

УДК 338.2

© Е. А. Колесниченко<sup>1</sup>, Я. Ю. Радюкова<sup>2</sup>, М. А. Копылов<sup>3</sup>, 2020

<sup>1,2,3</sup> Тамбовский государственный  
университет им. Г. Р. Державина  
(ТГУ им. Г. Р. Державина), г. Тамбов, Россия

E-mail <sup>1</sup>: ekolesnichenko@live.ru

E-mail <sup>2</sup>: radyukova68@mail.ru

E-mail <sup>3</sup>: mark-68-tmb@mail.ru

## ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ СТРУКТУРЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Статья посвящена организационной структуре органов местного самоуправления с учетом ее трансформации и перехода к новой модели в условиях проектного управления. В работе анализируются преимущества и недостатки данной модели. Рассматривается возможность внедрения новой модели проектного управления на местном уровне, которая сможет синхронизировать социально-экономическое развитие муниципалитетов, создаст прозрачную и эффективную власть, повысит качество жизни населения. Данная модель устранит дублирование и многоступенчатость, приведет к высокой оперативности управления, с определением прав и обязанностей руководителя и сотрудника, согласованной работы всех структурных подразделений.*

**Ключевые слова:** муниципальное образование, орган местного самоуправления, местная администрация, структура местной администрации, проектный подход, модель проектного управления.

### **Введение**

В настоящее время среди широкого спектра различных инструментов управления развитием муниципалитетов значительное внимание уделяется именно проектному подходу. Внедрение проектного подхода предполагает преобразование реальности, строится на базе соответствующей технологии, которую можно унифицировать, освоить и усовершенствовать. Проектная деятельность показала свою востребованность и эффективность, в том числе и в органах местного самоуправления.

Переход к проектному управлению стратегическим развитием муниципальных образований приобретает особую актуальность. Проектный подход — это эффективный инструмент оптимизации работы органов местного самоуправления, это метод управления

задачами в условиях временных и ресурсных ограничений для достижения результатов и поставленных целей. Внедрение проектного управления в структуры органов местного самоуправления является одним из главных условий для комплексного социально-экономического развития муниципалитетов, повышения качества жизни населения [1].

Проблема в том, что существующая организационная структура органов исполнительной власти имеет ряд преимуществ, но не полностью отвечает целевым стандартам и ориентирам, для чего необходима ее трансформация. Проблема трансформации структуры управления предполагает уточнение четких принципов разграничения полномочий, определение прав и обязанностей руководителя и сотрудника, устранение многоступенчатости, дублирования функций и информационных потоков.

Цель работы состоит в разработке новой комплексной модели организационной структуры органов местного самоуправления (с учетом реализации проектного подхода).

Предмет исследования — организационная структура органов местного самоуправления. Объект исследования — проектное управление стратегическим развитием муниципальных образований.

### ***Методология исследования***

Теоретической основой исследования стали принципы и стратегии, посвященные проблемам обеспечения внедрения проектного управления на муниципальном уровне; труды отечественных и зарубежных ученых, в которых описываются различные методы, направленные на совершенствование существующей структуры местного самоуправления с учетом ее трансформации.

Методологическую основу исследования составили системный, институциональный, структурно-функциональный, структурно-логический подходы, а также методы индукции и дедукции, методы анализа иерархий, сравнения и другие методы исследования.

Эмпирической базой исследования являются федеральные законы, нормативно-правовые акты Российской Федерации, регулирующие внедрение проектного подхода в структуры муниципального управления, материалы научных конференций и семинаров по изучаемой тематике, материалы периодических изданий, научные статьи, а также информация официальных сайтов.

### ***Результаты и обсуждение***

Рассмотрим достоинства и недостатки организационных структур управления для более эффективного использования и

принятия решения по ее дальнейшему совершенствованию, исследования альтернативных вариантов моделей проектного управления с целью выбора наилучшего варианта процесса формирования новой структуры. Самые первые модели организационных структур с ее основными принципами были сформулированы Ф. У. Тейлором, А. Файолем, М. Вебером еще в начале прошлого века и получили название иерархических или бюрократических структур управления.

