимного дополнения линейных и функциональных полномочий, с элементами дивизиональной организационной структуры, в которой в качестве дивизионов выступают администрации районов. Преимуществами организационной структуры данного типа можно считать уменьшение дублирования функций, четкую систему взаимосвязей подразделений, более глубокую проработку принимаемых решений. В качестве недостатков можно выделить недостаточную гибкость оргструктуры, жесткость вертикальных связей, недостаточную ответственность подразделений за принимаемые решения.

Организационная структура Администрации г. Челябинска утверждается Городской Думой по представлению Главы Администрации города и включает в себя:

- Главу Администрации города,
- Первого заместителя Главы Администрации города,
- заместителей главы Администрации города,

- структурные подразделения.

Структурные подразделения Администрации можно сгруппировать следующим образом:

- отраслевые (Управление здравоохранения, Управление транспорта и т.д.);
- функциональные (Правовое управление, Архивный отдел и т.д.);
- вспомогательные (референтуры т. д.);
- территориальные (районные администрации).

Схема организационной структуры Администрации г. Челябинска представлена в приложении А.

Согласно Уставу города в компетенцию Администрации города входит:

1) разработка проектов планов и программ социально-экономического развития города;

2) разработка проект бюджета города и обеспечение его исполнения;

3) ведение учета и реестра муниципального имущества;

4) организация разработки и реализации генеральных планов, в том числе детальной планировки и застройки районов, микрорайонов, других градостроительных комплексов, проектов инженерных сооружений и благоустройства города, правил землепользования и застройки территории муниципального образования, городских программ использования и охраны земель;

5) осуществление муниципального земельного контроля использования земель города, ведет кадастр землеустроительной и градостроительной документации;

6) организация благоустройства и озеленения территории города, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах города;

7) ведение в установленном порядке учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма;

8) создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

предоставление дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории города, а также организация отдыха детей в каникулярное время, проведение официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа и т.д.

Полномочия Главы Администрации города, согласно Уставу города:

- 1) определяет основные направления деятельности Администрации города;
- 2) организует и обеспечивает руководство деятельностью Администрации города по решению вопросов местного значения в пределах возложенных на нее полномочий, исполнению отдельных государственных полномочий, переданных в ведение органов местного самоуправления города Челябинска федеральными законами и законами Челябинской области;
- 3) города разрабатывает и представляет в установленном порядке на утверждение городской Думы структуру Администрации города;
- 4) формирует штат Администрации города и т.д.

Организационное обеспечение деятельности Главы Администрации города, Первого заместителя Главы Администрации города, заместителей Главы Администрации города осуществляется соответствующими референтурами, которые являются структурными подразделениями аппарата Администрации города, сфера деятельности и компетенция которых определяются в положениях о референтурах, утверждаемых правовым актом Администрации города.

Отраслевые органы Администрации города решают вопросы управления отраслями городского хозяйства и социальной сферы в пределах их компетенции, установленной муниципальными правовыми актами.

Вспомогательные подразделения аппарата Администрации города осуществляют правовое, организационное, информационное, материально-техническое и иное обеспечение деятельности Администрации города.

## 2.2 Анализ и оценка показателей эффективности организационной структуры исполнительного органа местного самоуправления

В данном пункте на основе выбранной ранее методики будут приведены показатели функционирования организационной структуры Администрации г. Челябинска и осуществлен их анализ. Ввиду отсутствия в полном объеме фактических данных для объективной оценки расчет некоторых показателей не будет произведен.

Схема организационной структуры Администрации г. Челябинска изменялась неоднократно, что связано с политическим циклом, в частности, со сменой Главы Администрации, а также с принятием новой стратегии развития города Челябинска («Стратегия социально-экономического развития города Челябинска до 2005 года», «Стратегия развития города Челябинска до 2010 года», «Стратегия развития города Челябинска до 2020 года»).

В данной работе исследуются показатели за период с 2014 по 2017 гг. (таблица 3-11). В таблице 3 приведены исходные данные, используемые для расчета показателей эффективности организационной структуры Администрации г. Челябинска.

Таблица 3 – Исходные данные для расчета показателей эффективности организационной структуры Администрации г. Челябинска

Показатель	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Численность муниципальных служащих Администрации г. Челябинска, чел.	1450	1440	1460	1460
Численность руководителей на всех уровнях, чел.	470	470	470	470
Численность исполнителей на всех уровнях, чел.	980	970	990	990
Затраты на управление, млн. руб.	2136,15	1172,8	1047,3	1101,85

### Окончание таблицы 3

Показатель	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Затраты на функционирование Администрации г. Челябинска, млн. руб.	408,45	398,8	429,9	512,58
Количество поручений Главы Администрации, шт.	-	1965	1773	1889

Источник: по данным отчетности Администрации г. Челябинска.

Таблица 4 – Показатели, выражающие конечные результаты деятельности органов управления муниципальным образованием

Показатель	2015 год	2016 год	2017 год
Доходы бюджета, млн. руб.	27 869,1	29 900,1	29 845,5
Абсолютное отклонение доходов бюджета по отношению к предыдущему году, млн. руб.	-13	2 031	-54,6
Темп прироста доходов бюджета, %	-0,05	7,29	-0,18
Расходы бюджета, млн. руб.	28 471,1	30 479,8	30 221,7
Абсолютное отклонение расходов бюджета по отношению к предыдущему году, млн. руб.	-687,8	2 008,7	-258,08
Темп прироста расходов бюджета, %	-2,36	7,06	-0,85

Источник: по данным отчетности Администрации г. Челябинска.

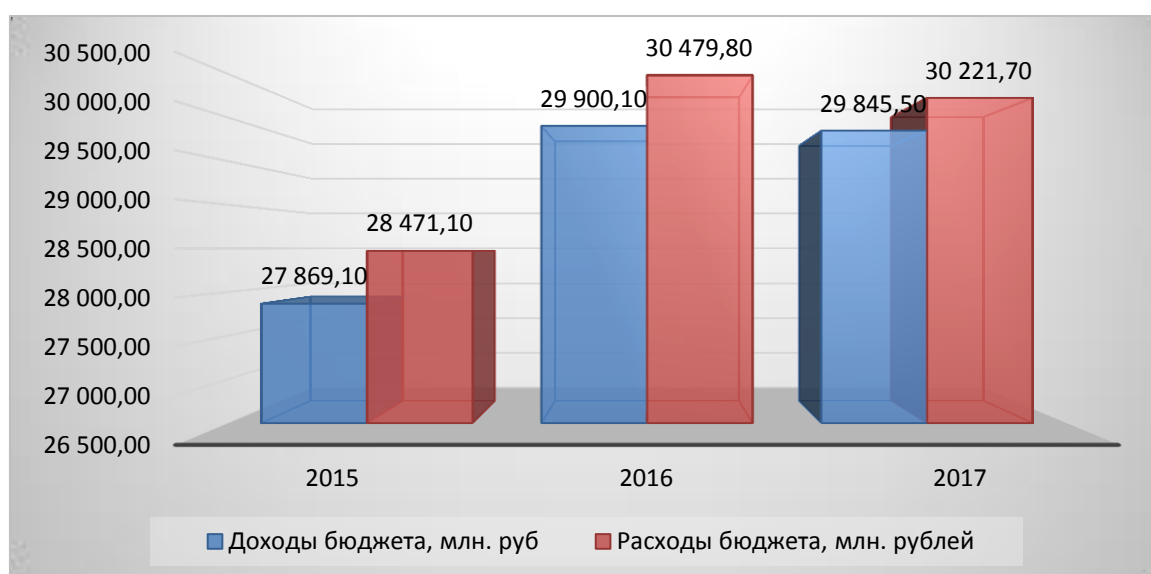


Рисунок 8 – Динамика доходов и расходов бюджета

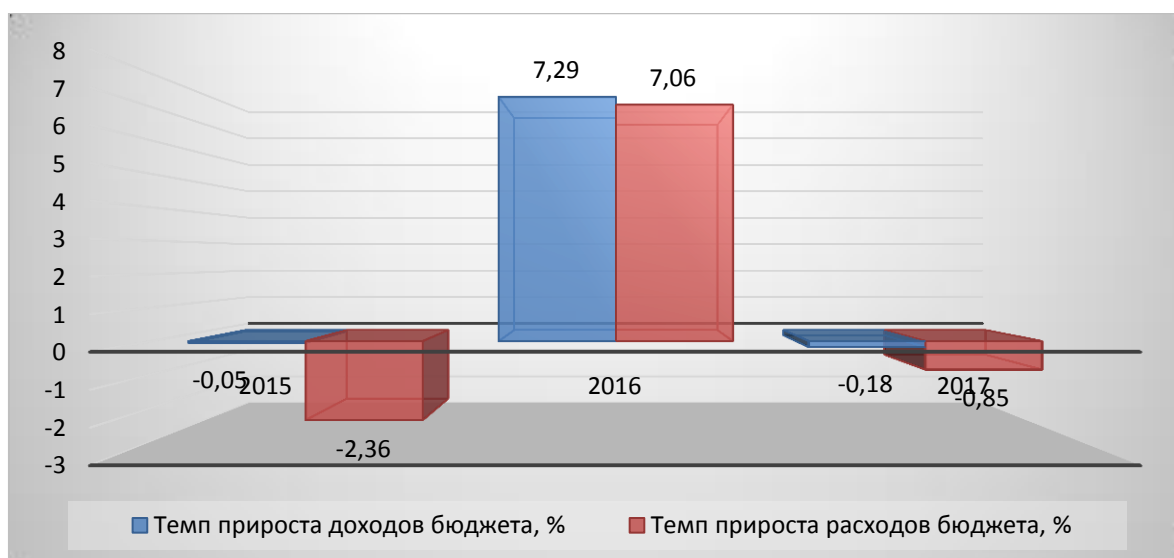


Рисунок 9 – Динамика темпов прироста доходов и расходов бюджета

По сравнению с 2015 г. в 2016 г. и доходы, и расходы бюджета значительно увеличились, при этом сумма увеличения доходов была больше, чем расходов, что является положительной динамикой. В 2017 г. произошло незначительное сокращение данных показателей.

Таблица 5 – Показатели, характеризующие организацию процесса управления:  
производительность

Показатель	2015 год	2016 год	2017 год
Производительность по доходам (доходы бюджета на одного муниципального служащего, млн. руб. / мун. служ.)	19,35	20,48	20,44
Абсолютное отклонение производительности по доходам по отношению к предыдущему году, млн. руб. / мун. служ.	0,12	1,13	-0,04
Темп прироста производительности по доходам, %	0,65	5,82	-0,18
Производительность по расходам (расходы бюджета на одного муниципального служащего, млн. руб. / мун. служ.)	19,77	20,88	20,70
Абсолютное отклонение производительности по расходам по отношению к предыдущему году, млн. руб. / мун. служ.	-0,34	1,11	-0,18
Темп прироста производительности по расходам, %	-1,68	5,59	-0,85



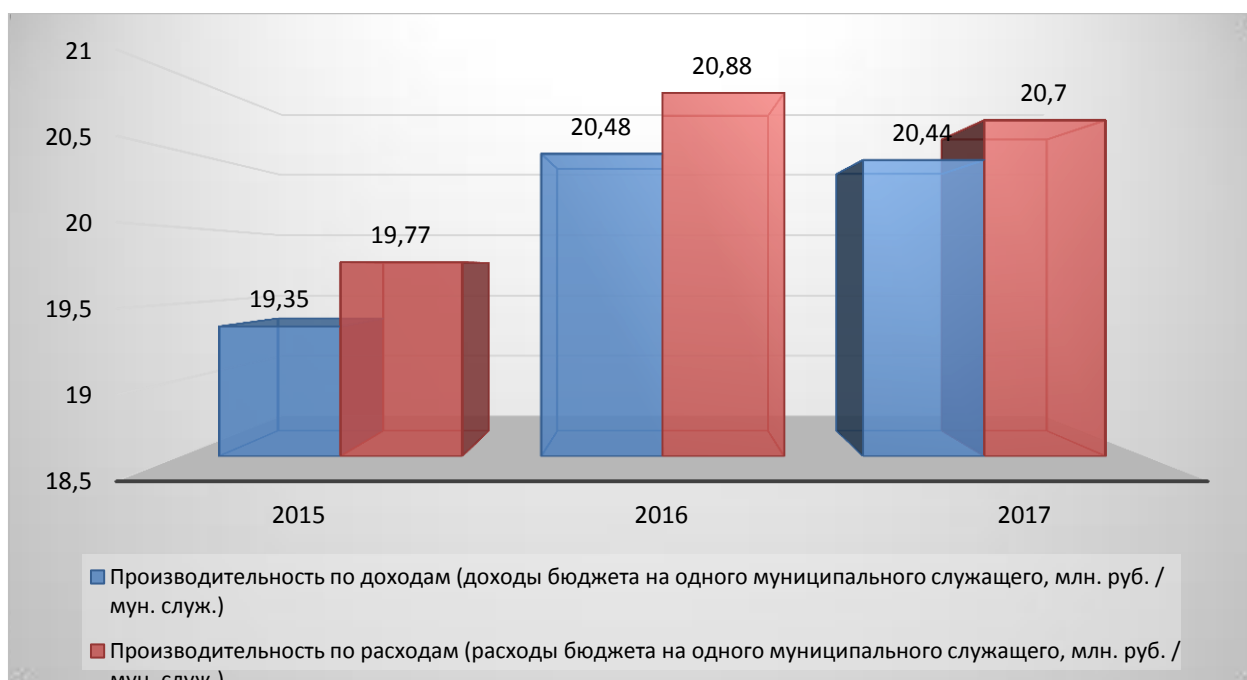


Рисунок 10 – Динамика производительности по доходам и по расходам

На рисунке 11 представлена динамика производительности по доходам и по расходом Администрации г. Челябинска.

