

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ МЕГАПОЛИСОМ КАК ФАКТОР ОПТИМИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РАСХОДОВ

М. Н. Князев, кандидат экономических наук

А. В. Гаг, кандидат экономических наук

Новосибирский государственный аграрный университет

E-mail: kmn2501@bk.ru

Ключевые слова: структура управления мегаполисом, эффективность управления городом, оптимизация управления

Реферат. Проведен анализ организационных структур управления мегаполисов с населением более 1 млн человек – Екатеринбург, Красноярск, Новосибирск, Нижнего Новгорода, Омск, Ростова-на-Дону, Мюнхена (ФРГ), городов с населением от 500 до 900 тыс. человек – Липецка, Кемерово, Воронежа, в результате которого получены убедительные данные, что администрации мэрий российских городов перегружены муниципальными служащими, особенно руководящими работниками, и недостаточно эффективны. Основное внимание уделено структуре управления мэрии такого муниципального образования, как город Новосибирск – столица будущей Новосибирской агломерации, определены некоторые пути по изменению существующего положения дел. Кроме того, сделан акцент на штаты администраций округа и 7 районов г. Новосибирска, где также имеется переизбыток руководящего состава, многие функции пересекаются с соответствующими управлениями и департаментами мэрии. Высказаны предложения по усовершенствованию организационной структуры управления районами мегаполиса как муниципального образования, чтобы удобнее было работать структурным подразделениям мэрии, обращаться жителям города при смене места жительства, легче проводить контроль и своевременно обнаруживать отклонения от установленных параметров бюджета или планов. Рекомендованы дополнительные исследования для превращения организационной структуры управления муниципальным образованием в способную решать все задачи Новосибирской агломерации, оптимальную по количеству и качеству решаемых задач, эффективности управления и удобную для большинства жителей мегаполиса.

В России в настоящее время усиливается экономический кризис, обусловленный как внешними, так и внутренними факторами. Инфляция растет, доходы населения падают, и есть высокая вероятность сохранения такого положения дел на несколько лет вперед.

В послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному собранию от 4 декабря 2014 г. прямо указывается на необходимость повышения производительности труда на предприятиях в 3–4 раза, снижения бюджетных расходов на государственное, муниципальное и местное самоуправление, сокращения сотрудников, занятых этой деятельностью, на 10–15 %.

Китайский иероглиф, обозначающий слово «кризис», состоит из двух частей: одна часть обозначает «опасность», другая – «возможность». Значительная часть руководителей и специалистов обращают внимание лишь на первую часть и строят свою деятельность исходя из этого. Нам же представляется целесообразным сосредоточить внимание на возможностях, которые появляются в условиях кризиса. А они огромны: есть

возможность повысить производительность труда, изменить структуру управления и функции отдельных подразделений, избавиться от балласта в лице сотрудников, которые не справляются со своими обязанностями, снизить себестоимость выпускаемой продукции, уменьшить управленческие расходы и многое другое, на что не обращалось внимание ранее или «не доходили руки».

Тема актуальна еще и тем, что Правительством Новосибирской области создается Новосибирская агломерация с населением около 2 млн человек, руководство которой планируется поручить некоему «совету» из представителей области, городов и районных администраций, входящих в агломерацию. Разумеется, в таких условиях от качества, оперативности и результативности работы сотрудников Новосибирской мэрии будет зависеть экономический, социальный и политический результат созданного объединения.

Целью работы является совершенствование организационной структуры управления мегаполисом как фактора оптимизации управленческих расходов.

ОБЪЕКТЫ И МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЙ

Объектом исследования являются штаты администраций городов, функции их структурных подразделений, возможность их оптимизации в свете последних требований Президента и Правительства РФ.

В новых социально-политических и геополитических условиях каждому городу, и особенно мегаполису, необходимо заново определить пути развития и свою роль в России и мире. Проблемы больших городов состоят не только в большом количестве жителей, но и в коренной ломке структуры экономики, вызванной осуществлением рыночных реформ.

