

УДК 353.5

## **Оптимизация организационной структуры администрации района г. Санкт-Петербурга как направление роста эффективности государственного управления**

Петропавлова Г.П. petropavlova@mail.ru, Кастряулина Ю.М. jul\_gau@mail.ru

Санкт-Петербургский государственный университет  
низкотемпературных и пищевых технологий

*В статье на основе анализа существующей организационной структуры администрации одного из районов г. Санкт-Петербурга (Кировского) и результатов его социально-экономического развития предложено реализовать принципиально новый подход к ее совершенствованию, позволяющий повысить эффективность государственного управления на региональном уровне.*

Ключевые слова: эффективность государственного управления, организационная структура управления районной администрации г. Санкт-Петербурга .

## **Optimization of district authorities organization structure as the direction of public administration efficiency growth**

Petropavlova G. P. petropavlova@mail.ru, Kastyulina Y.M. jul\_gau@mail.ru

Saint-Petersburg state university of refrigeration and food  
engineering

*The article, based on analysis of existing administration organizational structure one of St. Petersburg's district (Kirovskiy) and the social and economic development's results proposes to realize a fundamentally new approach to its improvement, which increases public administration efficiency at a regional level.*

Keywords: Public administration efficiency, organizational structure of the district's administration of St. Petersburg.

Президент РФ Дмитрий Медведев неоднократно признавал, что государственное управление в нашей стране сегодня характеризуется низкой эффективностью. По экспертным оценкам ежегодные потери РФ от неэффективного государственного управления оцениваются в 2,5-3,0% ВВП<sup>1</sup>. Мировой финансовый кризис еще более обострил данную проблему, поскольку достижение высоких результатов в условиях ограниченности

<sup>1</sup> Шедровицкий П.Г., Княгини В.Н. От роста к развитию// Эксперт. – 2005 №5. – 7-13 фев. – С.4.

имеющихся финансовых ресурсов предъявляет повышенные требования к их рациональному и эффективному использованию.

Признание этой проблемы потребовало от руководства нашей страны начать в 2006 году административную реформу органов государственной власти, среди целей которой были названы существенное повышение конкурентоспособности экономики и повышение качества жизни населения нашей страны.

Эффективность государственного управления на региональном уровне оказывает большое влияние на результаты развития всей страны. Однако в большинстве территориальных образований не в полной мере используется имеющийся организационно-управленческий потенциал. Поэтому в программе административной реформы в том числе предусматривалось реформирование организационной структуры и организационной культуры административного управления.

Для коммерческих структур этот вопрос достаточно хорошо разработан и на теоретическом, и на практическом уровне, что позволяет рассматривать это направление совершенствования работы компании в качестве действенного рычага повышения эффективности. Однако необходимо признать, что для администрации районного уровня эта проблема так и остается нерешенной до конца даже на теоретическом уровне.

Важнейшим элементом системы управления регионального уровня являются администрации районов г. Санкт-Петербурга, которые оказывают непосредственное воздействие на эффективность функционирования социально-экономической системы города.

2010 год стал завершающим в Программе административной реформы органов государственного управления и подведения итогов ее реализации на местах. Одним из итогов этой реформы должны были стать изменения в организационной структуре органов исполнительной власти субъектов Федерации, в том числе и города Санкт-Петербурга. Сегодня можно констатировать, что, как это часто бывает в российской практике организации любой деятельности, самые сложные и трудоемкие виды работ, к которым относится и совершенствование организационной структуры районных администраций города, были отодвинуты и проведены на завершающем периоде проводимой реформы. В частности, по заказу Правительства Санкт-Петербурга в 2009 году Северо-Западной Академией государственных служащих была выполнена научно-исследовательская работа на тему «Расчет нормативов численности сотрудников исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга», основным назначением которой была оптимизация штата сотрудников административных районов города, в частности администрации Кировского района Санкт-Петербурга. Это исследование было направлено на выработку первоначального стандартизированного подхода в расчете численности, который ориентирован на усредненную модель района Санкт-Петербурга, что было связано с желанием минимизировать бюджетные расходы. В

соответствии с этими рекомендациями, как отмечалось выше, в администрации Кировского района Санкт-Петербурга в феврале 2010 года было проведено сокращение штата на 10 человек. Заметим при этом, что изменения в организационной структуре администрации в этой ситуации проведено не было.

Используемая сегодня в администрации Кировского района Санкт-Петербурга организационная структура является отражением требований, утвержденных Постановлением Правительства Санкт-Петербурга №177-рп от 10.12.2004 (с изменениями на 30.06.2006) «О структуре администраций районов Санкт-Петербурга». В 2007 году в организационной структуре администрации Кировского района были проведены изменения, но они ограничились лишь переподчинением функциональных подразделений заместителям главы Администрации, а также появлением новых отделов и секторов. Эта работа была связана с окончательным закреплением разделения полномочий между региональной и муниципальной властью. За прошедший период в жизни происходили изменения, связанные как с численностью работающих сотрудников, так и закрепляемыми за ними функциями, в соответствии с изменениями в Постановлении Правительства Санкт-Петербурга от 26.08.2008 N 1078 «Об администрациях районов Санкт-Петербурга» в феврале 2011 года.

