

УДК 332.45:351.82:353

О.В. Черняков, канд. геогр. наук, доц., Українська академія банківської справи;
О.М. Сумина, ст. викладач, Сумський державний університет

ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУР ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто питання побудови організаційних структур органів місцевого самоврядування. Указується на те, що стратегія розвитку визначає організаційну структуру. Показано переваги і недоліки традиційних організаційних структур. Однією із сучасних тенденцій розвитку організаційних структур є скорочення числа рівнів управління, ослаблення ієрархії і розвиток ініціативи співробітників. Для органів місцевої влади України найбільш ефективним буде використання адаптивного типу, який відповідає задачам перехідного періоду і розвитку ринкових відносин. Розглянуто принципи і запропонована блокова організаційна структура управління господарством малих і середніх міст (регіонів).

Ключові слова: організаційна структура, стратегія, структура органів місцевого самоврядування, організаційне проектування, ієрархічні структури, бюрократична корпоративна культура, тимчасові творчі підрозділи, адаптивний тип організаційних структур, модель управління, перерозподіл функцій, департамент, факторний аналіз соціально-економічних процесів, муніципальна власність, прибуток, соціальні проблеми міста.

Реалізація стратегії розвитку регіону і міста вимагає відповідних організаційних структур органів місцевого самоврядування. Загальні принципи побудови і класифікації організаційних структур, визначення ефективності їхнього функціонування, вироблені світовою наукою і практикою, прийнятні і для дослідження організаційних структур органів місцевого управління. Насамперед, для організаційних структур місцевих органів влади як основний може бути прийнятий принцип, сформульований Альфредом Чандлером – “Стратегія визначає структуру”, тобто структура організації повинна забезпечувати реалізацію її стратегії.

Залежність організаційної структури від обраної стратегії є широко відомою і описана у відповідній літературі. Функціональна організаційна структура найкраще відповідає стратегії цінового лідерства або стратегії концентрації на споживача, а продуктова або матрична організаційна структура – стратегії диференціації продукції. Організаційна структура сильно залежить і від виконуваних функцій. Так, наприклад, для виробничого процесу найчастіше підходить вертикальна ієрархія, для дослідницьких підрозділів – так звані “плоскі структури” з великим ступенем автономії підрозділів, наділених функціями самоконтролю, а для організації продажів – плоскі структури з елементами твердого контролю.

Оскільки стратегії з часом змінюються, то повинні змінюватися й організаційні структури. Структура органів місцевого самоврядування не може залишатися незмінною, тому що постійно змінюються внутрішні і зовнішні умови їхнього функціонування.

Зазначений принцип має особливо важливе значення для формування організаційних структур місцевих органів влади України, тому що перехід від планово-директивних методів управління до ринкового регулювання суттєво змінює їхню мету, стратегію, функції. Однак даний принцип рідко

використовується в практиці організаційного проектування місцевих органів влади в Україні. У більшості муніципальних і регіональних органів влади переважають традиційні ієрархічні структури. Лише іноді в них змінені назви структурних підрозділів або містяться деякі ринкові елементи.

Традиційні організаційні структури є більш звичними і зручними. Їхні переваги полягають у чіткому поділі функцій, ієрархічній співвідпорядкованості всіх ланок управління, упорядкованості системи правил і стандартів, що визначають функціонування органів управління. Недоліки полягають у твердій заданості поведінки, труднощах організації взаємозв'язків всередині організації, нездатності до швидких нововведень.

Такі традиційні організаційні структури управління, що збереглися в системах регіонального і місцевого самоврядування, обмежують реалізацію стратегії соціально-економічного розвитку регіону і міста. Відтворення “радянської моделі” підкріплюється сформованою системою бюджетного планування, містобудівними нормами і процедурами, відомчими соціально-технічними нормативами, нерозвиненою нормативно-правовою базою тощо. На збереження колишніх організаційних структур впливає бюрократична корпоративна культура. У її рамках працівники орієнтовані на роботу з адміністративною вертикаллю, а не на взаємодію на рівних правах з різними місцевими співтовариствами з метою місцевого розвитку.

В міру розвитку постіндустріального суспільства змінюються зовнішні і внутрішні умови дії організацій і відповідно до цього відбуваються зміни в їхніх організаційних структурах. Одна з основних тенденцій у розвитку організаційних структур полягає в тому, що зменшується число рівнів управління, послаблюється ієрархія. Підрозділи одержують велику автономію, ширше розкривається ініціатива співробітників. Нові інформаційні

технології дозволяють будувати високоефективні мережі взаємодії підрозділів однієї організації, а також організувати мережі взаємодії з іншими організаціями і споживачами. Організаційні структури стають більш гнучкими, вони припускають створення і функціонування тимчасових творчих підрозділів. Усі ці тенденції зі сфери менеджменту комерційних організацій постійно проникають у державний менеджмент, у тому числі в регіональне і муніципальне управління.