Оценка систем управления крупными городами, которая была проведена в 1996 г. на Всемирном форуме в Стамбуле, показала, что из 2300 крупнейших городов мира лишь в 22 управление отвечает современным требованиям [1]. В это число не вошел ни один город России, и положение дел не изменилось и в настоящее время.

В работе использованы абстрактно-логический, экономико-статистический и экспертный метод исследования.

Основой исследования является сравнительный анализ структур управления администраций городов-«миллионников» (Новосибирска, Екатеринбурга, Нижнего Новгорода, Красноярска, Омска, Ростова-на-Дону), городов с меньшим количеством жителей (Воронежа, Кемерово, Липецка), а также г. Мюнхена (ФРГ) [2–11].

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЙ

Современные условия управления крупными городами требуют не только творчества, инициативы, предприимчивости, но и умения проводить многовариантные оценки при выборе оптимальных решений на основе рассмотрения альтернативных вариантов развития с целью повышения доходов и занятости населения за счет обеспечения экономического роста, улучшения условий жизни и повышения эффективности расходов бюджета города.

Начнем со структуры управления любой организации, в нашем случае это мэрия г. Новосибирска, и примем за основу одно усредненное условие: у любого руководителя объектов управления должно 5–7, в исключительных случаях – 10–12 [12, 13]. Это классическая схема, применя-

емая в отраслях народного хозяйства, в государственных и муниципальных учреждениях. При этом никакой привязки к конкретным лицам, их профессиональным качествам и политической принадлежности. Все полученные сведения взяты с официальных сайтов.

В непосредственном подчинении мэра г. Новосибирска находится 13 объектов (рис. 1), в подчинении первых заместителей – по 9 объектов [2].

Указанные сведения показывают логику управления на этом уровне, и всё соответствует вышеозначенному условию.

А теперь рассмотрим структуру главного управления образования мэрии (рис. 2) [2].

Во-первых, напрашивается вопрос: почему «главное управление»? А почему не просто «управление»? Ведь каждая буква, а тем более слово – это дополнительный расход бумаги и краски, и за год набегает приличная сумма. Можно, конечно, сослаться, на то что мы не японцы и так тщательно ничего не считаем, а можно исправить положение.

Во-вторых, как видим, на четырех чиновников высокого ранга приходится всего 8 объектов управления. Если учитывать отделы образований 1 округа и 7 районов города, то всё равно данная структура не соответствует вышепринятому условию (5–7 или 10–12).

Отсюда вывод, что минимум два заместителя начальника в этом управлении избыточны. Их сокращение даст экономию по зарплате, ускорит прохождение и рассмотрение документов, повысит ответственность руководителей. Будет еще и мультипликативный эффект: освободятся два рабочих места (компьютеры, мебель, канцелярские принадлежности, экономия электроэнергии и т. д.).

Для полноты представлений о штате мэрии составим таблицу и сравним ее со штатами администраций других городов.

Полученные данные подтверждают, что штат мэрии г. Новосибирска избыточен и особенно по руководящему составу. Например, согласно официальному сайту администрации города, в мэрии имеется 14 департаментов, 10 управлений и 3 комитета, но в каждом департаменте свои управления, комитеты и отделы. В итоге получается, что в штате мэрии 14 департаментов, 35 управлений, 16 комитетов и 155 отделов и во многих структурных подразделениях от одного до трех заместителей.

Ради справедливости следует отметить, что штаты администраций городов Екатеринбурга, Нижнего Новгорода, Красноярска также избы-

