О.Ю. Бобровська,
к.е.н., доц., докторант кафедри
менеджменту та управління проектами ДРІДУ НАДУ

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУР МУНІЦИПАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ

Розглянуто існуючі організаційні структури управління містом і визначено закономірності та методи їх формування в умовах ринку. Запропоновано системні складові управлінської інфраструктури міста, наведено принципову схему побудови конгломератної організаційної структури управління муніципальним утворенням на корпоративних засадах.

Ключові слова: організаційні структури управління, управлінська інфраструктура, муніципальний менеджмент.

Важливою умовою створення ефективного муніципального менеджменту є наявність такої організаційної структури органів управління, яка б максимально допомагала оптимально поєднувати різні види управлінської праці для успішного керування і досягнення найвищого управлінського впливу на результати діяльності по самоврядуванню, самовідтворенню й збільшенню ресурсів муніципального утворення (МУТ). Організаційна структура органів управління містами представлена низкою органів управління та їх структурних ланок, що складаються з окремих елементів, стійких зв'язків і відносин, у межах яких протікають управлінські процеси.

Узагальнено систему органів управління містом можна уявити як взаємопов'язану сукупність активних структурних складових органів управління, в яких зосереджено інтеграційно-інноваційне ядро місцевої влади та органів влади відносно самостійними підсистемами муніципального утворення. Вони створюють умови й забезпечують управлінське супроводження процесів життєзабезпечення та життєдіяльності території та пов'язані між собою спільними цілями та призначенням суб'єктів управлінської інфраструктури.

У межах управлінської інфраструктури формується узагальнена модель сукупної суспільної праці вищої кваліфікації, яка моделює й обґрунтовує параметри стану і поведінки господарювання муніципального утворення через відповідні механізми управління. Управлінська інфраструктура міста виконує

роль каркаса, біля якого створюються, групуються, функціонують і розвиваються всі сфери життя і діяльності людей. У ній зароджуються власні й підтримуються всі інші прогресивні інноваційні ідеї буття та його розвитку на території МУТ. Тому раціоналізації ефективності організаційних схем і організаційних форм управління відводиться ключова роль у забезпеченні цілей і завдань соціально-економічного розвитку. Разом з тим ефективність муніципального менеджменту залишається низькою. Сучасні проблеми розвитку системи управління на цьому рівні можна відслідковувати в недосягненні кінцевих результатів керованих підсистем, у поглибленні дії негативних чинників, що впливають на досягнення цілей розвитку, неефективності використання існуючих ресурсів і низьких темпів їх відтворення. Наявною є і нерівномірне зростання "потужності" існуючих підсистем управління й незбалансованості темпів розвитку окремих управлінських елементів. Має місце значний розрив у часі появи наукових рекомендацій по підвищенню ефективності муніципального менеджменту і їх впровадженні в практичну діяльність.

Теоретичним і методичним питанням ефективності муніципального менеджменту приділяється багато уваги українськими і зарубіжними вченими. Серед наукових праць вітчизняних дослідників, присвячених вирішенню питань ефективності державного і місцевого управління, виділяються праці В.С. Куйбіди, О.Г. Осауленка, В.Д. Бакуменка, Ю.П. Шарова та ін. [1-5; 9;10].

Багато змін в організаційних структурах управління здійснюється практиками без використання науково-обґрунтованих теоретичних рекомендацій. І хоч частина рішень, що приймаються в цьому напрямку, є дійсно успішною, але разом з тим слід відмітити їхню фрагментарність. До того ж відсутність опису чи положень, якими керувались практики при зміні організаційних схем і структур органів управління, не дозволяє швидко розповсюдити позитивний досвід. Тому подальше дослідження шляхів підвищення гнучкості та ефективності організаційних схем управління містом має наукову і практичну значущість.