Для переважної більшості органів місцевої влади сучасної України найбільший ефект може забезпечити адаптивний тип організаційних структур, що обумовлено динамізмом перехідного періоду. Адаптивні організаційні структури стали розроблятися з початку 60-х років минулого століття. У порівнянні з функціональною структурою вони краще пристосовані до швидкої зміни зовнішніх умов. Ці структури можна швидко модифікувати відповідно до змін зовнішнього середовища і потреб органів місцевої влади.

Таким чином, варто вибирати таку організаційну структуру, що відповідає стратегічному плану органів місцевої влади, забезпечує їх ефективну взаємодію з навколишнім середовищем і досягнення поставлених цілей. Для органів місцевої влади великих муніципальних утворень можна використовувати комбінацію структур різних типів. Для відносно невеликих міст організаційна структура управління також повинна відповідати задачам перехідного періоду і сприяти становленню і розвитку в них ринкових відносин.

Так, наприклад, стосовно формування структури управління господарством міста варто виходити з наступних принципів:

- створювана структура повинна адаптуватися, тобто змінювати зміст і співвідношення деяких підрозділів управління відповідно до нових умов;
- структура управління господарством міста створюється з урахуванням стійкої тенденції скорочення бюджетного фінансування;
- місто делегує функції власника широкому колу господарських суб'єктів.

У цих умовах модифікується колишня державна галузева система управління. При цьому частина господарської системи, так звані "основні виробничі ланки", вийшли з підпорядкування державних органів управління. Основою взаємодії адміністрації міста із суб'єктами усіх форм власності, що хазяйнують, стають договірні відносини, що ставить їх у положення рівноправних партнерів. Крім того, зростає регулююча функція адміністрації міста, яка повинна, з одного боку, заохочувати будь-яке підприємництво, стимулюючи його сферу діяльності, з іншого боку – формувати механізми взаємодії суб'єктів, що хазяйнують, на взаємовигідних партнерських відносинах.

Організаційна структура управління господарством міста може створюватися в два етапи.

На першому етапі неминуче співіснування адміністративного й більшою мірою регульованого управління з формуванням і становленням ринкових відносин. На другому етапі структури управління модифікуються у структури ринкового типу, у яких методи опосередкованого впливу переважатимуть над безпосередніми, адміністративними методами. У ринкові відносини будуть втягуватися такі сфери діяльності, що традиційно знаходяться під контролем державних органів, – освіта, культура, спорт, охорона здоров'я. Одночасно зростатиме захисна соціальна функція міської адміністрації.

Тривалість і терміни функціонування структури управління першого типу залежатимуть від характеру і тривалості перехідного періоду, що, як підтверджує практика, не може бути короткостроковим, тому що всяка реорганізація, проведена революційно, стикається з непередбаченими труднощами, що невіддасно ні директивам, ні указам.

В умовах перехідного періоду, коли соціально-економічна ситуація змінюється швидко і непередбачено, структура управління господарством міста повинна бути досить гнучкою, щоб швидко адаптуватися до всіх змін, у ній повинно бути мінімум елементів.

Практика впровадження різних організаційних структур управління містом показує, що не можна запропонувати єдину, при цьому оптимальну для всіх міст структуру управління. Більше того, реалізація в українських містах окремих елементів сучасних організаційних структур не завжди дає необхідний результат. Щось не вдається здійснити через недосконалість законодавства, щось – через відсутність висококваліфікованих фахівців і т.д. Практична діяльність у міру розвитку ринкових відносин у господарстві міста активно коректує модель управління, а скоректована модель серйозно впливає на практику.

У рамках розробки стратегії розвитку міста були сформульовані пропозиції щодо реформування структури управління господарством.

Організаційна структура управління господарством більшості міст України, побудована на традиційних принципах організаційного проектування, не повною мірою відповідає цілям переходу господарства до ринкових відносин, не забезпечує ефективної взаємодії структурних підрозділів. Оптимізація структури управління господарством міста вимагає перерозподілу функцій, обсягів управлінської діяльності керівних кадрів адміністрації і фахівців структурних підрозділів. У запропонованій структурі управління господарством міста виділено п'ять великих блоків.

Перший блок забезпечує потреби всіх блоків. До складу цього блоку включені два департаменти:

- 1) департамент юридичного і кадрового забезпечення муніципальної діяльності;
- 2) департамент інформаційно-аналітичного забезпечення муніципальної діяльності.

Необхідність створення цих департаментів продиктована тим, що в пошуках нових джерел фінансових коштів адміністрація змушена ефективно працювати в усіх сферах ринку. Вона повинна вступати в правові відносини, укладати договори, відстоювати свої інтереси тощо. Для її ефективної діяльності в умовах ринку необхідна висока правова чистота, науково-правова база, достовірна і своєчасна інформація і глибокий факторний аналіз соціально-економічних процесів. Вирішення зазначених задач здійснюють департаменти другого блоку.

Другий блок пропонованої структури управління господарством міста можна визначити як блок стратегічного забезпечення господарської діяльності. Складові частини цього блоку, структури управління будуть поступово модифікуватися і скорочуватися, поступаючи місцем ринковим (комерційним структурам), у результаті чого найбільший розвиток одержить головна управлінська структура – орган управління соціальною сферою.