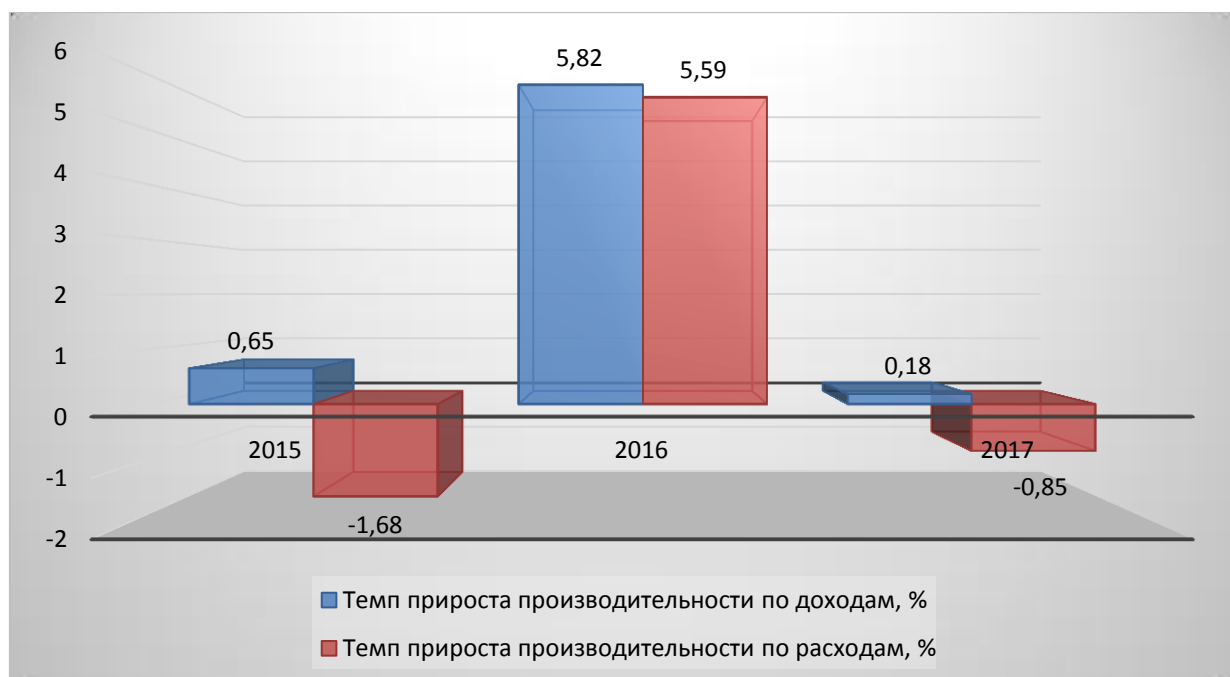


Рисунок 11 – Динамика производительности по доходам и по расходам

В 2016 г. по сравнению с 2015 г. производительность по доходам и производительность по расходам увеличилась, а в 2017 г. незначительно уменьшилась. При этом производительность по расходам на протяжении трех лет больше производительности по доходам примерно на 0,4 млн. руб. / чел., что

говорит о том, что расходы бюджета превышают его доходы, поскольку в период с 2016 по 2017 гг. численность муниципальных служащих Администрации г. Челябинска практически не изменялась.

Таблица 6 – Показатели, характеризующие организацию процесса управления:

экономичность

Показатель	2015 год	2016 год	2017 год
Экономичность по расходам	0,0140	0,0141	0,017
Абсолютное отклонение экономичности по расходам по отношению к предыдущему году	0	0,0001	0,0029
Темп прироста экономичности по расходам, %	0	0,7	20,57
Экономичность по затратам на управление	0,34	0,41	0,465
Абсолютное отклонение экономичности по затратам на управление по отношению к предыдущему году	0,149	0,07	0,055
Темп прироста экономичности по затратам на управление, %	78	20,6	13,4

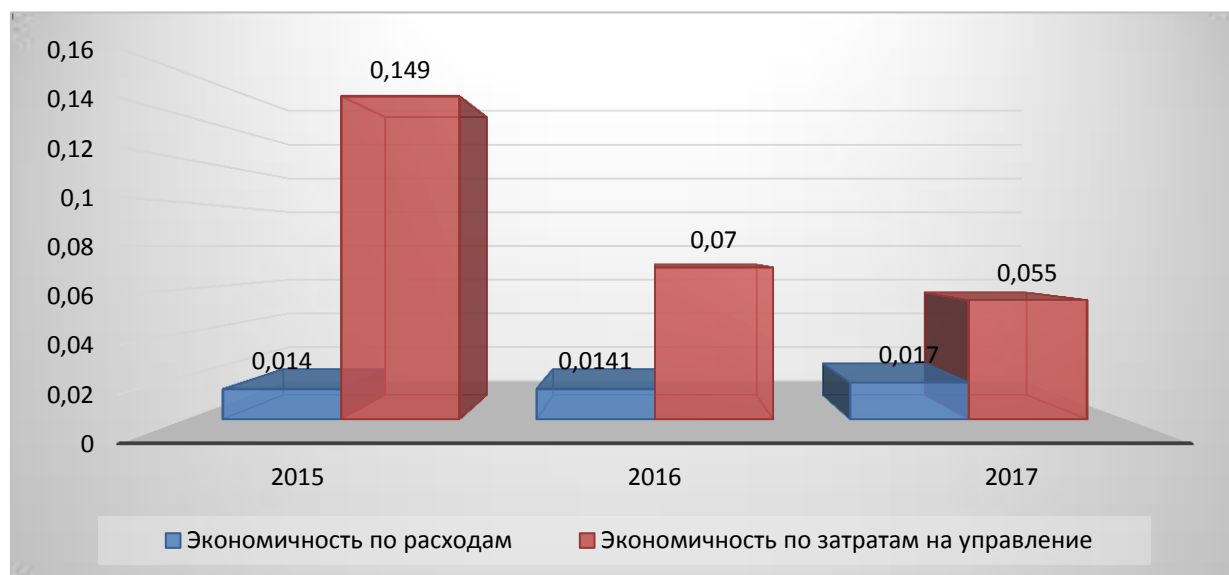


Рисунок 12 – Динамика экономичности по расходам и по затратам на управление



Рисунок 13 – Динамика экономичности по расходам и по затратам на управление

В период с 2015 по 2017 гг. и экономичность по расходам, и экономичность по затратам на управление неуклонно растет, что связано с ростом затрат на функционирование исполнительных органов местного самоуправления при относительно стабильных общих затратах на управление и незначительном росте бюджетных расходов.

Таблица 7 – Показатели, характеризующие организацию процесса управления:  
коэффициент эффективности организационной структуры

Показатель	2015 год	2016 год	2017 год
Коэффициент эффективности оргструктуры (по затратам на управление)	23,76	28,55	27,09
Темп прироста коэффициента (по затратам), %	82,1	20,2	-5,1
Коэффициент эффективности оргструктуры (по расходам на функционирование)	69,88	69,55	58,23
Темп прироста коэффициента (по расходам на функционирование), %	2,37	-0,47	-16,28

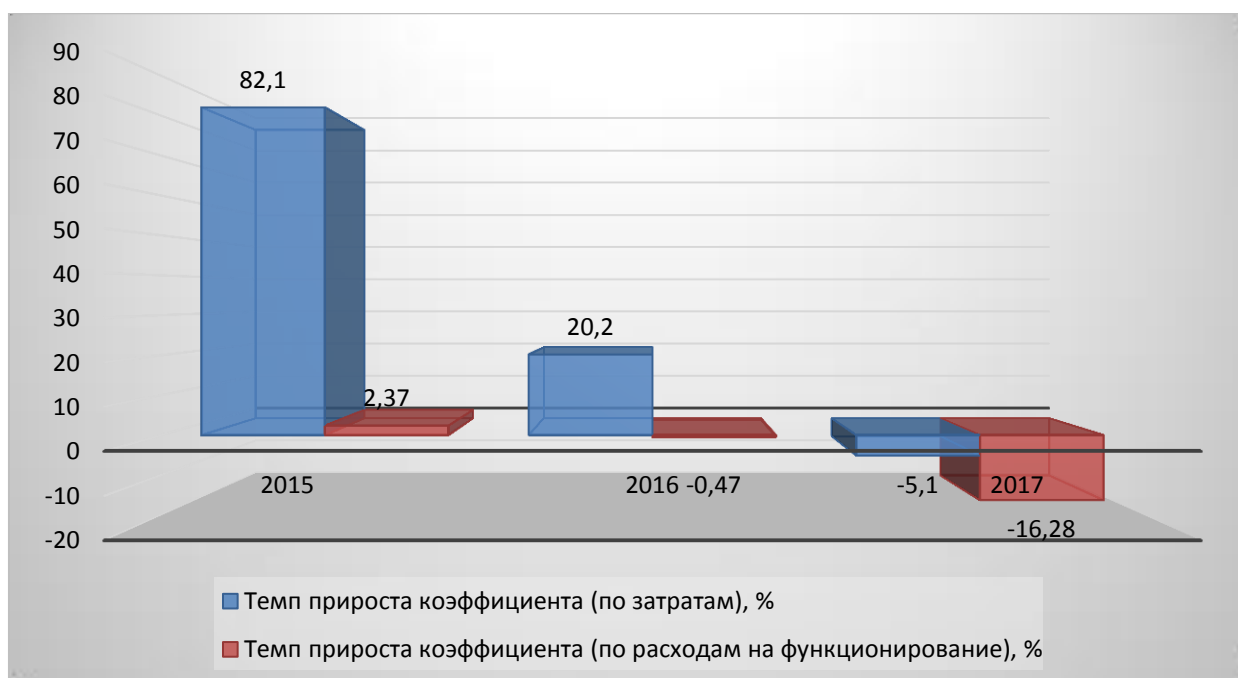


Рисунок 14 – Динамика коэффициента эффективности оргструктуры

Коэффициент эффективности оргструктуры по затратам на управление в 2016 г. по сравнению с 2015 г. значительно увеличился. Данная тенденция объясняется увеличением доходов бюджета и сокращением затрат на управление в данный период времени. В 2017 г. анализируемый показатель несущественно уменьшился. Коэффициент эффективности оргструктуры по расходам на функционирование исполнительного органа на протяжении трех лет сокращается, что вызвано более быстрыми темпами роста затрат на функционирование исполнительного органа местного самоуправления по сравнению с доходами бюджета.