Метою даної роботи є аналіз існуючих організаційних структур управління містом, визначення існуючих недоліків і можливих резервів розвитку, розробка методичних підходів щодо вдосконалення організаційних схем управління і вибору ефективного виду організаційних структур муніципального менеджменту.

Головним елементом і складовою системи внутрішнього і зовнішнього середовища в системі управління соціально-економічного розвитку муніципального утворення є організаційні структури управління.

Управлінською наукою створено різні підходи щодо визначення закономірностей і методів до їхнього формування. Одним з визначень терміна "підхід" є опис тих змін і заходів, які передбачається здійснити для визначення існуючої проблеми. При вдосконаленні організаційних структур управління повинна використовуватись низка підходів, які мають взаємодоповнювати властивості кожного з них, або кожен з них повинен створювати умови для ефективного використання інших. Найбільш поширеними вважаються об'єктно-цільовий, проблемно-цільовий, ситуаційний, системний і процесний підходи.

Об'єктно-цільовий підхід до проектування організаційних структур управління головним процесом передбачає пошук способів зв'язку елементів системи та їхньої взаємодії. Він здатен виявити причинно-наслідкові зв'язки між елементами, кількісні значення параметрів взаємодіючих елементів, особливості комунікаційних процесів і характер поведінки господарюючих суб'єктів. Останні є багатоцільовими, змістовно-соціальними з множиною системних і локальних зв'язків у внутрішньому і зовнішньому середовищі, де вирішуються складні, комплексні проблеми розвитку.

Проблемно-цільовий підхід передбачає побудову організаційної структури шляхом побудови "дерева цілей" з орієнтацією на вирішення існуючих і постійно виникаючих проблем.

Змістом *ситуаційного підходу* є побудова структур, здатних враховувати зміни в навколишньому середовищі, при цьому беруть до уваги такі чинники:

зовнішнє середовище, технологія здійснення управлінської праці, стратегічний вибір керівництва по відношенню до цілей організації, поведінку працівників.

Системний підхід надає можливість багатоаспектного розгляду організаційних структур з урахуванням кількості елементів і відносин між ними, частин організаційних структур та інших системних характеристик.

Необхідність використання *процесного підходу* зумовлена таким. "Процес" є базовим елементом у низці управлінського інструментарію. Під ним розуміють стійку цілеспрямовану сукупність взаємопов'язаних видів діяльності, яка перетворює "входи" в управлінську систему в її "виходи", які мають цінність для споживачів. Особливістю управлінських процесів є те, що більшість з них є наскрізними, оскільки виконуються в різних управлінських підрозділах і ланках. Другою властивістю процесів управління є практично стандартний набір їх функцій, хоч методи виконання останніх, інформація і межі досягнення результатів можуть суттєво відрізнятись. Удосконалення процесів здійснюється за рахунок упровадження нових управлінських зв'язків, відносин і якісно нового змісту, що визначають новий результат управлінської дії. Разом з тим слід підкреслити, що жодна функція процесу управління не є самостійною і незалежною від інших функцій. Удосконалення однієї з них повинні передбачати певні зміни властивостей і розширення можливостей інших функцій.

Використання процесного підходу дозволяє спрямувати діяльність усіх органів управління на досягнення кінцевого, вимірюваного результату поставлених цілей. Останнє визначає його місце у складі підходів до вдосконалення організаційних структур управління.

Серед низки шляхів можливих напрямків підвищення ролі та результативності впливу організаційних чинників у забезпеченні ефективності управління найменш засвоєними і такими, що недостатньо використовуються, є корпоративні засади у структурній перебудові органів управління містом. Управління муніципальними утвореннями за своїм змістом і напрямками дії є первісно корпоративним, воно забезпечує реалізацію наданих Конституцією

України і Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” сумісних прав територіальних громад на володіння майновою і немайновою власністю забезпечення ефективного управління її використанням і розвитком [1].