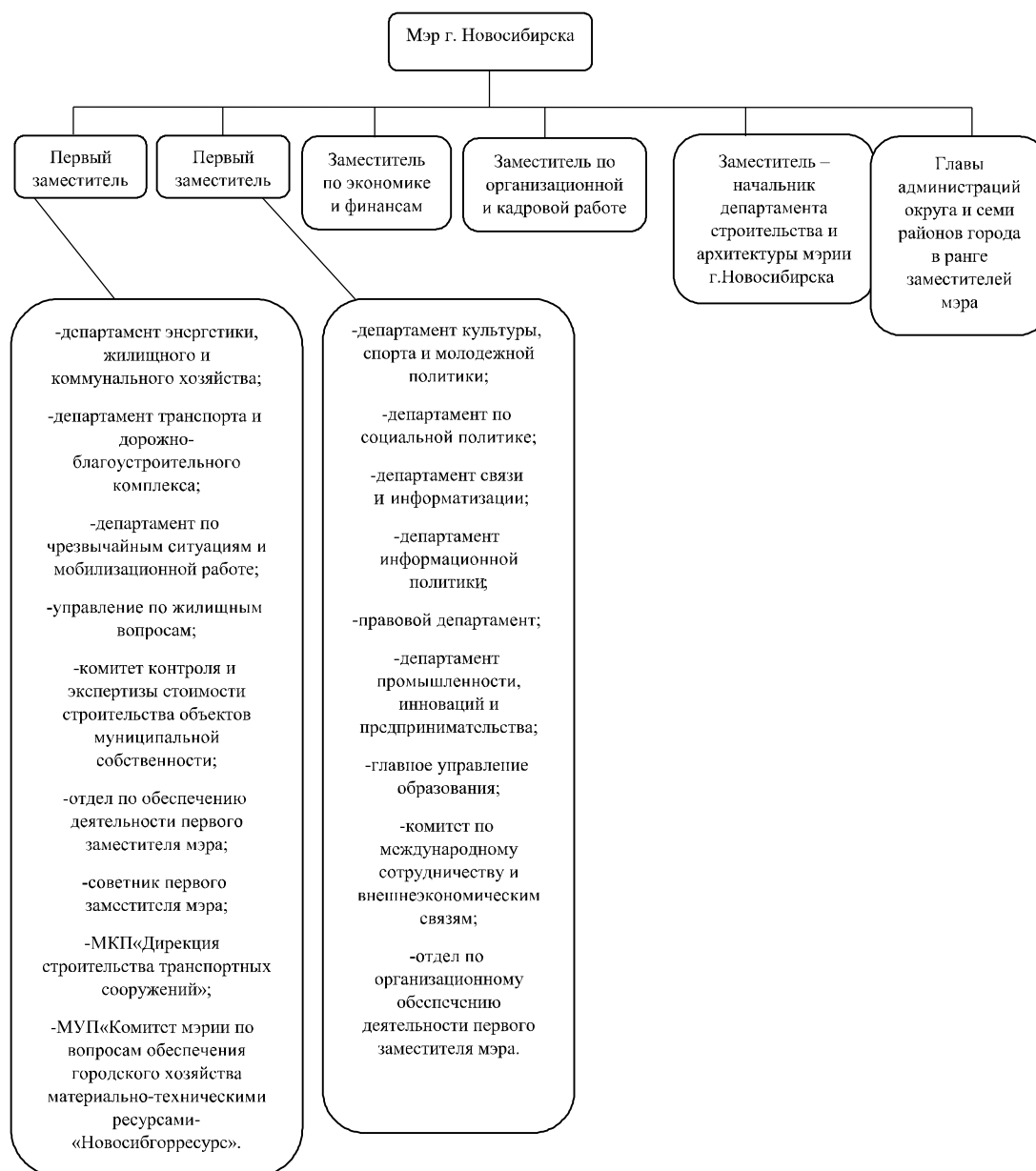


Рис. 1. Объекты управления, замкнутые непосредственно на мэра

Таблица 1

Анализ штатов администраций городов

Показатель	Новосибирск	Екатеринбург	Омск	Нижний Новгород	Красноярск	Кемерово	Воронеж	Ростов-на-Дону	Липецк	Мюнхен
Площадь, кв. км	505,62	495	572,9	466,5	359,3	282,3	596,51	316,9	320	310,43
Всего жителей, тыс. чел.	1500	1500	1166	1300	1000	550	900	1100	550	1300
Районов / округов	7–1	7	5	8	7	5		8	4	25
Заместителей мэра	5	10	7	5	12	10	6	9	5	
Департаментов	14	6	17	13	10			9	10	8
Управлений	35	18	35	41	12	15	25	12	10	1
Комитетов /комиссий	16	16	5	2		5	4	2		
Отделов	155	110	154	131	122	6		108	2	15
Секторов		19	40	35				17		
Всего	240	186	273	235	163	41	35	165	31	49