Таблица 8 – Показатели, характеризующие организацию процесса управления:  
эффективность труда аппарата управления

Показатель	2015 год	2016 год	2017 год
Эффективность труда аппарата управления, млн. руб. / чел.	60,58	64,85	64,30
Темп прироста эффективности труда аппарата управления, %	-2,36	7,06	-0,85

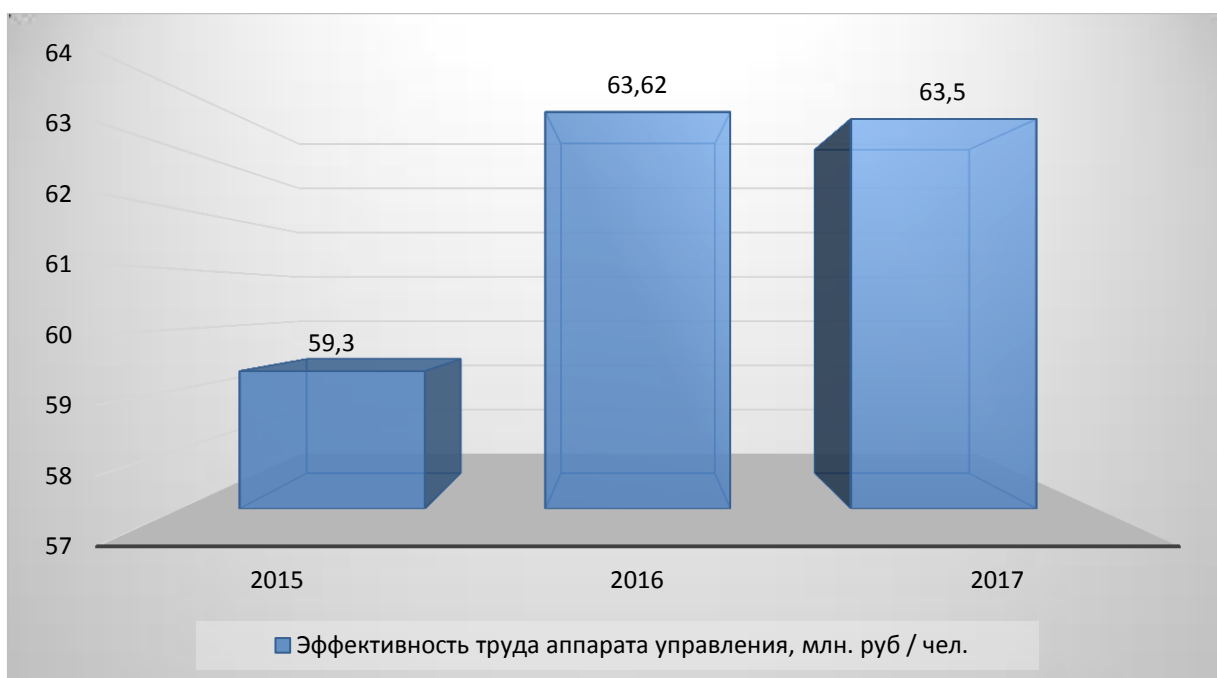


Рисунок 15 – Динамика эффективности труда аппарата управления

Темпы прироста эффективности труда аппарата управления проиллюстрированы на рисунке 16.



Рисунок 16 – Динамика темпов прироста эффективности труда аппарата управления

Эффективность труда аппарата управления напрямую зависит от доходов бюджета, поскольку численность руководителей всех уровней согласно

имеющимся данным на протяжении 2015 – 2017 гг. оставалась неизменной. Этим объясняется значительный рост в 2016 г. и снижение в 2017 г.

Проведем на основе методики, предложенной в первой разделе, сравнительную характеристику эффективности и результативности функционирования организационных структур следующих муниципальных образований: г. Челябинск, г. Екатеринбург, г. Курган.

Согласно №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наличие исполнительного органа местного самоуправления (чаще всего это администрация) как исполнительно-распорядительного органа является обязательным. Администрация является юридическим лицом, на которое Уставом муниципального образования возлагаются полномочия как по решению вопросов местного значения, так и по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных в установленном порядке муниципальному образованию.

Местной администрацией руководит на принципах единоначалия ее глава, которым может быть либо глава муниципального образования, избираемый населением, либо лицо, назначаемое представительным органом на конкурсной основе. Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы администрации. Отдельные структурные подразделения местной администрации могут являться юридическими лицами.

Практика построения и совершенствования организационных структур администраций городов основывается на эмпирических подходах.

На современном этапе популярной является точка зрения, согласно которой разработка практически значимых рекомендаций по данному вопросу считается невозможной, так как социально-экономическое положение каждого муниципального образования уникально в силу различий по размеру территории, численности населения, развитости инфраструктуры, наличию разнообразных

ресурсов; соответственно, разных задач управления, разного объема работы управленческого персонала.

По нашему представлению, некоторые общие закономерности при построении организационных структур администраций городов все же существуют, и их исследование и анализ могут быть полезными для практического использования.

Нами были рассмотрены исполнительные органы местного самоуправления следующих муниципальных образований: г. Челябинск, г. Екатеринбург, г. Курган. Организационные структуры рассматриваемых муниципальных образований представлены в Приложение А, Б и В.

В целом структура местных администраций рассматриваемых во всех муниципальных образованиях построена на единых и общих принципах в соответствии с функционально-отраслевым распределением полномочий по решению вопросов местного значения между структурными подразделениями.

В каждой администрации города выделены отраслевые подразделения по сферам жизнедеятельности населения (управления по делам здравоохранения, образования, транспорта, благоустройства и т.д.) и территориальные подразделения (администрации районов городов).

Таблица 9 – Показатели, характеризующие организацию процесса управления: надежность

Показатель	2015 год	2016 год	2017 год
Коэффициент надежности оргструктуры Администрации г. Челябинска	1	1	1
Коэффициент дублирования функций оргструктуры г. Челябинска	0,3	0,1	0,1
Коэффициент надежности оргструктуры Администрации г. Кургана	0,8	0,9	0,9
Коэффициент дублирования функций оргструктуры г. Кургана	0,2	0,1	0,1
Коэффициент надежности оргструктуры Администрации г. Екатеринбурга	1	0,9	1
Коэффициент дублирования функций оргструктуры г. Екатеринбурга	0,2	0,1	0,1

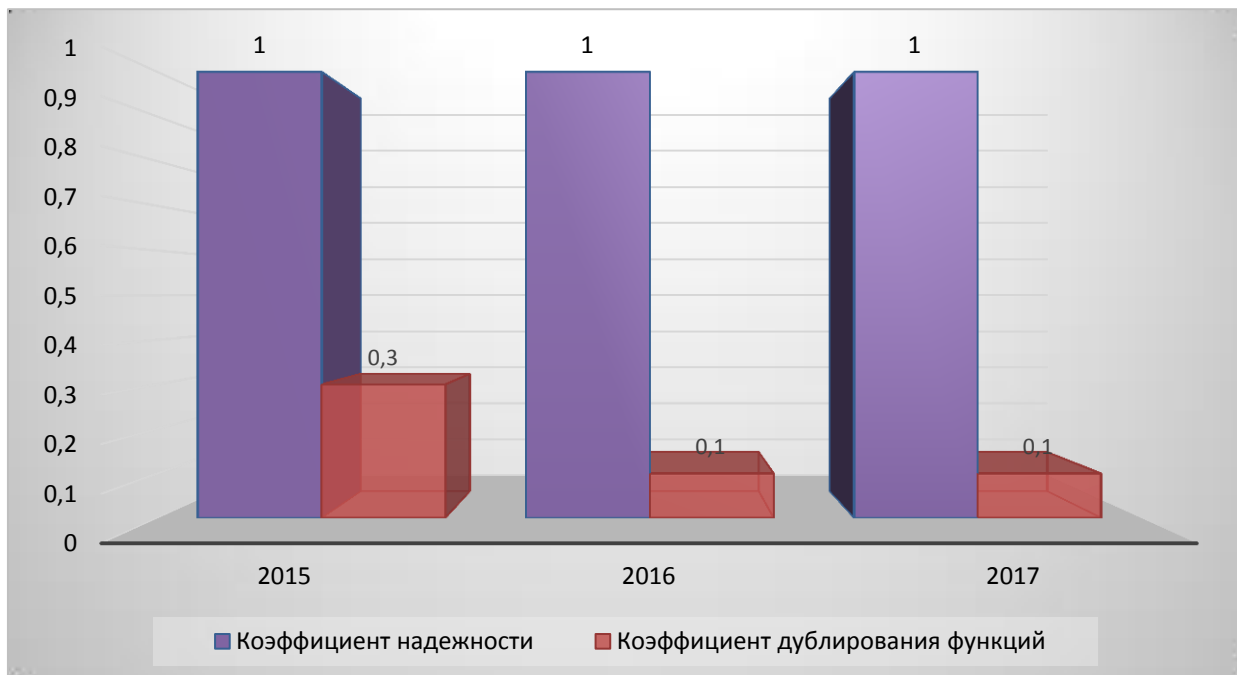


Рисунок 17 – Коэффициент надежности, коэффициент дублирования функций оргструктуры Администрации г. Челябинска

На рисунке 18 представлен коэффициент надежности и коэффициент дублирования функций.

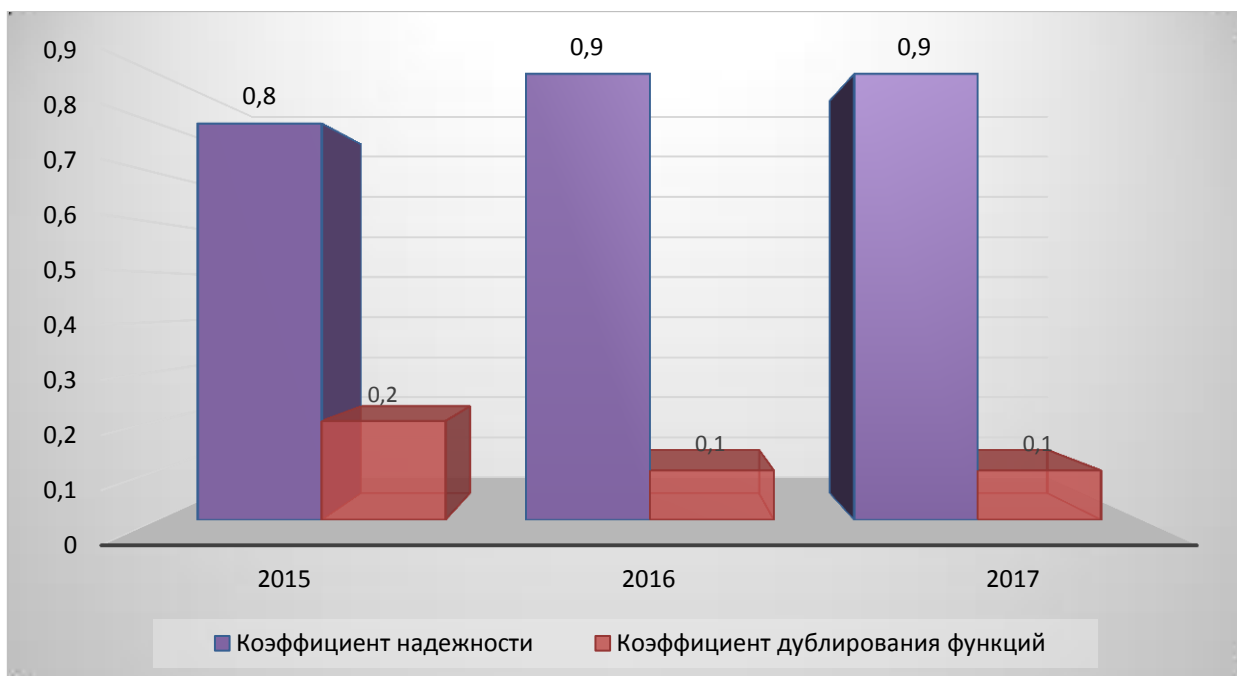


Рисунок 18 – Коэффициент надежности, коэффициент дублирования функций оргструктуры Администрации г. Кургана