Проведенное нами сопоставление между составом закрепляемых задач за администрацией Кировского района Санкт-Петербурга и составом показателей, включенных в мониторинг, с одной стороны, а также составом функциональных структурных подразделений администрации – с другой стороны, показал, что в настоящее время сложилась ситуация, при которой существует несколько отделов и секторов, не имеющих закрепленных за ними задач и контролируемых показателей, уровень изменения которых призван дать оценку эффективности осуществляемого государственного управления.

Важным выводом нашего исследования является также то обстоятельство, что районы города Санкт-Петербурга в реальной действительности, по сути, являются самостоятельными городами, если их рассматривать с позиции численности и плотности проживающего в них населения. Причем каждый из этих районов имеет свои уникальные исторические аспекты развития, особенности структуры проживающего на этой территории населения, размещения недвижимого имущества, транспортного обеспечения, возможности дальнейшего развития с учетом требований международных стандартов экологического воздействия на природу. Поэтому уровень системы показателей каждого района города имеет свое уникальное значение, которое по ряду из них не соответствует, а иногда в имеющихся условиях не может достигнуть значений, установленных Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 25.12.2007 №1659 «О мерах по организации деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере государственного

планирования социально-экономического развития Санкт-Петербурга», а часть из них - нет и, возможно, по ряду различных параметров некоторые из этих показателей и не могут быть достигнуты. Все это свидетельствует о том, что в действительности перед каждой районной администрацией должны и стоят разные по силе значимости вопросы развития территорий. Этот аспект тоже должен найти свое отражение в организационной структуре управления органов государственной власти. Фактически же, применяемая организационная структура управления в районных администрациях сегодня является типовой, поэтому мы считаем, что в каждой районной администрации должны быть проведены научные исследования, направленные на изучение специфики и важности стоящих проблем, оценен состав необходимых работ и их трудоемкости. Результаты этих исследований должны лечь в основу разработки предложений по совершенствованию имеющейся сегодня организационной структуры управления администраций районов г. Санкт-Петербурга. Значимость этой работы еще более усиливается в условиях уже обозначенного Президентом РФ Д. Медведевым решения о сокращении работников государственного аппарата за 3 года на 20%, а также необходимости подготовки работы по передаче ряда функций государственного управления на уровень муниципалитетов.

Столь сложная задача может быть решена только на основе принципиально новых подходов, используемых в рыночной экономике большинства экономически развитых стран. В состав этих изменений мы предлагаем включать: принципы управления, технику управления и новую организационную структуру.

Основополагающими принципами управления в этой системе выступают:

- принцип целеполагания и ориентации на результат;
- ответственность за риск на уровне руководства высшего звена;
- прозрачность и постоянный обмен информацией;
- наличие эффективной системы и средств контроля;
- наличие эффективной системы прогнозирования

Отметим при этом, что все из вышеперечисленных принципов, за исключением последнего, сегодня находят свою реализацию в организации деятельности администрации Кировского района Санкт-Петербурга. Практическое внедрение этого принципа основывается на организации эффективного управления рисками на контролируемой территории. Реализация работы с использованием этого принципа позволит районным администрациям перейти от простого мониторинга сложившейся ситуации к прогнозу развития и оценки развития ситуации на конечные результаты – стандарты жизни территории. В случае неблагоприятного прогноза – необходимо своевременно предпринимать корректирующие воздействия. Только построенная на таком подходе работа поможет поэтапно начинать справляться с сегодняшними негативными обстоятельствами жизни

территорий, а затем и передать на контроль решенные задачи на муниципальный уровень управления, при этом одновременно сокращать численность госслужащих.

Технологии управления рисками в этой системе в соответствии с разработкой д.э.н. Петропавловой Г.П.<sup>2</sup> должны основываться на проведении, прежде всего, риск-аудита района, чтобы своевременно выявить негативные факторы риска и степень их потенциального воздействия. На основе полученных данных необходимо построить карту рисков и отслеживать изменение ситуации по каждому параметру.

Одновременно должны быть внесены изменения в организационную структуру администрации Кировского района Санкт-Петербурга.

Функцию управления риском в Администрации Кировского района Санкт-Петербурга целесообразно осуществлять с помощью специализированного подразделения или специальной подсистемы в системе управления Администрации Кировского района Санкт-Петербурга.

Отдел управления риском является логичным дополнением к традиционно самостоятельным функциональным подразделениям Администрации Кировского района Санкт-Петербурга и может располагаться на одном управленческом уровне с ними.