Под организационной структурой следует понимать совокупность взаимосвязанных органов управления, обеспечивающую эффективное достижение целей и динамичное развитие организации. Главная составляющая организационной структуры — это иерархия подчинения или «вертикаль власти», которая следует от руководства. Наиболее распространенными типами структур являются: линейные, функциональные, линейно-функциональные.

Самой распространенной считается линейно-функциональная структура, когда линейные руководители обладают линейными полномочиями, а функциональные — функциональными по отношению к нижестоящим линейным руководителям и линейными — по отношению к своим подчиненным [2].

В органах местного самоуправления в основном применяются линейно-функциональные ступенчатые иерархические структуры, зарекомендовавшие себя лучше всех для большинства организаций и являющиеся наиболее распространенными. Преимущества и недостатки структур управления обусловлены спецификой их функционирования, особенностями формирования, централизацией ответственности и делегированием полномочий, которые им свойственны. При исследовании данного направления были выявлены как достоинства, так и недостатки организационных структур [3].

К достоинствам отнесены четкость, единство и простота процессов управления, высокая компетентность исполнителей и согласованность их действий, стандартизация и формализация процессов управления, четко выраженная ответственность руководства и исполнителей.

Недостатками являются:

- недостаточная гибкость организационной структуры, и как следствие, низкая эффективность при реагировании на изменения внешней среды;
- дублирование работ для разных ступеней подразделений;
- чрезмерная загруженность главы администрации, отсутствие программно-целевых подразделений;

— слабая информированность граждан о деятельности органов местного самоуправления и вовлеченности их в процессы выработки решений на местном уровне и др.

В настоящее время среди широкого спектра различных инструментов управления развитием муниципалитетов значительное внимание уделяется именно проектному подходу. Внедрение проектного подхода предполагает преобразование реальности, строится на базе соответствующей технологии, которую можно унифицировать, освоить и усовершенствовать [4]. Исходя из опыта реализации проектного подхода к управлению, интересными в данном аспекте следует считать регионы с высоким уровнем развития проектного управления, участвующие в проектной деятельности и доказавшие свою эффективность.

В первую пятерку лидеров вошли Белгородская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Ульяновская область, Ленинградская область, Красноярский край. Это именно те регионы, которые в числе первых начали внедрять проектный подход. По итогам Национального рейтинга Белгородская и Ульяновская области вошли в группу регионов-лидеров. К регионам с комфортными условиями ведения бизнеса отнесены Томская и Пензенская области [5].

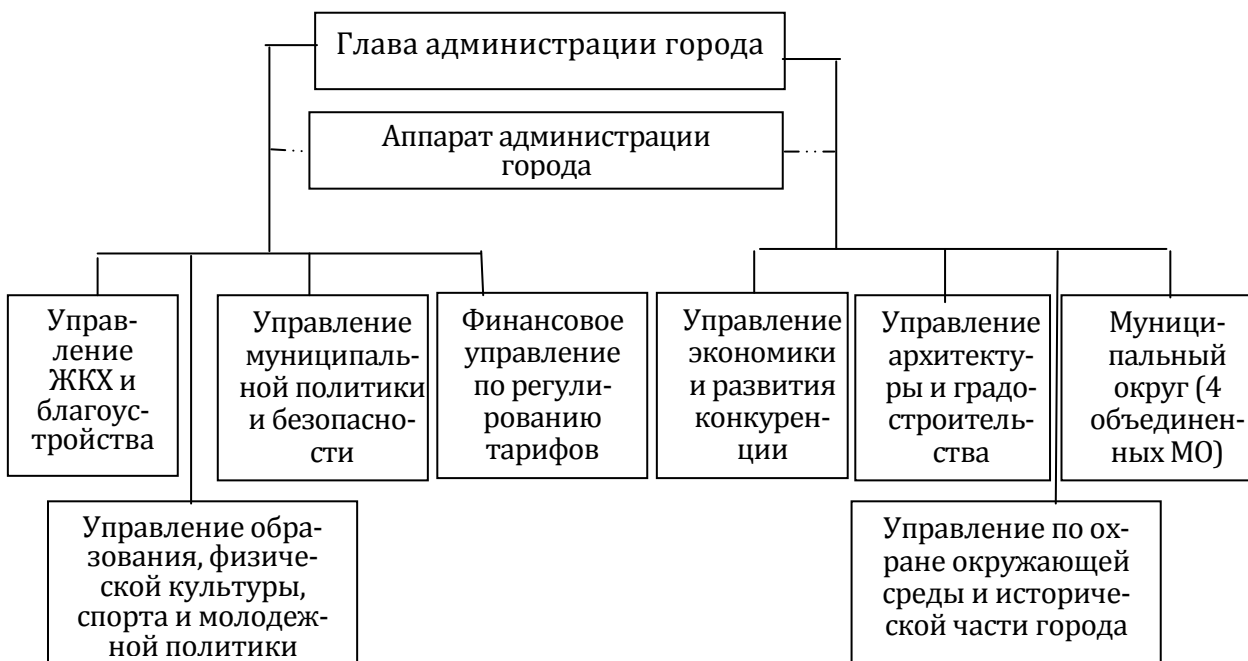
Опираясь на анализ исследования и практику внедрения проектного управления в регионах, можно предположить, что внедрение проектного подхода позволит:

- обеспечить реализацию планируемых показателей, которые принесут наибольшую выгоду для организации;
- получить результаты требуемого качества, удовлетворяющие потребности;
- соблюсти сроки получения результатов;
- грамотно управлять финансовыми, материальными и трудовыми ресурсами.

Согласимся с мнением А. В. Шумова о том, что при внедрении проектного управления в структуры органов местного самоуправления «важно учитывать специфику муниципального управления и стараться перестраивать принятые «правила» руководства плавно — не разрушать то, что уже есть, что было заложено в течение многих лет, а усовершенствовать существующую структуру, обеспечивая при этом включенность в проектное управление всех заинтересованных сторон, в том числе население» [6].

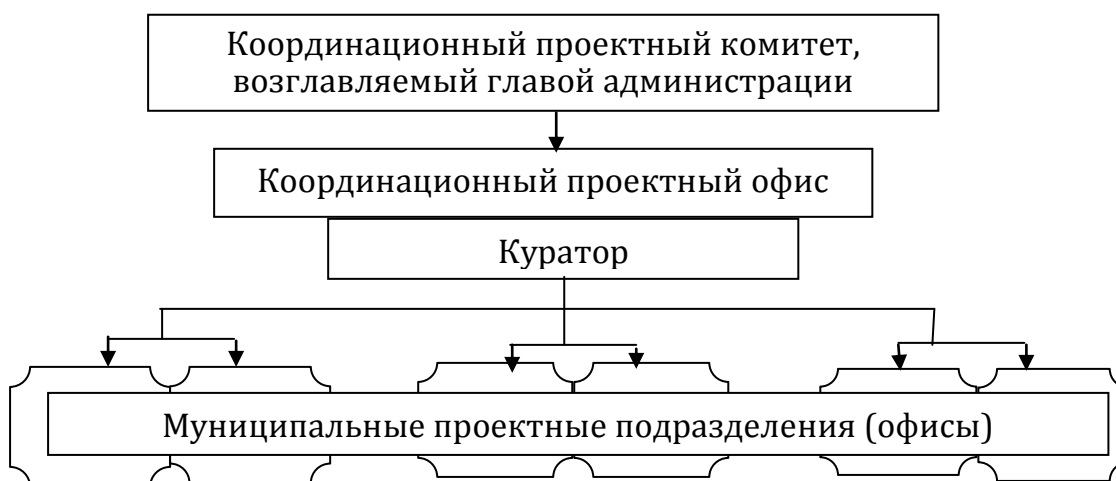
Для этого необходимо объединить структурные подразделения муниципалитетов. Укрупнение связано прежде всего с исклю-

чением дублирования функций и повышения персональной ответственности сотрудников местного самоуправления, что указано на схеме, предложенной авторами (рис. 1).