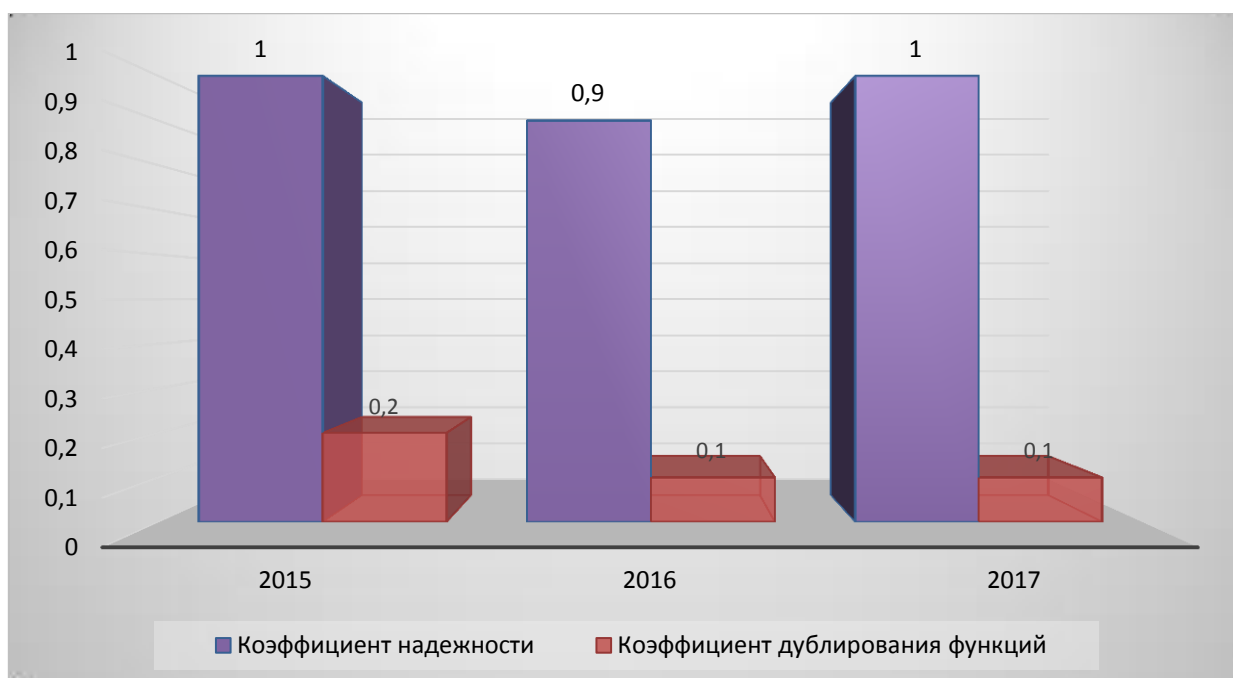


Рисунок 19 – Коэффициент надежности, коэффициент дублирования функций оргструктуры Администрации г. Екатеринбурга

В период с 2015 по 2017 гг. коэффициент надежности не изменялся и был равен оптимальному его значению, что связано с тем, что в данный период времени все поручения Главы Администрации г. Челябинска были исполнены.

На основе изучения практического опыта построения организационных структур исполнительных органов местного самоуправления различных муниципальных образований, в частности, г. Екатеринбурга, г. Уфы, г. Магнитогорска, г. Нижнего Новгорода, можно говорить о том, что оптимальным количеством звеньев организационной структуры с учетом Главы Администрации и его Заместителей, но без учета территориальных администраций является 41:

- 1) Глава Администрации муниципального образования;
- 2) Первый заместитель Главы Администрации муниципального образования и заместители по определенным вопросам;
- 3) Управление социальной политики
- 4) Управление по делам образования
- 5) Управление здравоохранения
- 6) Управление культуры
- 7) Отдел по делам несовершеннолетних и защите их прав

- 8) Управление по делам молодежи
- 9) Управление по физической культуре, спорту и туризму
- 10) Управление по взаимодействию с общественными объединениями
- 11) Управление информационной политики
- 12) Управление по торговле и услугам
- 13) Управление наружной рекламы и информации
- 14) Комитет по управлению имуществом и земельным отношениям г.

Челябинска

- 15) Главное управление архитектуры и градостроительства
- 16) Управление капитального строительства
- 17) Правовое управление
- 18) Управление экономики
- 19) Комитет финансов
- 20) Контрольно-ревизионное управление
- 21) Отдел по работе с правоохранительными органами
- 22) Мобилизационный отдел
- 23) Управление гражданской защиты
- 24) Специализированный отдел ЗАГС
- 25) Управление бухгалтерского учета и отчетности
- 26) Управление коммунального хозяйства и благоустройства
- 27) Управление дорожного хозяйства
- 28) Управление транспорта
- 29) Управление экологии и природопользования
- 30) Управление организационной и контрольной работы;
- 31) Архивный отдел
- 32) Отдел муниципальной службы и кадров
- 33) Управление делами
- 34) Управление муниципального заказа
- 35) Управление жилищной политики

Кроме того, следует учесть территориальные подразделения, а именно – администрации районов. Таким образом, для Администрации г. Челябинска оптимальным количеством звеньев оргструктуры в период до 2018 г. будем считать 47. Фактическое их количество в 2015 г. – 71, а в период с 2016 по 2017 гг. – 70. Данное изменение связано с упразднением в 2014 г. отдела внутреннего контроля.

Таблица 10 – Показатели, характеризующие рациональность организационной структуры и ее технико-организационный уровень: коэффициент звенности

Показатель	2015 год	2016 год	2017 год
Коэффициент звенности	1,51	1,49	1,49
Темп прироста коэффициента, %	0	0	0

Показатель степени централизации функций позволяет говорить о том, что данная организационная структура имеет децентрализованный характер, поскольку данный коэффициент значительно меньше 1.

Таблица 11 – Показатели, характеризующие рациональность организационной структуры и ее технико-организационный уровень: степень централизации функций

Показатель	2015 год	2016 год	2017 год
Степень централизации функций	0,48	0,47	0,47
Темп прироста степени централизации функций, %	0	-2,08	0

Нормативная норма управляемости =  $5 \pm 2$ . Фактическая норма управляемости на высшем уровне управления в период с 2015 г. по 2017 г. составляла 16.

Таблица 12 – Показатели, характеризующие рациональность организационной структуры и ее технико-организационный уровень: коэффициент уровня управляемости

Показатель	2015 год	2016 год	2017 год
Коэффициент уровня управляемости	2,3	2,3	2,3
Темп прироста коэффициента, %	0	0	0



Рисунок 20 – Динамика показателей, характеризующих рациональность организационной структуры и ее технико-организационный уровень Администрации г. Челябинска

Динамика показателей, характеризующих рациональность организационной структуры отражена на рисунке 21.



Рисунок 21 – Динамика показателей, характеризующих рациональность организационной структуры и ее технико-организационный уровень Администрации г. Кургана

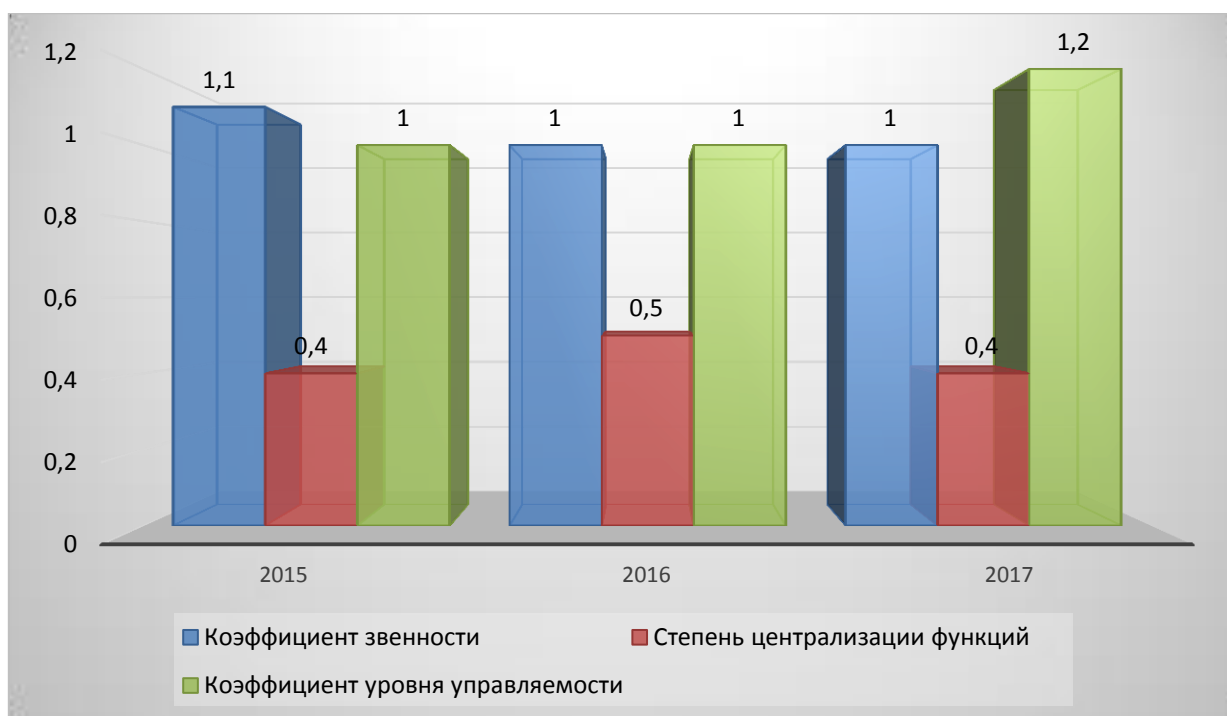


Рисунок 22 – Динамика показателей, характеризующих рациональность организационной структуры и ее технико-организационный уровень

#### Администрации г. Екатеринбурга

Показатели, характеризующие рациональность организационной структуры и ее технико-организационный уровень, в частности, коэффициент звенности и коэффициент уровня управляемости, превышают нормативное значение (нормативное значение=1), т.е. в существующей организационной структуре присутствуют лишние звенья, а количество подчиненных Главы Администрации слишком велико.

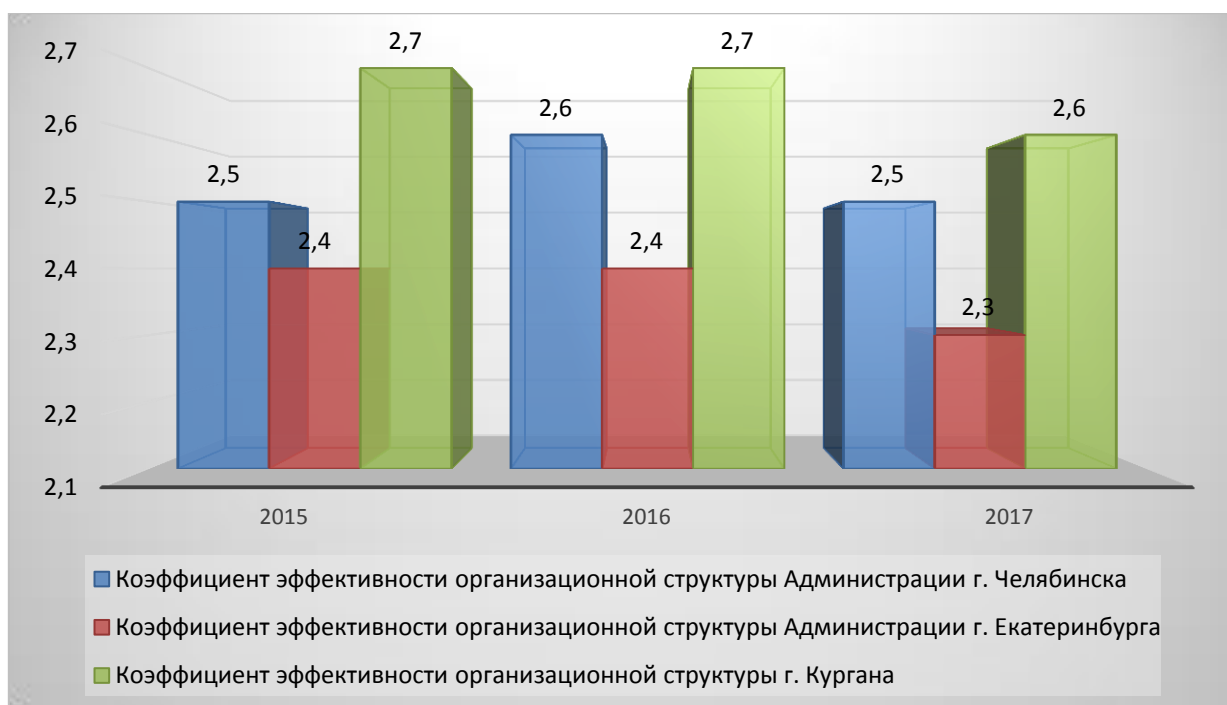


Рисунок 23 – Значение коэффициента эффективности организационной структуры

Безусловно, на формирование и функционирование конкретной организационной структуры местной администрации города влияют различные факторы, среди которых можно выделить: полномочия администрации; цели и задачи социально-экономического развития муниципального образования; размер территории, численность и состав населения муниципального образования; уровень развития производства и рыночной инфраструктуры; различные местные особенности – географические, природные, демографические, исторические.