Рис. 2. Структура главного управления образования мэрии

Таблица 2

Некоторые показатели функционирования муниципальных образований

Город	Численность населения, тыс. чел.	Численность штата администрации, чел.	Доходы бюджета, млрд руб.	Объем муниципального долга, млрд руб.	Закредитованность города, %	Муниципальные служащие на 100 тыс. чел.	Фонд оплаты труда, млрд руб.
Новосибирск	1500	2875	34	21	61,76	192	2
Екатеринбург	1500	1641	31	5,2	16,77	109	0,7
Нижний Новгород	1300	2203	19,8	5	25,25	169	0,4
Ростов-на-Дону	1100	1653	28,4	15,3	53,87	150	0,35
Омск	1166	1927	14,2	9,1	64,1	165	1,4

точные (см. табл. 1) [3, 5, 6]. Официальные сайты некоторых городов, приведенных в таблице, либо слабоинформативны, либо находятся в стадии разработок и усовершенствований. Поэтому для анализа возьмем города Новосибирск, Омск, Екатеринбург, Нижний Новгород, Ростов-на-Дону.

Основываясь на табл. 2, можно сделать предварительный вывод, что штаты многих городов России излишне бюрократизированы, число муниципальных служащих гораздо больше, чем требуется для обслуживания населения, а эффективность их недостаточна.

В теории управления давно известно, что при ликвидации хотя бы одного согласовательного звена скорость прохождения документов увеличивается, а значит, улучшается и качество управления [14].

За последние годы социальные, экономические и экологические проблемы обострились не только в крупнейших и крупных городах России, но и в мегаполисах Великобритании, Бельгии, Германии, США, Франции, Японии. В этих странах для решения названных проблем проводят-

ся мероприятия по изменению организационной структуры управления мегаполисов с уменьшением числа структурных подразделений и приведением их штата в соответствие с нормами управляемости, что, в свою очередь, приводит к сокращению численности управленческого аппарата [1, 15].

Одновременно хотелось бы обратить внимание на штаты администраций округа и районов г. Новосибирска. Так, у глав администраций Ленинского и Советского районов имеются в непосредственном подчинении по одному первому заместителю, по четыре заместителя и по одному помощнику (практически тот же заместитель), а у главы администрации Октябрьского района только два заместителя и помощник.

Здесь уместно было бы предложить штаты администраций города унифицировать, сделать их одинаковыми, что было бы удобнее для структурных подразделений мэрии и жителей города при смене места жительства. В таких условиях легче проводить контроль и своевременно обнаруживать отклонения от установленных параметров бюджета или планов. Количество жителей, вузов

СТРУКТУРА
администрации Ленинского района города Нижнего Новгорода

УТВЕРЖДЕНА
распоряжением
администрации города
от 17.09.2013 № 401-р



Рис. 3. Организационная структура управления районом муниципального образования

и предприятий, находящихся на территории района, имеет значение лишь для отделов и служб, которые напрямую взаимодействуют с ними, а следовательно, их штаты либо увеличиваются, либо уменьшаются. В качестве примера можно привести структуру администрации Ленинского района г. Нижнего Новгорода (рис. 3) [5].

Что касается администраций районов г. Новосибирска, напрашивается предложение объединить их в округа по два района в каждом с нейтральными названиями, например, Центральный, Северный, Южный, Западный и Восточный, чтобы ни у кого не возникало желаний спекулировать на названиях или производить их переименование.

Исходя из современных условий, требований Президента и Правительства РФ, приведенных данных, очевидна необходимость организационных изменений в штатах как самой мэрии г. Новосибирска, так и в районах города.

Кстати, по этому пути пошли и многие администрации европейских городов. Например, мэрия г. Мюнхена (Германия) сократила количество городских округов с 41 до 25, а 8 департаментов, 1 управление и 15 отделов успешно управляют работниками муниципальных учреждений и предприятий от дворников и садовников до инженеров и врачей в общем количестве около 33 тыс. человек.

