

УДК 631.152

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО МЕХАНИЗМА УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМ РАЗВИТИЕМ

Р.Я. Умяров, директор Старокулаткинского государственного механико-технологического техникума

Возросшая способность сообществ и различных групп брать инициативу в свои руки и предпринимать совместные действия – важный аспект развития гражданского общества. Исследования конкретных ситуаций вскрывают разнообразные механизмы, посредством которых негосударственные или местные институты налаживают самостоятельную деятельность.

В Федеральном законе от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» никаких предписаний со стороны федерального законодателя о принципах формирования той или иной территориальной основы местного самоуправления в субъекте Российской Федерации не имелось, таким образом, субъекты Российской Федерации были совершенно свободны в ее выборе. Причем анализ показывает, что в большинстве случаев модели территориальной организации выбраны неоптимальным образом: там, где необходимо было укрупнение территорий муниципальных образований, они измельчались, и наоборот.

Требования, предъявляемые к местному самоуправлению, противоречивы. С одной стороны, местная власть по своей природе максимально приближена к населению. Исходя из этого территории муниципальных образований должны быть локализованы, чему соответствует организация местного самоуправления в отдельных населенных пунктах или их небольших группах. С другой стороны, для достижения экономической эффективности деятельности местного самоуправления необходимо наличие достаточных собственных ресурсов (материальных, финансовых, природных), которые, как правило, имеются на относительно больших территориях (не менее существующих районов). Особенно это относится к объектам налогообложения, прежде всего к хозяйствующим субъектам, расположенным по территории неравномерно. Поэтому в большинстве стран с развитой системой самоуправления существует двухуровневая территориальная организация местного самоуправления. Тем более это актуально для России с ее огромной территорией и значительными диспропорциями в социально-экономическом развитии регионов и населенных пунктов.

От состояния оргструктуры зависит экономичность муниципального управления, поскольку она увязывается с численностью муниципальных служащих и расходом на их содержание и эффективностью муниципального управления, характеризующейся оперативностью и качеством принятия соответствующих решений. Эти показатели, и свою очередь, зависят от

квалификационной структуры кадров и количественных значений других параметров оргструктуры: числа уровней управления, числа подчиненных исполнителей одному руководителю, показателей звенности, показателей степени централизации принятия решений и других.

В практике формирования и совершенствования оргструктур применяется совокупность различных методов. Наиболее широкое применение нашли такие методы, как метод структуризации целей, метод аналогии, блочный метод, экспертно-аналитический, нормативный, аналитический расчетный, организационного моделирования, графоаналитический, математико-статистический и другие. Способы их применения изложены в соответствующих методических рекомендациях и пособиях, в том числе в методическом пособии «Совершенствование оргструктур органов местного самоуправления и оценка персонала муниципальной службы», выполненном НИИ труда и социального развития по заказу Минрегионнаца России.

Основными типичными недостатками совершенствования оргструктур на практике являются:

- слабая проработка вопросов предпроектного обследования и анализа функционирующих организационных структур;
- недооценка предпроектных работ, связанных с выбором методов анализа, организационного обеспечения работ по совершенствованию структур;
- недостаточная точность определения количественных характеристик организационной структуры, особенно их основополагающих значений: численности руководителей, специалистов и других служащих, норм управляемости и др.

В современных условиях предлагается применение нормативно-аналитического метода совершенствования оргструктур органов муниципального управления, суть которого заключается в обосновании состава и содержания работ по рационализации организационных структур управления на стадиях предпроектного обследования, анализа и оценки их действующих форм. При этом особое внимание уделяется методам изучения содержания труда руководителей и исполнителей исходя из технологии формирования и принятия управленческих решений. Численность служащих как основную характеристику оргструктуры действующего органа предлагается определять путем расчета трудоемкости управленческих решений на стадиях их подготовки, оформления, принятия и оценки исполнения.

Для построения организационных структур, вне зависимости от окружающей среды, а также объектов

управления, рекомендуется использовать одинаковые правила, закономерности и принципы, соблюдение которых гарантирует надёжность и эффективность данной организационной структуры.

Так, например, оргструктуры должны ограничивать:

- 1) номенклатуру возможных структурных подразделений и должностей;
- 2) минимальные размеры структурных подразделений;
- 3) максимальное число заместителей руководителя организации;
- 4) минимальное число работников структурных подразделений, при котором вводится должность в нём заместителя начальника;
- 5) соотношение должностей старших специалистов и специалистов.

Рекомендуется выделять целый ряд принципов, которыми следует руководствоваться при формировании организационной структуры органа местного самоуправления:

- 1) достижение главной цели органа управления – наиболее полное развитие хозяйственного и социально-культурного строительства на соответствующей территории;
- 2) обеспечение рационального разделения и кооперации труда;
- 3) минимум уровней иерархии;
- 4) соответствие количества подразделений объёму работ;
- 5) специализация структурных подразделений на выполнение узкого круга функций;
- 6) централизация выполнения однородных и взаимосвязанных функций;
- 7) объединение структурных подразделений, деятельность которых направлена на удовлетворение определённых потребностей граждан и государства о целом;
- 8) недопустимость существования подразделений, не создающих и не перерабатывающих информацию, а лишь транслирующих её сверху вниз, снизу вверх или по горизонтали.

В соответствии с законодательными нормами и произведенными в соответствии с ними расчетами Госкомстата России средняя плотность населения установлена 2,3 чел. на 1 кв. км. При этом территориями с низкой плотностью населения и высокой плотностью населения считаются территории при значениях плотности меньше 0,73 и больше 6,9 чел. на 1 кв. км. соответственно.