Оценивая показатели в рамках предложенной во втором разделе дипломной работы методики, необходимо помнить, что помимо указанных внешних по отношению к организационной структуре факторов, необходимо учитывать внутренние факторы и условия развития, так как личностные качества руководства (в частности, главы города и его заместителей) и его роль в системе управления, используемые управленческие технологии (в том числе информационные), уровень сопротивления инновациям, организация труда, материально-техническое оснащение администрации и др.

Выделяют шесть групп вопросов, которые входят в компетенцию местной администрации: 1) вопросы социально-экономического развития территории; 2) вопросы муниципального хозяйства; 3) финансовые вопросы; 4) социальные вопросы; 5) административно-организационные вопросы; 6) исполнение переданных государственных полномочий.

Таким образом, анализ представленных показателей позволяет выявить проблемы функционирования организационной структуры Администрации г. Челябинска, которые будут описаны в пункте 2.3.

### 2.3 Выявление проблем функционирования действующей организационной структуры исполнительного органа местного самоуправления

Основные недостатки существующих линейно-функциональных структур муниципального управления связаны не только с их организационным построением, но и с самой сложившейся идеологией муниципального управления. Эти недостатки сводятся к следующему.

1. Укоренившейся подход к муниципальному образованию и, соответственно, к управлению им как к производственной или социально-производственной системе.

Основной упор при этом делается на улучшение показателей работы самих структурных подразделений администрации (жилищно-коммунального, транспортного, здравоохранения и т. д.), а не на степень и качество удовлетворения потребностей населения в той или иной муниципальной услуге. Иными словами, критерием эффективности службы являются ее собственные показатели, а не конечный результат деятельности.

2. Нацеленность на решение текущих задач, связанных с жизнеобеспечением муниципального образования, и отсутствие стратегического подхода к управлению.

Многообразие текущих частных задач и целей муниципального управления неизбежно порождает противоречия между ними, обусловленные прежде всего ограниченностью материальных и финансовых ресурсов. Каждое структурное подразделение нацелено на решение своей задачи и добивается получения максимума ресурсов для этого. В данном случае вся система управления часто работает неэффективно.

3. Нечеткость системы функциональных связей между отдельными структурными подразделениями, дублирование функций, неравномерная загруженность работников, отсутствие четких организационных процедур, с помощью которых подразделения взаимодействуют между собой.

В результате основной объем работы ложится на плечи главы администрации, которому приходится решать множество координационных вопросов.

4. Смещение управленческих функций и непосредственной хозяйственной деятельности. Многие структурные подразделения администраций, являясь юридическими лицами, оказывают различные платные услуги и зарабатывают средства на свое существование, т. е. по сути занимаются коммерческой деятельностью. Этот бизнес является безрисковым, поскольку ведется на базе муниципальной собственности, за эффективным использованием которой должного надзора нет. По этой причине некоторые структурные подразделения администрации из органов муниципального управления стали превращаться по типу деятельности в финансово-промышленные группы.

На основе осуществленного анализа фактического состояния функционирования организационной структуры Администрации г. Челябинска удалось выявить ряд несовершенств и проблем, которые требуют решения и заключаются в следующем:

1. Недостаточная проработанность процедур обеспечения ответственности и контроля за деятельностью органов местного самоуправления.



2. Неясность процедур осуществления властных и хозяйственных полномочий органов местного самоуправления (смещение властных и хозяйственных полномочий).

3. Проблемы с кадрами муниципальной службы.

4. Дублирование функций, неравномерная загруженность работников, отсутствие четких организационных процедур, с помощью которых подразделения взаимодействуют между собой.

5. Отсутствие специализированного программно-функциональных подразделений, занимающихся стратегическим планированием.

Таким образом, выявленные проблемы требуют разработки рекомендаций, направленных на их устранение и повышение эффективности функционирования организационной структуры Администрации г. Челябинска. Кроме того, необходимо разработать схему организационной структуры, которая позволила бы избежать существующих несовершенств.

Вывод по второму разделу

В Администрации г. Челябинска в настоящее время линейно-функциональная организационная структура с элементами дивизиональной, где в качестве дивизионов выступают администрации районов, имеющие самостоятельное значение и собственную структуру. Данный вид оргструктуры имеет такие достоинства, как уменьшение дублирования функций, четкая система взаимосвязей подразделений, а также недостатки, проявляющиеся в недостаточной гибкости оргструктуры, в жесткости вертикальных связей и т.д.

Анализ показателей организационной структуры Администрации г. Челябинска позволяет говорить о следующем: показатели, выражающие конечные результаты ее деятельности, и показатели, характеризующие организацию процесса управления, имеют положительную динамику, за исключением коэффициента эффективности организационной структуры по

расходам на функционирование исполнительного органа. Данная ситуация обусловлена более быстрыми темпами роста затрат на функционирование исполнительного органа местного самоуправления по сравнению с доходами бюджета.

Показатели, характеризующие рациональность организационной структуры и ее технико-организационный уровень, имеют стабильную, однако отрицательную динамику. Так, коэффициент звенности и коэффициент уровня управляемости в несколько раз превышают оптимальные значения.

Таким образом, на основе проведенного анализа были выявлены проблемы функционирования действующей организационной структуры Администрации г. Челябинска, которые требуют разработки рекомендаций по их решению.

### 3 РАЗРАБОТКА РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ АДМИНИСТРАЦИИ Г. ЧЕЛЯБИНСКА)

#### 3.1 Основные рекомендации по совершенствованию организационной структуры Администрации г. Челябинска

На основе проведенного анализа был выявлен ряд проблем функционирования действующей организационной структуры Администрации г. Челябинска, которые были рассмотрены в п. 2.3 (Таблица 13).

Таблица 13 – Проблемы и рекомендации по совершенствованию организационной структуры Администрации г. Челябинска

Проблема	Направления и основные рекомендации
Недостаточная проработанность процедур обеспечения ответственности и контроля за деятельностью органов местного самоуправления	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) повысить эффективность механизмов государственного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления на предмет соблюдения ими законодательства и исполнения государственных полномочий;</li> <li>2) усилить публичный контроль за деятельностью местного самоуправления, повысив роль представительных органов и разработав конкретные механизмы реализации ответственности местной власти перед населением;</li> <li>3) требует совершенствования система отчетности исполнительных органов и особенно главы муниципального образования, избранных глав администраций, их замены в случае необходимости, определения пределов самостоятельности.</li> </ol>
Неясность процедур осуществления властных и хозяйственных полномочий органов местного самоуправления (смещение властных и хозяйственных полномочий)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) создать правовые возможности для формирования малыми муниципальными образованиями объединенных администраций в целях экономии расходов на управление;</li> <li>2) создать условия для межмуниципальной кооперации в решении общих задач</li> </ol>
Проблемы с кадрами муниципальной службы	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) модернизация кадровых служб муниципальных органов и повышение квалификации кадровиков;</li> <li>2) повышения профессиональных качеств муниципальных служащих</li> </ol>

## Окончание таблицы 13

Проблема	Направления и основные рекомендации
<p>Дублирование функций, неравномерная загруженность работников, отсутствие четких организационных процедур, с помощью которых подразделения взаимодействуют между собой</p>	<p>1) исключение функций, дублирующих другие; объединение частично пересекающихся функций; изменение формулировок функций с целью устранения дублирующихся частей;</p> <p>2) исключение функций, для исполнения которых отсутствуют правовые основания; включение отсутствующих значимых функций, исполнение которых предписывается муниципальными правовыми актами;</p> <p>3) изменение формулировок функций с целью их дополнения информацией регламентирующего характер; исключение функций с неясными и не поддающимися конкретизации формулировками</p>
<p>Отсутствие специализированного программно-функциональных подразделений, занимающихся стратегическим планированием</p>	<p>1) выделение аналитической и оценочной деятельности как отдельного вида деятельности администрации города и ее структурных подразделений в муниципальных правовых актах города;</p> <p>2) формирование критериев и выбор методов оценки документов, применяемых администрацией города для планирования и решения задач развития города;</p> <p>3) установление регламента информационного взаимодействия структурных подразделений администрации города в процессе муниципального управления применительно к основным процедурам управления (прогнозирование, планирование, формирование аналитических отчетов о социально-экономическом развитии города за соответствующий период)</p>

Основываясь на результатах анализа правовых актов города Челябинска, определяющих структуру администрации города, сформированы рекомендации по совершенствованию существующей организационной структуры администрации города. Рекомендации направлены на организацию деятельности администрации города в функциональной зависимости от решаемых задач, на обеспечение взаимодействия администрации города с непосредственными «потребителями» ее деятельности, а также совершенствование муниципальных правовых актов, регулирующих эту деятельность.

Функциональное совершенствование деятельности администрации города предполагает внесение комплекса изменений в положения о структурных подразделениях администрации города. Рекомендуемые изменения затрагивают в

основном ту часть положений, которая касается формулировок функций (задач) структурных подразделений.

Внесение изменений преследует следующие цели:

- 1) устранение дублирования функций подразделений;
- 2) приведение формулировок задач и функций в соответствие с правовой базой;
- 3) обеспечение регламентации исполнения функций;
- 4) устранение возможных разночтений и неясностей в формулировках функций;
- 5) приведение формулировок функций к единому синтаксическому стандарту.

Для более детальной проработки вариантов совершенствования как правовых так и организационных документов деятельности структурных подразделений администрации города рекомендуется дополнительно проведение функционального анализа их деятельности, который выхолит за рамки технического задания данного исследования.

Рекомендации по совершенствованию системы прогнозирования социально-экономического развития города Челябинска заключаются во внесении комплекса изменений в Порядок разработки прогноза социально-экономического развития города на очередной финансовый год и плановый период.

Рекомендуется внести в Порядок следующие изменения:

- 1) определить перечень прогнозируемых показателей социально-экономического развития городского округа (объект прогнозирования) и порядок определения значений прогнозируемых показателей;
- 2) определить основания для начала процесса формирования прогноза и участников разработки прогноза (как внутри администрации города, так и за ее пределами, например, порядок получения сведений, необходимых для разработки прогноза от крупных организаций города), установить взаимосвязи между предварительным прогнозом СЭР и прогнозом СЭР, вносимым в городскую Думу;

- 3) определить порядок запроса информации, необходимой для формирования прогноза, формы документа, по которой прогноз СЭР представляется в установленные адреса;

В части совершенствования социально-экономического планирования рекомендуется определить порядок стратегического планирования, применения утвержденных стратегических задач при формировании проектов программ и инвестиционных проектов, а также в бюджетном планировании. Рекомендуемые изменения касаются как корректировки отдельных формулировок, утвержденных муниципальных правовых актов с целью повышения их функционального содержания или приведения их в соответствие с другими правовыми актами, так и дополнения правовых актов положениями и разделами, описывающими отсутствующие элементы процесса социально-экономического планирования.

Кроме того, рекомендуется определить порядок принятия решений по изменению параметров документов социально-экономического планирования в ходе их исполнения в случае наступления факторов, делающих невозможным выполнение принятых обязательств. Соответствующий порядок должен предусматриваться муниципальными правовыми актами, регулирующими процесс социально-экономического планирования. Поскольку планирование – комплексный, многокомпонентный процесс, есть потребность в разработке и утверждении специальным правовым актом методики комплексного планирования, регулирующей взаимодействие различных участников процесса планирования.

Мониторинг, анализ и оценка развития города.

Рекомендации относительно реформирования существующей системы организации анализа, мониторинга и оценки развития города Челябинска базируются на следующих общих принципах:

- 1) выделение аналитической и оценочной деятельности как отдельного вида деятельности администрации города и ее структурных подразделений в муниципальных правовых актах города;

- 2) формирование критериев и выбор методов оценки документов, применяемых администрацией города для планирования и решения задач развития города;
- 3) установление регламента информационного взаимодействия структурных подразделений администрации города в процессе муниципального управления применительно к основным процедурам управления (прогнозирование, планирование, формирование аналитических отчетов о социально-экономическом развитии города за соответствующий период).

Структурная реорганизация деятельности администрации города Челябинска основана на реинжиниринговой стратегии реформирования, которая акцентирует внимание прежде всего на процессах, протекающих в деятельности исполнительных органов местного самоуправления (Администрации города), а не функциональных характеристиках отдельных структурных подразделений. Реинжиниринговая стратегия декларирует важность конечного результата в ходе реализации исполнительными органами местного самоуправления своих функций.