При проведении любых изменений в организации целесообразно учитывать следующее:

- в изменениях должно быть сильно заинтересовано «первое лицо», в нашем случае лично мэр;
- любые изменения требуют финансовых вложений, причем деньги иногда требуются сразу, а результат проявляется спустя некоторое время (одно только сокращение по оргштатным мероприятиям потребует значительных средств);
- всяким изменениям всегда сопротивляется персонал, и не потому, что многое непонятно, а главное, как эти изменения скажутся на служебном и материальном положении сотрудников. Здесь нужна кропотливая разъяснительная работа среди муниципальных служащих;
- в крупной организации изменения целесообразно производить с помощью специалистов со стороны, так как свои работники обременены родственными, дружескими и иными связями по месту работы.

ВЫВОДЫ

1. Эффективное решение социальных, экономических и экологических проблем жизнедеятельности и развития мегаполиса в условиях рынка будет достигнуто при обязательном создании рациональной системы управ-

ления им. Состояние системы управления г. Новосибирском в настоящее время лишь частично соответствует современным требованиям. В условиях экономического кризиса крупнейшие города как конкуренты с другими городами и регионами должны переходить на новые методы управления с использованием новейших разработок информационных технологий.

2. С учетом финансового положения г. Новосибирска производить изменения везде и сразу нецелесообразно. Лучше это делать, как нам представляется, постепенно по отделам, управлениям, департаментам с использованием аттестации сотрудников, «фотографии» рабочего дня персонала, с учетом выслуги лет работников и т.д. Для этого требуются дополнительные исследования, и самое главное – желание руководства города превратить мэрию в организацию, оптимальную по количеству и качеству решаемых задач, по отдаче вкладываемых средств, экономичности управления и способности вести за собой учреждение, которым были бы довольны большинство жителей города, и готовую к выполнению всех планов Новосибирской агломерации. При этом выбор направлений, путей и мер должен привести к созданию оптимальной структуры управления мегаполисом, которая на основе повышения оперативности и качества принимаемых решений должна обеспечить рациональное функци-

онирование жизнедеятельности города при стабильном улучшении качества жизни всех слоев населения.

3. Структура управления городом должна позволять осуществлять:
 - научное обоснование стратегического планирования и разработку стратегических планов развития мегаполиса;
 - оптимизацию управленческих решений (экономических, организационных, технических, технологических и др.) при разработке проектов, программ и планов действий администрации города;
 - формирование оптимальной структуры городского заказа;
 - соблюдение всех правовых норм и положений при принятии решений по управлению мегаполисом;
 - рациональную организацию и проведение подрядных торгов в городе;
 - реализацию инвестиционных программ и проектов нового строительства и реконструкции старых зданий;
 - создание благоприятного инвестиционного климата;
 - оперативную оценку выполнения инвестиционных и адресных программ и проектов и разработку рациональных рекомендаций по их выполнению;
 - своевременную и объективную оценку деятельности муниципальных служащих и структурных подразделений мэрии.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Яковлев В. А. Научные основы повышения эффективности управления мегаполисом: дис. ... д-ра экон. наук. – М., 2001. – С. 248.
2. *Официальный сайт г. Новосибирска* [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.novo-sibirsk.ru/>.
3. *Информационный портал г. Екатеринбурга* [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ekburg.ru/>.
4. *Официальный портал г. Омска* [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.admomsk.ru/web/guest/main>.
5. *Официальный городской портал г. Нижнего Новгорода* [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.admgor.nnov.ru/>.
6. *Официальный сайт г. Красноярск* [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.admkrsk.ru/Pages/default.aspx>.
7. *Официальный сайт г. Кемерово* [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kemerovo.ru/>.
8. *Официальный сайт г. Воронежа* [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.voronezh-city.ru/>.
9. *Официальный сайт г. Ульяновска* [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.welcometoullyanovsk.ru/>.
10. *Официальный сайт г. Липецка* [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://lipetskcity.ru/>.
11. *Официальный сайт г. Мюнхена* [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.muenchen.de/int/ru.html>.
12. Абалкин Л. И. Перспективы экономики России на исходе XX века. // Экономист. – 1996. – № 12. – С. 3–9.