*Рис. 1.* Схема объединения структурных подразделений

В связи с трансформацией организационной структуры органов местного самоуправления разработана и предложена альтернативная модель структуры местной администрации, которая, сохраняя главные преимущества действующей модели, позволит решить новые задачи, обусловленные переходом на проектное управление (см. рис. 2).



*Рис. 2.* Схема модели проектного управления на муниципальном уровне

Новая модель структуры местного самоуправления позволит определить более четкую зону ответственности должностных лиц, исключит дублирование функций, что приведет к высокой оперативности управления, согласованной работе всех его структурных подразделений.

Проектная модель будет включать в себя:

1. Координационный проектный комитет.
2. Координационный проектный офис.
3. Муниципальные проектные подразделения (офисы).

Глава администрации остается неизменным, возглавляет Координационный комитет и является его председателем, принимает решения в части планирования и контроля деятельности проектов.

Ключевой фигурой проектного офиса является куратор проекта — он назначается комитетом из замов администрации. В его обязанности входит весь процесс жизненного цикла проекта (от начала и до завершения работ).

Менеджеры — команда, обученная проектному делу, создается из специалистов администрации на период разработки проекта, после завершения проекта специалисты возвращаются к своим обязанностям.

Внедрение проектной модели в органы местного самоуправления позволит определить более четкую зону ответственности должностных лиц, исключит дублирование функций, что приведет к высокой оперативности и гибкости управления, улучшит имидж местной администрации, повысит публичность и открытость органов местного самоуправления за счет высокой технологии информационного освещения проектной деятельности в муниципальном образовании, а также достижения качества результатов.

### **Выводы**

Внедрение проектного управления в органы местного самоуправления является одним из главных условий для комплексного социально-экономического развития муниципалитетов, повышения качества жизни населения.

При разработке новой модели организационной структуры органов местного самоуправления (с учетом реализации проектного подхода) было проведено усовершенствование существующей структуры администрации. Все подразделения были объединены в управления. Укрупнение было связано прежде всего с исключением дублирования функций и повышением персональной ответственности сотрудников. Необходимость объединения заключалась в том, что существующая структура в настоящее время осуществляет

свою деятельность в условиях не совсем стабильной социально-экономической ситуации, требующей современной модели проектного управления, сконцентрированной на конкретные результаты. Новая структура сможет усилить все функции аппарата управления: гарантировать высокую адаптивность, надежность, оперативность, качество и экономичность управления, повысит зону ответственности и результативность деятельности муниципальных служащих с моральным стимулированием, а также позволит достичь качества результатов.

Таким образом, в современных условиях хозяйствования разработанная авторами проектная модель будет важным звеном в управлении, а предложенные изменения повысят значимость организации в целом.

### **Литература**

1. Нога А. В. Организация проектной деятельности в органах местного самоуправления // Аллея науки. 2018. № 6 (22). С. 310-316.

2. Катаева В. И., Суздалева Е. М. Проектное управление на муниципальном уровне // Ивановские чтения: материалы научно-практической конференции. 2018. № 4 (22). С. 219-224.

3. Рудой В. В. Местное самоуправление в современной России: проблемы и перспективы. Государственное и муниципальное управление // Ученые записки СКАГС. 2011. № 2. С. 7-17.

4. Гусакова Н. Р. Внедрение инструментов проектного управления в деятельность органов местного самоуправления // Вестник экспертного совета. 2019. № 3 (18). С. 4-8.

5. Широков А. Н., Юркова С. Н. Муниципальное управление / под ред. А. Н. Широкова, С. Н. Юрковой. М.: «Кнорус», 2017. С. 244.

6. Шумов А. В. Современные концепции построения организационных структур: их достоинства и недостатки // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. 2017. № 4 (17). С. 59-60.

*Статья поступила в редакцию 02.03.20 г.  
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета  
канд. юрид. наук, доцентом Д. В. Березовским*