Определено, что при реформировании организационных структур местных администраций возможно использование двух стратегий эволюционной и реинжиниринговой. Эволюционная стратегия заключается в частичном изменении отдельных количественных и качественных характеристик организационной структуры, в том числе формирование в структуре администрации наряду с линейно-функциональными программно-функциональных структурных подразделений, оптимизацию уровней управления, соблюдение нормы управляемости для руководителей администрации за счет повышения блочности управления.

Однако реализация эволюционной стратегии не позволяет решить проблемы, вызванные совмещением выполнения отраслевыми структурными подразделениями администрации города властных и хозяйственных функций, так как не меняет технологию работы администрации города.

Реинжиниринговая стратегия реформирования ориентирована на коренную перестройку процессов управления и организационной структуры администрации. Основное отличие реинжиниринговой стратегии реформирования от эволюционной стратегии заключается в разделении выполнения структурными подразделениями администрации властных и хозяйственных функций.

### 3.2 Разработка организационной структуры Администрации г. Челябинска в рамках реинжиниринговой стратегии

На основе предложенной в дипломной работе классификации функций, выполняемых местными администрациями, а также, опираясь на принцип разделения властных и хозяйственных функций, разработана качественно новая функциональная схема администрации города Челябинска.

Главной отличительной особенностью предложенной функциональной схемы является разделение функций администрации на три ступени:

- первая ступень - включает в себя подразделения, занимающиеся выработкой муниципальной политики, разработкой программ социально-экономического развития города, нормативно-правовым обеспечением деятельности всех хозяйствующих субъектов на территории муниципального образования;

- вторая ступень - подразделения, выполняющие функции по распоряжению важнейшими местными ресурсами;

- третья ступень - отраслевые структурные подразделения, занимающиеся организацией и оперативным контролем предоставления муниципальных услуг, реализующих цели и задачи муниципальной политики.

Каждая ступень наделена только ей присущим и непересекающимся набором функций.

Таким образом, разработка предлагаемой функциональной схемы администрации города, по сути, представляет собой проведение реинжиниринга



организационной структуры администрации, а также процессов принятия и исполнения управленческих решений.

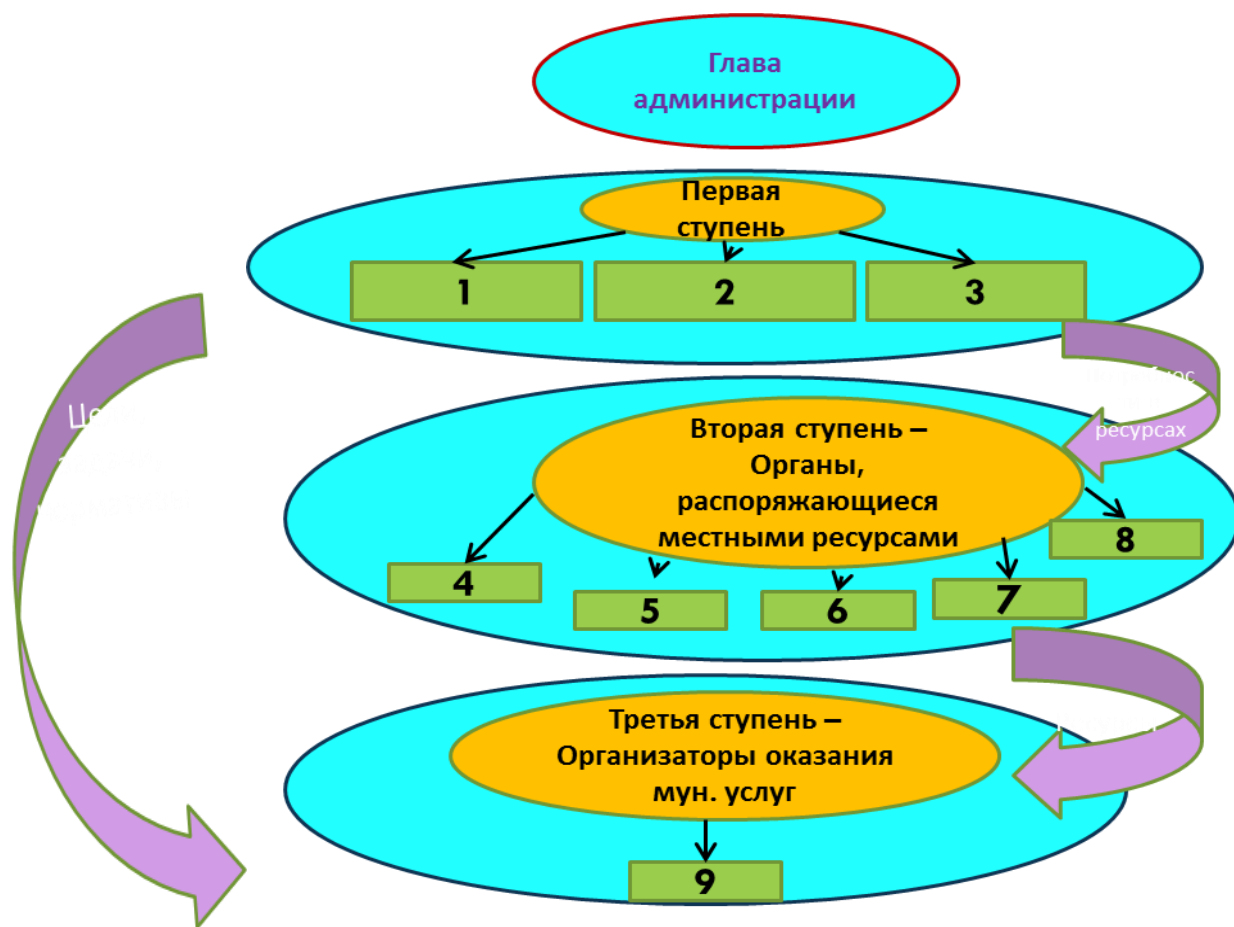


Рисунок 24 – Предлагаемая функциональная схема Администрации города

Опираясь на предлагаемую функциональную схему администрации города, разработана качественно новая модель администрации города, включающая в себя три ступени (рисунок 25).

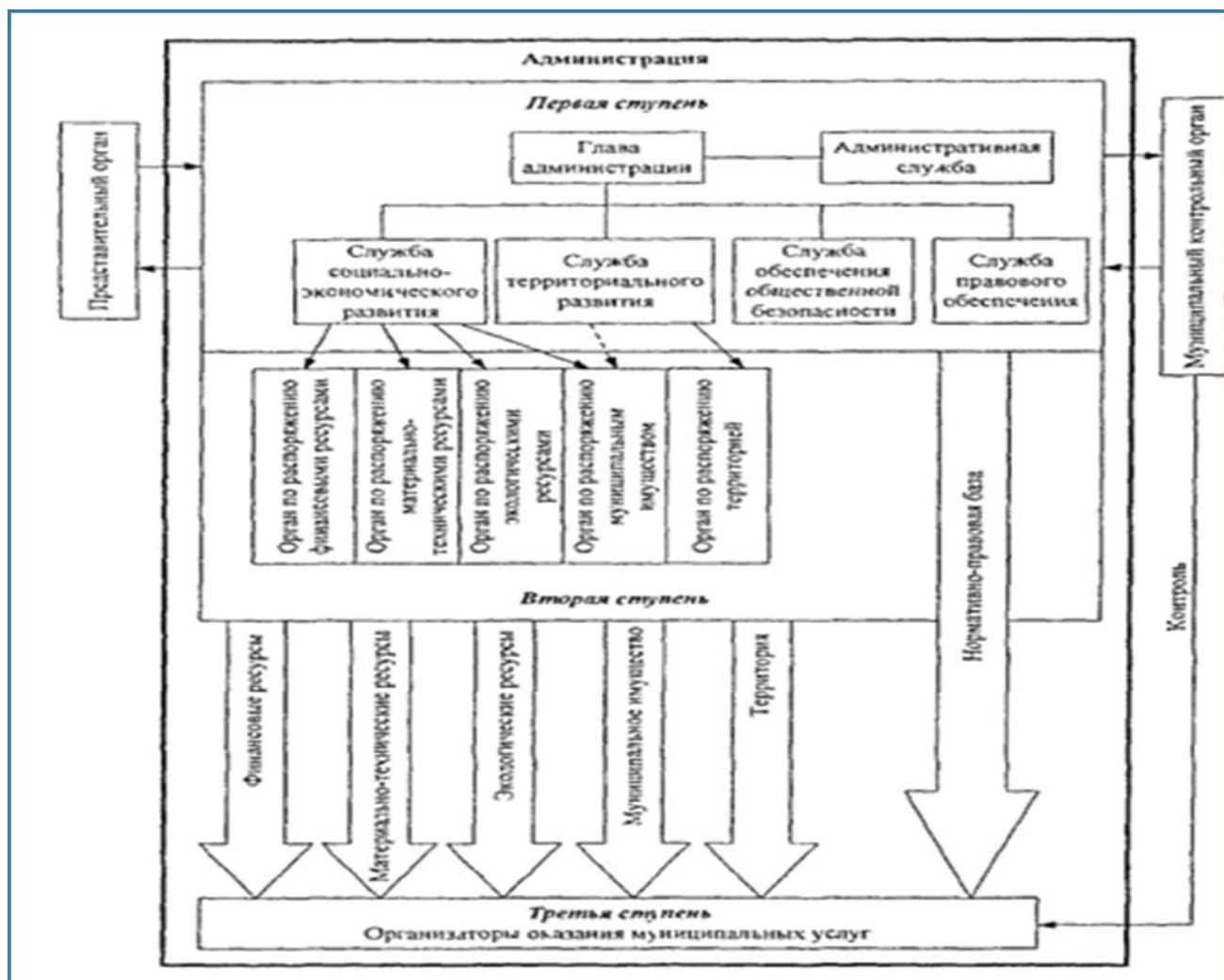


Рисунок 25 – Модель организационной структуры Администрации города

Первая ступень администрации города состоит из следующих функциональных подразделений: службы социально-экономического развития, архитектуры, градостроительства и землеустройства, правового обеспечения, обеспечения общественной безопасности, административная служба. По сравнению с существующими аналогичными по названию структурными подразделениями администраций городов служба социально-экономического развития и служба правового обеспечения должны быть существенно усилены.

Служба социально-экономического развития осуществляет функции по анализу социально-экономического положения города, выработке муниципальной политики и стратегии социально-экономического развития города, нормативно-правовому регулированию в пределах своей компетенции, контролю за деятельностью по организации оказания муниципальных услуг и управлению

финансовыми, материально-техническими, экологическими ресурсами, муниципальным имуществом в пределах своей компетенции.

Служба территориального развития осуществляет функции по формированию градостроительной и земельной политики на территории города, контролю за использованием и охраной земель, за соблюдением законодательства о градостроительстве и землеустройстве, подготовке проектов нормативных и иных правовых актов по вопросам своей компетенции.

Служба правового обеспечения осуществляет функции по подготовке нормативно-правовых актов и работе с представительным органом местного самоуправления в части нормотворческой функции, юридической защите интересов администрации города, координации и оказании помощи в нормативно-правовой деятельности всех структурных подразделений администрации.

Административная служба осуществляет функции (они являются достаточно многообразными, поэтому их объединение под единым названием носит условный характер) в двух сферах:

1) работа с населением, органами территориального общественного самоуправления, общественными и иными организациями, средствами массовой информации, организация взаимодействия администрации с представительным органом местного самоуправления, с органами государственной власти, органами местного самоуправления других муниципальных образований, их союзами и ассоциациями;

2) обеспечение функционирования самой администрации (аппарат администрации).

Служба обеспечения общественной безопасности выполняет участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, организацию охраны общественного порядка муниципальной милицией, обеспечение первичных мер пожарной безопасности, организацию и осуществление мероприятий по гражданской обороне и др.

На второй ступени администрации города располагаются органы по управлению финансами, имуществом, материально-техническими и экологическими ресурсами и территорией города.

Финансовый орган администрации города условно подразделяется на два блока, первый из которых занимается финансовым планированием, располагается на первой ступени и входит в состав службы социально-экономического развития, второй – находится на второй ступени и ведет реестр бюджетных расходов, обеспечивает казначейское исполнение бюджета и наделение финансовыми ресурсами распорядителей бюджетных средств.