Так, расчеты плотности населения в районах Ульяновской области показали, что 18 из 21 районов необходимо отнести к районам с высокой плотностью населения, оставшиеся три – к районам со средней плотностью населения.

В соответствии с ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы государственной власти субъектов Российской Федерации до 1 января 2005 года были обязаны установить границы муниципальных образований и наделить соответствующие муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района.

С учетом ограниченного времени на проведение

всех работ по установлению границ допускаться утверждение границ муниципальных образований в виде картографического описания. При этом границы муниципальных образований подлежали описанию и утверждению в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства не позднее 1 января 2007 года.

Общий подход в отношении муниципальных образований, существующих на момент вступления в силу главы «Заключительные и переходные положения» Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», состоит в том, что они сохраняются в прежних границах, а изменение их границ и преобразование допускаются исключительно в порядке и по основаниям, установленном указанным данным законом.

В частности, изменение границ и преобразование муниципальных образований (в том числе, наделение городских населенных пунктов, расположенных в границах района, являющегося муниципальным образованием на день вступления в силу настоящей статьи, статусом городских округов) производятся по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти при реализации процедур учета мнения населения (голосование, сходы граждан, решения представительных органов муниципальных образований).

При этом в отношении городских и сельских поселений, являющихся муниципальными образованиями, требования о численности населения, об установлении размеров территории в соответствии с численностью населения не применяются. Наделение городских, сельских населенных пунктов, расположенных в границах района, являющегося муниципальным образованием, статусом городских, сельских поселений не является изменением границ, преобразованием указанного района.

При формировании территорий муниципальных образований Ульяновской области региональные органы власти исходили из следующих приоритетов:

- выполнение требований Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к составу и размерам территории муниципального образования, численности населения;
- максимально возможный учет наличия инфраструктуры, необходимой для решения вопросов местного значения и исполнения возложенных государственных полномочий;
- учет источников доходов, необходимых для формирования доходной базы местных бюджетов.

Учитывая то, что Закон 2003 г. установил виды муниципальных образований, в число которых входят:

- городское поселение;
- сельское поселение;
- муниципальный район (несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления,

которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации);

– городской округ (городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации), были даны рекомендации по проектированию городских и сельских поселений внутри муниципальных районов и наделению статусом городских и сельских поселений, муниципальных районов.

Результаты анализа проведенного с участием автора, анкетирования органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области позволил предварительно сформулировать замечания и предложения по совершенствованию системы органов местного самоуправления этих муниципальных образований в соответствии с требованиями Федерального Закона № 131.

Структуры органов местного самоуправления муниципальных образований Ульяновской области в основном соответствуют требованиям Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября № 131-ФЗ в 5 муниципальных образованиях; не соответствуют требованиям в 16 муниципальных образованиях.

Состав структурных подразделений действующих организационных структур муниципальных образований весьма разнороден и включает и себя очень широкий круг наименований, отражающих различные конкретные функции управления. При этом можно выделить ряд основных функций территориального управления, которые свойственны всем проанализированным муниципальным образованиям и нашли свое отражение в их действующих организационных структурах;

- комплексное экономическое развитие, планирование и финансовое обеспечение деятельности муниципального образования;

- управление муниципальным имуществом, природными ресурсами, землеустройство;

- управление социально-экономическим развитием села, обеспечение жизнедеятельности сельских округов;

- обеспечение социальной защиты населения, проживающего на территории муниципального образования;

- управление объектами промышленности, транспорта и связи, находящимися на территории муниципального образования;

- управление жилищно-коммунальным хозяйством территории;

- управление объектами строительства на территории муниципального образования, включая решение архитектурно-планировочных вопросов;

- развитие системы здравоохранения, обеспечение потребностей населения территории в медицинских и фармацевтических услугах;

- развитие объектов культуры на территории муниципального образования, обеспечение культурного досуга населения;

- развитие объектов физической культуры и спорта на территории муниципального образования;

- проведение молодежной политики;

- организация труда, занятости и поддержки предпринимательства на территории муниципального образования;

- решение вопросов, связанных с гражданской обороной и возникновением чрезвычайных и ситуаций, а также мобилизационной подготовкой;

- юридическое обеспечение деятельности администрации муниципального образования;

- управление делами администрации муниципального образования, решение кадровых и хозяйственных вопросов, организация деятельности муниципального архива, программно-информационного обеспечения и другие.

При всем разнообразии наименований структурных подразделений, входящих в состав администраций муниципальных образований, организационное обеспечение вышеуказанных функций преобладает в составе районных администраций, а структурные подразделения, реализующие данные функции составляют основу действующих организационных структур администраций муниципальных образований.

На сегодня еще не все законодательные акты позволяют однозначно отделить функции, обязательные для исполнения органами местного самоуправления, и, как результат, отсутствует четкость в определении структуры органов местного самоуправления и их штатной численности, которые должны быть производными от полномочий, вменяемых органам местного самоуправления, и функций, необходимых для их реализации.

Основным выводом проведенной на данном этапе работы является то, что изменения в территориальной и структурной организации местного самоуправления в муниципальных образованиях Ульяновской области являются эволюционными и не влекут коренного переустройства системы местного самоуправления. При последовательном системном развитии института публичной власти на местном уровне в перспективе можно будет добиться декларированных на начальном этапе реформы местного самоуправления целей: приближения власти к населению, совершенствования качества и объемов оказываемых местной властью