Управлінська корпоративна діяльність є організуючою й системоутворюючою, вона забезпечує цілісність і цілеспрямованість розвитку муніципальних утворень за всіма напрямками і взаємоув’язує діяльність усіх управлінських підрозділів і всіх процесів, що протікають на її території.

Складність і багатоаспектність управлінських завдань муніципального менеджменту створює характерні риси еволюції перетворень організаційних схем управління муніципальними утвореннями на корпоративних засадах. Вона повинна бути спрямована на створення мегасоціальних процесів, які стосуються всієї гами стосунків у муніципальному внутрішньому і зовнішньому середовищі. Їх формування і реалізація здатні забезпечити корпоративні організаційні елементи у структурі органів управління муніципального утворення. Професійний склад останніх повинен бути представлений міжфункціональними командами фахівців з муніципального корпоративного менеджменту, що діють в єдиному інформаційному просторі, вирішують складні управлінські проблеми і наділені відповідальністю за досягнення сумісних цілей розвитку. При цьому незалежно від загальної технології та алгоритмів розробки елементів організаційних структур, першим кроком в їх формуванні є вибір фахівців-професіоналів (посадових осіб). Останні визначаються змістом і специфікою корпоративних функцій і завдань. Залежно від змісту останніх і очікуваних результатів їх досягнення формуються і процеси корпоративного управління, характер рішень і ступінь відповідальності. Цілісна уява про основні види управлінської діяльності та їхню корпоративну сутність дозволяє визначити управлінську спеціалізацію, сконцентрувати і спроектувати протікання управлінських процесів у певних типах організаційних структур, визначити корпоративні підрозділи в організаційній схемі органів муніципального управління. Важливою умовою є і забезпечення сумісності та організаційної єдності функціонування об’єктів і

суб’єктів господарювання в єдиній мережній схемі органів місцевої влади, навіть якщо вони економічно незалежні, але знаходяться в єдиному муніципальному просторі. Системні складові управлінської інфраструктури міста, які доцільно будувати на наголошених підходах, наведено на рис.1. Вони являють собою укрупненні блок-центри управлінської інфраструктури міста, діяльність в яких спрямована на управління відносно відокремленими процесами створення і надання муніципальних послуг.

Зв’язки між системними центрами управлінської інфраструктури формуються з використанням сукупності елементів організаційного проектування сучасних моделей існуючих організаційних структур: лінійно-функціональної, матричної, дивізіональної, мережної і програмно-цільової.