Орган по управлению муниципальным имуществом также разделен на два блока первый – находится на первой ступени, непосредственно входит в службу социально-экономического развития, является ответственным за формирование муниципальной политики в имущественной сфере, второй – находится на второй ступени, ведет реестр муниципального имущества и осуществляет практическое распоряжение им.

Орган управления материально-техническими ресурсами осуществляет централизованное обеспечение организаторов оказания муниципальных услуг, а также аппарат администрации важнейшими материально-техническими ресурсами, заключает на конкурсной основе контракты на их закупку, ведет реестр закупок.

Орган управления территорией осуществляет ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, мониторинг объектов градостроительной деятельности, подготовку необходимых материалов и документов для принятия решений в области градостроительства и использования земель, выполнение землеустроительных работ на платной основе.

Орган по управлению экологическими ресурсами осуществляет изучение состояния окружающей среды города, формирование банка данных об источниках и объемах ее загрязнения, о состоянии природных ресурсов и их использовании, об объемах образующихся, утилизируемых и складированных отходов и др.

Подразделения третьей ступени администрации города создаются по сферам деятельности, по которым в соответствии с законом на местную власть возлагаются соответствующие полномочия, а также по вопросам, переданным органам местного самоуправления в качестве отдельных государственных полномочий. Состав этих структурных подразделений может изменяться в зависимости от размеров и специфики конкретного города. В отличие от существующих отраслевых подразделений, они не имеют планово-прогнозных и нормативно-правовых функций.

Осуществлена адаптация реинжиниринговой стратегии реформирования организационных структур, к условиям г Челябинска (рисунок 26).

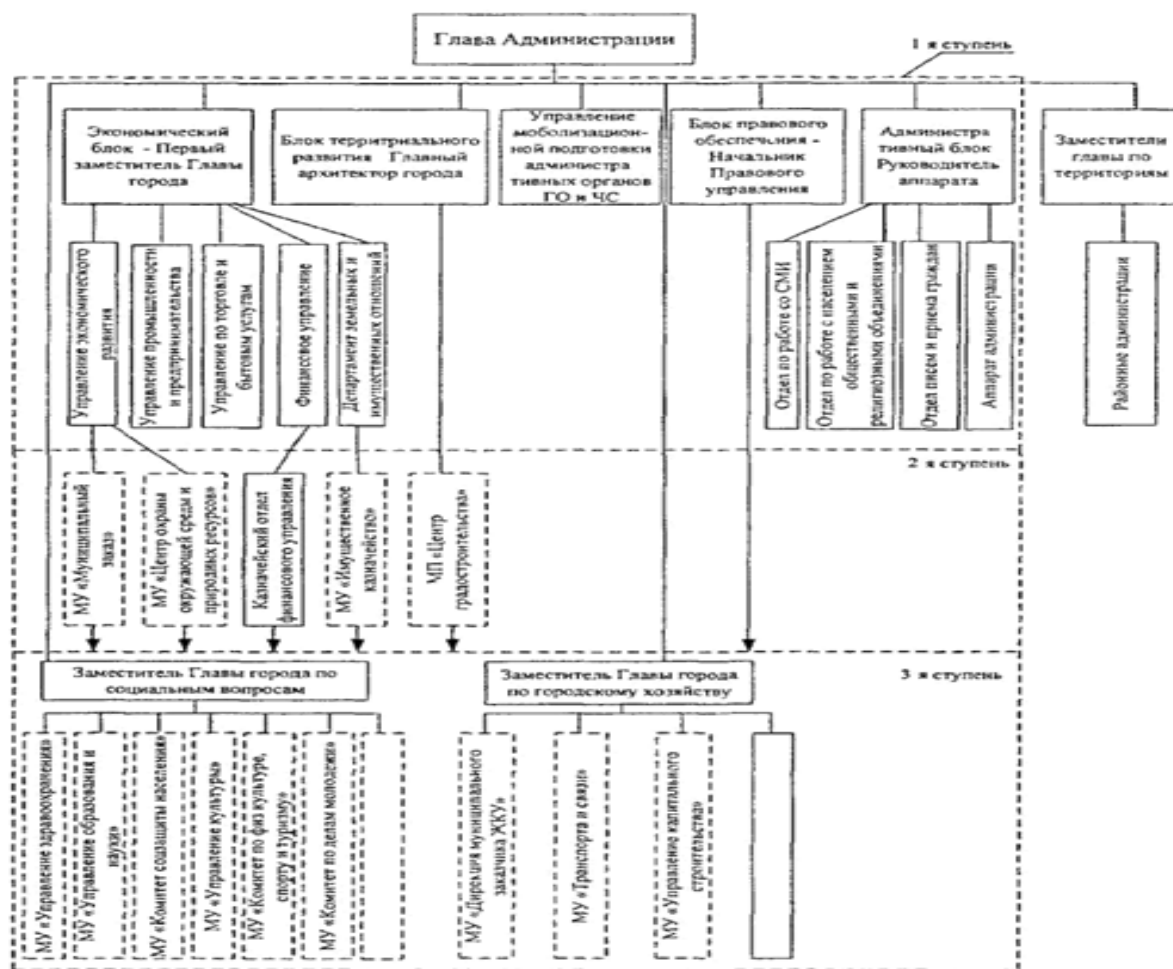


Рисунок 26 – Новая схема организационной структуры Администрации г. Челябинска

Проведение реинжиниринга организационной структуры администрации города является длительным и трудоемким процессом. Изменение

организационной структуры сразу и целиком невозможно. В данном процессе важным является постепенность и поэтапность действий, которые в каждом конкретном городе могут быть различны. Это связано со сложившейся уже на момент изменения организационной структурой, с личностью главы Администрации, а также его заместителей.

Эффективность предлагаемого совершенствования организационных структур администраций городов может быть оценена через конечный результат деятельности администрации – повышение качества жизни населения. Однако установление прямой корреляционной зависимости между организационной структурой и качеством жизни населения не представляется возможным ввиду многогранности самого понятия качества жизни и наличия множества влияющих на него разнонаправленных факторов.

Организационная структура администрации является лишь одним из таких факторов. Кроме того, на эффективность деятельности администрации большое влияние оказывает человеческий фактор, в первую очередь, личность главы администрации.

Таким образом, связь между организационной структурой администрации и качеством жизни населения является лишь опосредованной.

#### Вывод по третьему разделу

В настоящее время функционирование организационной структуры Администрации г. Челябинска нельзя назвать достаточно эффективным. Проведенный анализ позволил выявить, что наиболее слабым местом в функционировании оргструктуры является ее рациональность и технико-организационный уровень. В частности, существенное отклонение от нормы характерно для коэффициента звенности, коэффициента уровня управляемости.

В главе 3 дипломной работы были предложены основные рекомендации по совершенствованию организационной структуры Администрации г. Челябинска,

направленные на устранение недостатков и решение существующих проблем. Основным инструментом совершенствования оргструктуры явилась разработка качественно новой организационной структуры в рамках реинжиниринговой стратегии реформирования оргструктур исполнительных органов местного самоуправления.

В выпускной квалификационной работе предлагается оценивать эффективность реформирования организационных структур администраций городов через улучшение отдельных компонентов качества жизни, зависящих от местных условий и определяемых качеством предоставления жителям конкретных муниципальных услуг. При этом совершенствование организационной структуры Администрации лишь создает предпосылки, но само по себе не гарантирует повышения качества муниципальных услуг, так как и здесь большую роль будут играть исходное состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, а также личные качества организаторов и конкретных исполнителей услуг. Тем не менее, при более совершенной организационной структуре задачи повышения качества муниципальных услуг могут решаться более эффективно.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Качество деятельности исполнительных органов зависит, в первую очередь, от правильно организованной структуры данных органов и способов взаимодействия между его подразделениями.

Эффективность организационной структуры исполнительного органа местного самоуправления оказывает непосредственное влияние на качество работы данного органа. Тем не менее, следует учитывать тот факт, что эффективность организационной структуры со временем может изменяться, поэтому необходимо с определенной периодичностью производить ее оценку. Наиболее приемлемая методика оценки организационной структуры исполнительного органа местного самоуправления была изложена в главе 1.

Кроме того, в главе 1 были описаны технологии, используемые в различных странах в целях совершенствования функционирования организационной структуры местной администрации: аутсорсинг, аутстаффинг, реинжиниринг административных процессов, проектный менеджмент, информатизация и др. Положительный зарубежный опыт подтверждает эффективность их применения.

В Администрации г. Челябинска на сегодняшний день линейно-функциональная организационная структура с элементами дивизиональной, где в качестве дивизионов выступают администрации районов, имеющие самостоятельное значение и собственную структуру.

Анализ показателей организационной структуры Администрации г. Челябинска позволяет говорить о следующем: показатели, выражающие конечные результаты ее деятельности, и показатели, характеризующие организацию процесса управления, имеют положительную динамику. Показатели, характеризующие рациональность организационной структуры и ее технико-организационный уровень, имеют стабильную отрицательную динамику. Так, коэффициент звенности и коэффициент уровня управляемости в несколько раз превышают оптимальные значения.



Таким образом, на основе проведенного анализа были выявлены проблемы функционирования организационной структуры Администрации г. Челябинска и описаны в главе 2.

В главе 3 дипломной работы были предложены основные рекомендации по совершенствованию организационной структуры Администрации г. Челябинска, направленные на устранение недостатков и решение существующих проблем. Основным инструментом совершенствования оргструктуры явилась разработка качественно новой организационной структуры в рамках реинжиниринговой стратегии реформирования оргструктур исполнительных органов местного самоуправления.

В выпускной квалификационной работе предлагается оценивать эффективность реформирования организационных структур администраций городов через улучшение отдельных компонентов качества жизни, зависящих от местных условий и определяемых качеством предоставления жителям конкретных муниципальных услуг.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

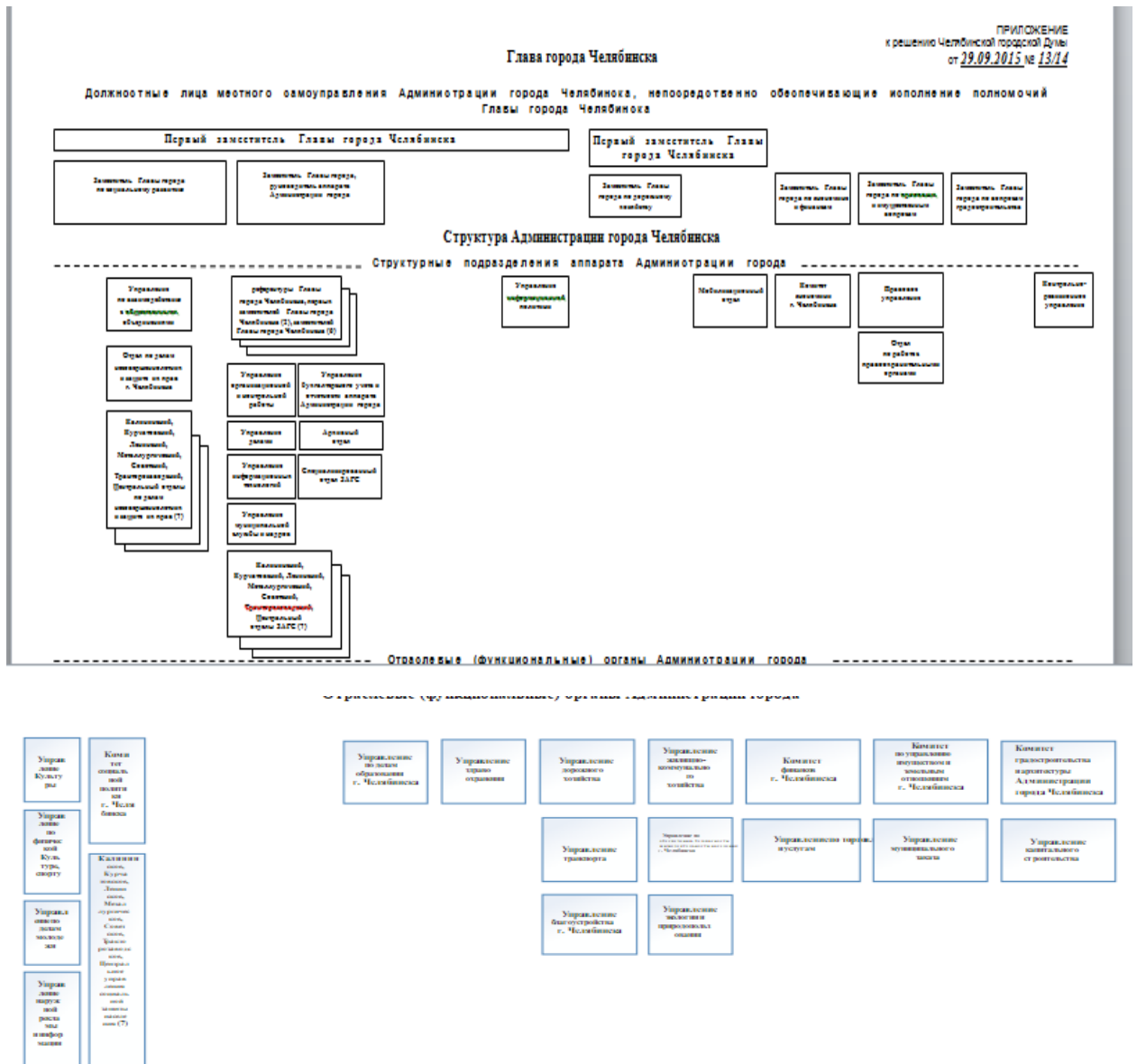
1. «Европейская Хартия местного самоуправления» 1.09.1998 г. ст. 3 п.1
2. Конституция Российской Федерации от 25 декабря 1993 года, с изменениями от 30 декабря 2008 года
3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"
4. Устав города Челябинска от 30.08.2011 № 26/8
5. Регламент Администрации города Челябинска в ред. от 06.20.2011 №237-п
6. Положение об Управлении организационной и контрольной работы Администрации города от 12.11.2010 № 8184
7. Аникин Б.А. Аутсорсинг и аутстаффинг: высокие технологии менеджмента / Б.А. Аникин, И.Л. Рудая. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Инфра-М, 2009. – 320 с.
8. Кондратьева, М.Н. Экономика и маркетинг / М.Н. Кондратьева, Т.Н. Шубина. – Ульяновск: УлГТУ, 2011. – 143 с.
9. Мескон М. Основы менеджмента / Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф.. – М.: Дело, 1997. – 704 с.
10. Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации: пер. с англ. / под. ред. Ю. Н. Каптуревского. СПб.: Питер, 2003. – 512 с.
11. Шестоперов, А.М. Аутсорсинг как способ оптимизации административно-управленческих процессов в органах государственной власти (на примере ФАС России) / Национальный институт исследования проблем предпринимательства, Москва, 2007 – 170 с.
12. Аралбаева, Ф.З. Критерии эффективного проектного менеджмента / Ф.З. Аралбаева, О.А. Русяева // Вестник ОГУ. – 2006. – №10. – С. 258 – 264.
13. Дубинин, М.А. Аутсорсинг функций органов местного самоуправления / М.А. Дубинин, П.М. Советов // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2008. – №44. – С. 67 – 72.