13. Аганбегян А. Г. Реформа управления экономикой: проблемы и поиск. – М.: Стройиздат, 1987. – 237 с.
 14. Князев М. Н. Оценка эффективности управления государственными предприятиями в рыночных условиях: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – Хабаровск, 1997. – С. 26.
 15. Жуков А. П. Проектирование организационных структур исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления как ресурс повышения эффективности муниципального управления в России // Вестник университета (ГУУ). – 2014. – № 7. – С. 123–129.
1. Yakovlev V.A. *Nauchnye osnovy povysheniya effektivnosti upravleniya megapolisom* [Dis. ... d-ra ekon. nauk]. Moscow, 2001. pp. 248.
 2. Ofitsial'nyy sayt g. Novosibirsk: <http://www.novo-sibirsk.ru/>.
 3. Informatsionnyy portal g. Ekaterinburga: <http://www.ekburg.ru/>.
 4. Ofitsial'nyy portal g. Omska: <http://www.admomsrk.ru/web/guest/main>.
 5. Ofitsial'nyy gorodskoy portal g. Nizhnego Novgoroda: <http://www.admgor.nnov.ru/>.
 6. Ofitsial'nyy sayt g. Krasnoyarska: <http://www.admkrsk.ru/Pages/default.aspx>.
 7. Ofitsial'nyy sayt g. Kemerova: <http://www.kemerovo.ru/>.
 8. Ofitsial'nyy sayt g. Voronezh: <http://www.voronezh-city.ru/>.
 9. Ofitsial'nyy sayt g. Ul'yanovska: <http://www.welcometoulyanovsk.ru/>.
 10. Ofitsial'nyy sayt g. Lipetska: <http://lipetskcity.ru/>.
 11. Ofitsial'nyy sayt g. Myunkhena: <http://www.muenchen.de/int/ru.html>.
 12. Abalkin L. I. *Perspektivy ekonomiki Rossii na iskhode KhKh veka*. [Economist], no. 12 (1996): 3–9.
 13. Aganbegyan A. G. *Reforma upravleniya ekonomikoy: problemy i poisk*. Moscow: Stroyizdat, 1987. 237 p.
 14. Knyazev M. N. *Otsenka effektivnosti upravleniya gosudarstvennymi predpriyatiyami v rynochnykh usloviyakh* [Avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk]. Khabarovsk, 1997. pp. 26.
 15. Zhukov A. P. *Proektirovanie organizatsionnykh struktur ispolnitel'no-rasporyaditel'nykh organov mestnogo samoupravleniya kak resurs povysheniya effektivnosti munitsipal'nogo upravleniya v Rossii* [Vestnik universiteta (GUU)], no. 7 (2014): 123–129.

DEVELOPMENT OF INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF MEGALOPOLIS MANAGEMENT AS A FACTOR OF ADMINISTRATIVE COSTS OPTIMIZATION

Kniazhev M. N., Gaag A. V.

Key words: the structure of megalopolis management, efficiency of city management, improvement of management.

Abstract. The paper analyses organizational structures of megalopolises with population over 1 mn (Ekaterinburg, Krasnoyarsk, Novosibirsk, Nizhny Novgorod, Omsk, Rostov-on-Don and Munich) and population from 500 to 900 thousands of people (Lipetsk, Kemerovo and Voronezh). The research results show that local authorities in Russia are overcrowded with civil servants, especially top employees and they are not efficient. The publication explores the structure of management in Novosibirsk, which is the capital of prospective Novosibirsk agglomeration. The author outlines the ways changing the current situation and makes specific accent on authorities' staff of 7 districts in Novosibirsk. There the author observes redundancy of top personnel and finds out the responsibilities of top employees are similar to the duties of local authorities departments. The article represents ways of improving the organizational structure of management in districts of megalopolis in order to organize efficient activity of local authorities departments and control the budget and plans. The author insists on doing additional research in order to make organizational structure of local authorities efficient and being able to solve all the tasks of Novosibirsk agglomeration.