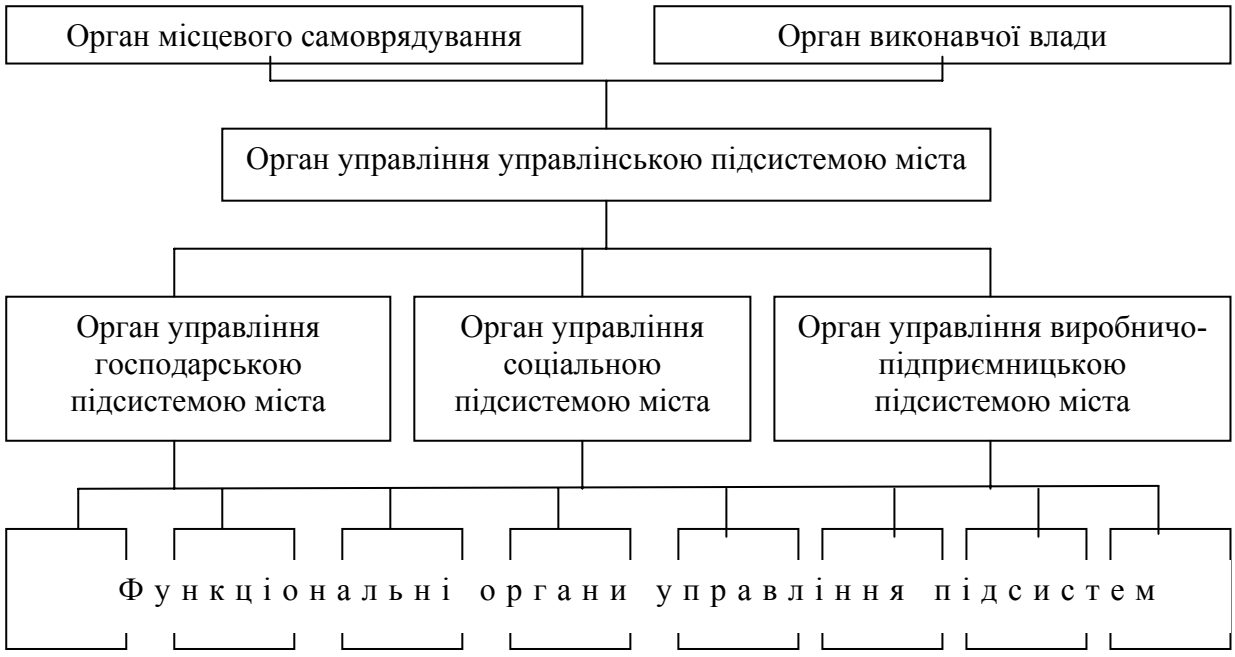

Рис.1. Системні складові управлінської інфраструктури міста

У лінійно-функціональній моделі організаційної структури органів управління використовується сполучення лінійних і функціональних зв’язків у системі управління. Вона забезпечує поділ праці, при якому лінійні органи управління мають право приймати рішення і видавати розпорядження, а функціональні – планують, інформують, координують і консультують

керівників лінійних ланок. При цьому зв’язки “керівник-підлеглий” будуються за ієрархічним принципом. Керівники функціональних підрозділів формально не наділені правами розпорядництва ресурсами процесів у загальній системі, вони керують тільки безпосередніми підлеглими.

Елементи матричної корпоративної структури у структурі органів управління муніципальним утворенням дозволяють забезпечувати здійснення сумісних міжсистемних програм і проектів розвитку керованих підсистем міста. Вони формуються з команди фахівців кожного функціонального підрозділу чи функціональної ланки і можуть бути постійною командою в корпоративному підрозділі або командою на період праці над кожним окремим проектом, зберігаючи своє членство в першій функціональній групі.

Складові дивізіональної моделі організаційної структури управління, яка засновується на відокремлені однорідних за змістом діяльності та складних за кількістю об’єднання господарюючих суб’єктів, використовуються при поділі муніципального утворення на окремі підсистеми й відповідні рівні управління з наданням їм оперативно-виробничої самостійності та перенесенням на цей рівень відповідальності за кінцевий результат. У той же час для дивізіональних структур, побудованих на корпоративних засадах, характерним буде поєднання централізованого стратегічного планування з оперативним, тісний взаємозв’язок із споживачами їхніх послуг і повна відповідальність нижчих рівнів за результати діяльності.

Мережні структури, їх ще називають оболонковими, передають на контрактній основі іншим структурам частину своїх функцій, що дозволяє зосередити увагу корпоративного органу на головних функціях. Оболонкова організаційна структура системи дозволяє створити умови поліцентричності в управлінні об’єкто-суб’єктами за рахунок невеликих груп менеджерів з муніципального управління, що контролюють мережі виконання окремої функції управління в різних сферах життєдіяльності муніципального утворення. Одна і та ж функція може бути розосереджена між органами управління різних об’єкто-суб’єктів. Елементи мережної організації управління базуються на

груповій, командній роботі і забезпечують узгодженість і адаптованість дій у муніципальному загальнокорпоративному управлінні, його внутрішньому і зовнішньому середовищі.

Використання сукупності підходів і моделей проектування організаційних структур управління дозволяє створити гнучку конгломератну структуру органів управління містом на корпоративних засадах, яка здатна забезпечити постійну адаптованість органів управління до динамічних змін у суспільстві. Незважаючи на поєднання низки самостійних моделей організаційних структур, вона може мати самостійний статус.