14. Кораблев, М.М. Развитие проектного подхода в государственном управлении / М.М. Кораблев // Ученые записки Казанского государственного университета. – 2010. – Том 152, кн. 4. – С. 228-235.
15. Павлюк, А. К. Применение реинжиниринга бизнес-процессов на предприятиях / А. К. Павлюк, Н. И. Меркушева // Молодой ученый. — 2015. — №1. — С. 265– 267.
16. Святкина, Т.А. Реинжиниринг административных процессов в рамках электронного правительства / Т.А.Святкина, Ю. А.Сагиндыкова // Вестник КАСУ. Казахстанско - Американский свободный университет. – 2008. – №4.
17. Бабун, Р. Организационные структуры администраций городов: проблемы оптимизации /Р. Бабун, Е. Старченко // [Электронный ресурс] <http://emsu.ru/babun/view.asp?c=1422&p=1>
18. Гричук, А.Г. Организационная структура управления и штатное расписание городского или сельского поселения муниципального района / А.Г. Гричук, Ю.В. Рудаков // Чиновник. – <http://chinovnik.uapa.ru/ru/issue/2005/05/2/>
19. Грызунова, Г.В. Реинжиниринг административных процессов в контексте модернизации государственной службы: региональный аспект / Г.В. Грызунова // Ученые записки ЗабГГПУ. – <http://cyberleninka.ru/article/n/reinzhiniring-administrativnyh-protsessov-v-kontekste-modernizatsii-gosudarstvennoy-sluzhby-regionalnyy-aspekt>
20. Дороговцев, А.П. Аутсорсинг в муниципальном управлении / А.П. Дороговцев // Менеджмент в России и за рубежом. – 2008. – №1. – <http://www.mevriz.ru/articles/2008/1/4855.html>
21. Кардашов, Р. А. Программно-целевой подход проектирования организационной структуры / Р.А. Кардашов // Российский следователь. – 2006. – №6. – <http://www.center-bereg.ru/m3581.html>
22. Левина, С. Оптимальная численность сотрудников аппарата управления / С. Левина, Ю. Лыткина // Кадровик. Кадровый менеджмент. – 2007. – № 10. – <http://hr-portal.ru/article/optimalnaya-chislennost-sotrudnikov-apparata-upravleniya>

23. Щербан, В.В. Оценка экономической эффективности ИТ аутсорсинга на предприятии / В.В. Щербан // Экономика и менеджмент инновационных технологий. – 2012. – № 6. – <http://ekonomika.snauka.ru/2012/06/1128>
24. Официальный сайт Администрации г. Челябинска <http://cheladmin.ru>
25. Совет муниципальных образований Хабаровского края. – <http://смо.khabkrai.ru/opinion/2013/02/14/povyshenie-effektivnosti-organizacionnyh-struktur/>
26. <http://www.samoupravlenie.ru/45-02.php>
27. <http://www.dist-cons.ru/modules/reeng/section2.html>
28. [http://www.tadviser.ru/index.php/Продукт:Электронный\\_муниципалитет](http://www.tadviser.ru/index.php/Продукт:Электронный_муниципалитет)
29. <http://www.vestnik-kafu.info/journal/16/597/>
30. <http://managment-study.ru/osnovnye-pokazateli-effektivnosti-organizacionnoj-struktury.html>
31. <http://teororgan.ru/otvety-na-ekzamen-po-teorii-upravleniya/39-ocenka-effektivnosti-sistem-upravleniya.html>
32. [http://www.osvita-plaza.in.ua/publ/instrumenty\\_i\\_tekhnologii\\_upravlencheskogo\\_konsultirovanija/452-1-0-44552](http://www.osvita-plaza.in.ua/publ/instrumenty_i_tekhnologii_upravlencheskogo_konsultirovanija/452-1-0-44552)
33. <http://praxiscom.ru/kriterii-otsenki-organizatsionnoj-strukturyi/>
34. <http://topknowledge.vipreshebnik.ru/osnovmen/3398-s-pomoshchyu-kakikh-metodov-osushchestvlyaetsya-formirovanie-i-izmenenie-organizatsionnykh-struktur-predpriyatiya.html>
35. <http://infomanagement.ru/referat/80/3>
36. <http://www.cfin.ru/management/people/outstaffing.shtml>
37. <http://www.fox-manager.com.ua>
38. <http://bigc.ru/government/products/>
39. <http://ekonomika.snauka.ru/2012/06/1128>

# ПРИЛОЖЕНИЕ А

## Организационная структура Администрации г. Челябинска



## ПРИЛОЖЕНИЕ Б

### Организационная структура Администрации г. Екатеринбурга

*Временно исполняющий полномочия Главы Екатеринбурга – Председателя  
Екатеринбургской городской Думы*

**Глава Администрации города Екатеринбурга**

**Администрация города**

Заместители главы Администрации города Екатеринбурга

Первый заместитель главы Администрации города Екатеринбурга

Заместитель главы Администрации города Екатеринбурга по организации  
значимых общероссийских и международных мероприятий

Заместитель главы Администрации города Екатеринбурга по вопросам  
жилищного и коммунального хозяйства

Заместитель главы Администрации города Екатеринбурга по вопросам  
капитального строительства и землепользования

Заместитель главы Администрации города Екатеринбурга по  
стратегическому планированию, вопросам экономики и финансам

Заместитель главы Администрации города Екатеринбурга по вопросам  
организации управления

Заместитель главы Администрации города Екатеринбурга по вопросам  
социальной политики

Заместитель главы Администрации города Екатеринбурга по вопросам  
потребительского рынка и услугам

Заместитель главы Администрации города Екатеринбурга по вопросам  
благоустройства, транспорта и экологии

**Департаменты**

**Управления**

**Комитеты**

**Отделы**

**Администрации районов**

Администрация Железнодорожного района

Администрация Кировского района

Администрация Ленинского района

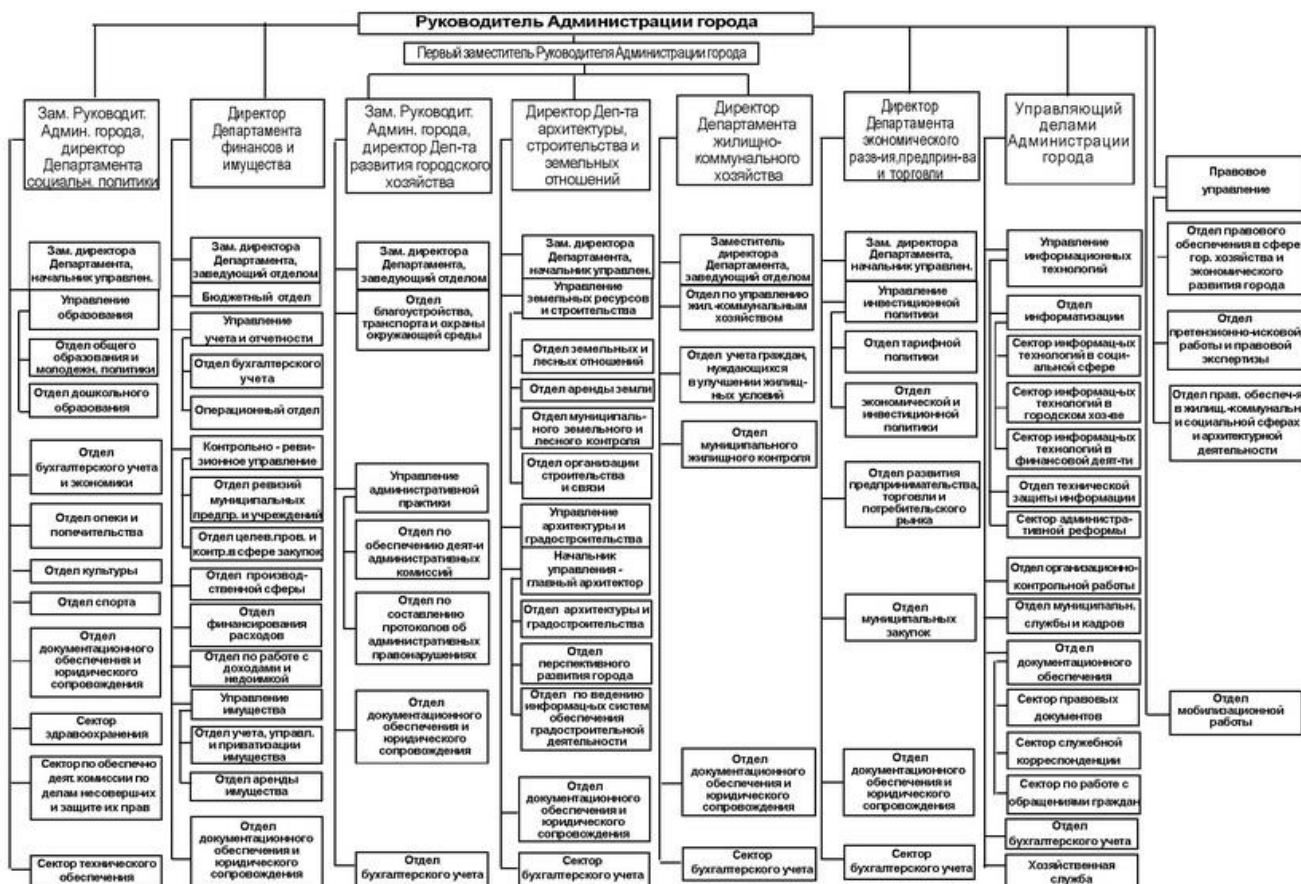
Администрация Октябрьского района

Администрация Орджоникидзевского района

Администрация Чкаловского района

## ПРИЛОЖЕНИЕ Б

### Организационная структура Администрации г. Кургана



#### Муниципальные предприятия и учреждения