До складу блоку входять шість основних департаментів:

- 1) департамент управління муніципальною власністю;
- 2) департамент управління муніципальними ресурсами;
- 3) департамент управління муніципальними фінансами;
- 4) департамент управління муніципальними взаєморозрахунками і боргами;
- 5) департамент розвитку споживчого ринку;
- 6) департамент розвитку малого підприємництва.

Названі департаменти формують основні джерела, за рахунок яких буде розвиватися місто. Місто повинно не тільки ефективно використовувати власність, але і вміти одержувати від них визначені дивіденди. Так, наприклад, департамент управління муніципальною власністю, окрім обліку власності і дотримання її схоронності, повинен оперувати нею з метою одержання додаткового доходу. Власність можна не тільки продати, але й придбати, стати співвласником прибутково функціонуючих підприємств. Однак за останні роки було продано багато муніципальних підприємств, що могли б зараз приносити чималий прибуток. У ситуації, що складається, департамент управління муніципальною власністю функціонуватиме в іншому режимі – купуватиме контрольні пакети акцій своїх колишніх підприємств, що можуть приносити прибуток. Адміністрація міста зможе здійснювати функції перерозподілу ресурсів від активної частини населення до соціально незахищеного населення або направляти ці засоби на вирішення соціальних проблем міста.

Запропонована структура управління господарством міста повинна забезпечити ефективну роботу його адміністрації на ринку нерухомості шляхом надання платних муніципальних послуг. Ці послуги можуть носити юридичний, рекламний, інформаційний та інший характер. На такі послуги

завжди буде підвищений попит, тому що вони будуть доступні кожному городянину.

Департамент управління муніципальними фінансами – це не традиційне фінансове управління міста. Його задачі носять принципово інший характер – пошук і становлення нових (ринкових) джерел фінансування, тобто кожна гривня, що надійшла у муніципальну скарбницю, повинна використовуватися з максимальною ефективністю, приносити прибуток. Нова структура припускає функціонування муніципального банку (як муніципальний можна використовувати вже наявний банк), муніципальної страхової компанії та інших елементів ринкової інфраструктури.

Департамент управління взаєморозрахунками і боргами будується на концепції необхідності обслуговування міського бюджету. Сьогодні усім відома стійка тенденція скорочення бюджетного фінансування. У цих умовах найважливіша задача – кваліфіковано обслужити дохідну частину міського бюджету та організувати моніторинг його видаткової частини, тобто постійно відслідковувати раціональність витрати засобів і розміщення замовлень. Наступна найважливіша задача – моніторинг поточного стану бюджету і муніципальних боргів. Муніципальні борги складаються з двох частин: боргів підприємств і організацій перед адміністрацією міста і боргів адміністрації перед підприємствами та організаціями. Нормалізувати процес оформлення і звертання цих боргів на ринку боргових зобов'язань означає зменшувати їх і додатково заробляти кошти. Для цього можна використовувати не тільки систему взаємозаліків, але і корпоративну, муніципальну і вексельну системи. Нова структура управління господарством міста сприятиме підвищенню ефективності використання коштів для вирішення муніципальних проблем.

Своєрідним системоутворюючим третім блоком, з точки зору стратегічного розвитку міста як адміністративного центра, є блок інвестиційного програмування муніципальної діяльності, у рамках якого доцільно виділити два департаменти – проектного фінансування і управління проектами, що будують свою діяльність виходячи з програмно-цільової реалізації акумульованих та інвестиційних ресурсів, що перерозподіляються між пріоритетними напрямками соціально-економічного розвитку міста.

Четвертий і п'ятий блоки – це структури функціонування міста. У четвертий – блок оперативного забезпечення життєдіяльності – входять департаменти житлово-комунального господарства; будівництва й архітектури; забудови і реконструкції міста; охорони навколишнього середовища; транспорту і зв'язку.

У п'ятий – блок поточного забезпечення муніципальної діяльності – входять департаменти охорони здоров'я; науки, освіти, молодіжної політики; соціального захисту населення; у справах національностей і релігій; культури; фізичної

культури і спорту; захисту прав споживачів, а також центр зайнятості населення.

У цих блоках зосереджені міські об'єкти управління, на які в основному витрачаються бюджетні і позабюджетні кошти.

Пропонована структура управління господарством міста, безумовно, не носить універсального характеру, але вона виявляє основні тенденції трансформації міських структур управління й одночасно демонструє приклади прогресивних організаційних рішень.

Summary

In the article is considered questions of building organizing structures of municipal control organizations. It is indicated that development strategy defines the organizing structure. Advantages and defect of traditional organizing structures are shown. One of the development modern trends of organizing structures is a reduction of management level numbers, weakening of hierarchy and initiative development of employees. For municipal control organizations Ukraines most efficient will use the adaptive type, as answering problems of connecting period and developments of market relations. The Considered principles and is offered block organizing structure of facilities management small and average cities (the regions).