Пропонована схема побудови конгломератної організаційної структури управління муніципальним утворенням на корпоративних засадах представлена на рис. 2. Її проектування побудовано на поєднанні переваг системного, об'єктно- і проблемно-цільового, процесного і ситуаційного підходів. Функціонування корпоративних організаційних елементів, формування і реалізація результатів управлінських процесів передбачені в контурі управлінської інфраструктури, для побудови якої використовуються елементи дивізіональної, матричної, мережної та лінійно-функціональної моделей організаційних структур.

Результатом реструктуризації існуючих організаційних структур муніципального менеджменту є отримання загального синергетичного ефекту управління за рахунок інтеграції сукупних ефектів від дії його складових і його сукупного підвищення за рахунок сумісної дії.

До основних переваг органу управління, побудованому на корпоративних засадах, можна віднести організаційну гнучкість, підвищення ефективності використання людських ресурсів, можливість функціональних фахівців брати участь у розробці та ухваленні рішень.

Корпоративний орган управління створює "мости", які з'єднують структури органів управління містом господарюючих суб'єктів і функціональні одиниці, розширює між ними співробітництво, впроваджує децентралізацію і демократизацію управління, створює можливості координації та поділу

ресурсів територіальної громади, поглиблює співпрацю, зменшує внутрішню конкуренцію, враховує ситуативні чинники при розробці Програм і проектів розвитку.

Список використаних джерел

1. Бакуменко В.Д. Системно-ситуаційне зображення процесів управління в соціальних системах. // Вісник УАДУ, 1999. – № 3. – С. 312-324.

2. Воротін В. Ринкова модифікація державного регулювання економіки в умовах глобалізації // Вісник УАДУ. – 2003. – № 1. – С. 23-31.

3. Данько М.С. Формування корпоративних структур в Україні // Економіка і прогнозування. – 2005. – № 4. – С. 50-65.

4. Зятковський І. Інтегровані корпоративні структури в умовах транзитивної економіки: відповідність нормам світової господарської та правової практики.// Європейська економіка. – 2005.– Т. 4 (№ 4), грудень. – С. 481-494.

5. Куйбіда В.С. Сучасні проблеми і регіональні особливості місцевого самоврядування в Україні. – Л.: Літопис, 2001. – С. 176.

6. Мартыненко Н. Технология менеджмента: Учебник. – К.: МП "Леся", 1997. – С. 583.

7. Осауленко О.Г. Модельно-блочна модель управління соціально-економічними системами. // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр.: ЛФ. УАДУ, 2001. – Вип. 5. – С. 158-170.

8. Хлебников Д. Кризис функционального управления // Новые рынки. 2002. – № 3 (9). – С. 7-12.

9. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

10. Широков А., Юркова С. Организационное проектирование структур местного самоуправления в субъектах Российской Федерации // Муниципальная власть. – 2005. – № 2. – С. 32-43.

Bobrovska O.Yu. **Ways to Improve Organizational Structures of Municipal Management.**

The existing organizational structures of management of city and approaches to definition of laws and methods of their formation are considered. The offered system structures of an administrative infrastructure of city and given basic circuit of construction of conglomerations of organizational structure of management of municipal formation education on corporate bases.

Key words: organizational structures of management, administrative infrastructure, municipal management.

Бобровская Е.Ю. **Пути усовершенствования организационных структур муниципального менеджмента.**

Рассмотрены существующие организационные структуры управления городом и определены закономерности и методы их формирования в условиях рынка. Предложены системные составляющие управленческой инфраструктуры города, приведена принципиальная схема построения конгломератной организационной структуры управления муниципальным образованием на корпоративных основах.

Ключевые слова: организационные структуры управления, управленческая инфраструктура, муниципальный менеджмент.

Рис. 2. Принципова схема побудови організаційної структури управління підсистемами муніципального утворення