В структуру отдела управления рисками могут входить: сектор оценки рисков; сектор учета, контроля, прогноза и мониторинга рисков; сектор организации финансирования рисков и страхования.

Опыт большинства успешно действующих регионов свидетельствует о том, что процесс управления рисками становится простым мероприятием, если использовать ключевые показатели эффективности. Один из самых распространенных способов организации работы такой системы является «светофорная система». Ее содержание заключается в следующем. Описывается риск, выявляются его ключевые показатели, а затем готовится статистика за больший или меньший промежуток времени (в зависимости от того, стратегические это риски или операционные, краткосрочные). Получается четкая система, которая показывает в каждый конкретный момент времени поведение риска. Если он находится на стабильном «зеленом» уровне, то он не требует усиленного внимания, если внезапно становится «красным», то служба управления рисками должна незамедлительно принимать меры. Алгоритм реализации механизма управления рисками в этом случае выглядит следующим образом.

Правительство Санкт-Петербурга совместно с законодательной ветвью власти региона утверждает стратегические цели и соответствующий уровень им ключевых показателей риска (КПР) для каждого района города, а также конкретный план для достижения поставленных целей. После этого проводится оценка рисков и установление КПР, которые привязываются к

---

<sup>2</sup> Петропавлова Г.П. Качество жизни населения региона: методология исследований, факторы роста. Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук (08.00.05). Всероссийский центр уровня жизни, Москва, 2008.

каждой конкретной цели и субъекту управления. Затем с каждым субъектом управления согласовываются допустимые пределы: что они могут взять на себя, а что должны отправлять на более высокий уровень, включая федеральные власти и Администрацию Губернатора Санкт-Петербурга. Далее проводится мониторинг КПР, а информация по критическим рискам передается в департамент по управлению рисками, который составляет единый реестр и делает их оценку. Все, что находится выше «линии толерантности» передается в Правительство Санкт-Петербурга, остальные решаются руководством районов.

Для построения «линии толерантности» может быть использовано множество методик, чаще всего за основу ее построения выбирается реальный доход на душу населения, уровень бедности населения и др. Если уровень показателя из утвержденной системы снижается (повышается) на 3-7%, то это выступает пределом толерантности.

Результатом внедрения такой системы является уменьшение колебаний по издержкам, которые становятся более «плавными». Кроме того, происходит фокусировка на самых важных критических рисках, связанных со снижением доверия населения руководству региона и повышением позиций в условиях конкурентной экономики.

Заметим, что в настоящее время процесс совершенствования организационной структуры администрации Кировского района Санкт-Петербурга не может быть реализован путем резких перемен, поскольку это может отрицательно сказаться на эффективности деятельности администрации района и, как следствие, на социально-экономическом состоянии района, а также привести к результатам обратным ожидаемым. Вопросы кардинальных перемен в организационной структуре управления требуют больших трудовых и материальных затрат. Именно поэтому мы считаем, что используемую сегодня структуру управления нельзя ломать, а необходимо лишь осторожно перестраивать в направлении оптимизации на основе вышеизложенного нами подхода.

Учитывая все вышесказанное, нами предполагается введение в новой организационной структуре управления администрации Кировского района Санкт-Петербурга оперативных групп – комиссий, которые призваны все решения, подготавливаемые отдельными структурными подразделениями, оценивать с позиции влияния их на конкурентоспособность экономики территории и качество жизни проживающего здесь населения. Для этого необходимо выполнить закрепление структурных подразделений администрации Кировского района Санкт-Петербурга на две группы: подразделения принимающие решения, влияющие на качество жизни населения района и подразделения, принимающие решения, влияющие на конкурентоспособность экономики территории. Это можно осуществить на анализе распределения задач и функций, закрепленных за структурными подразделениями администрации Кировского района Санкт-Петербурга. Так общий отдел, отдел информатизации и связи, отдел потребительского рынка,

отдел экономического развития и инвестиций, отдел государственного заказа, отдел строительства и землепользования, а также частично отдел организационной работы и взаимодействия с органами местного самоуправления должны направлять различные предложения и свои решения в специально созданную в структуре управления администрации Комиссию по конкурентоспособности экономики. Все остальные отделы, находящиеся в подчинении заместителей главы администрации, а также частично отдел организационной работы и взаимодействия с органами местного самоуправления должны направлять предложения и решения в Комиссию по качеству жизни населения района. Данные структуры (комиссии), оценивая последствия каждого решения, проявляющиеся сразу или через длительное время, определяют возможность или невозможность рассмотрения этих вопросов на более высоком уровне. В состав Комиссий должны входить высококвалифицированные специалисты, владеющие всем инструментарием проведения анализа и прогнозирования.

При такой структуре управления Глава администрации выступает в роли «балансира», поскольку он сопоставляет преимущества и недостатки реализуемой социально-экономической политики, учитывая предполагаемые последствия, при этом опираясь на следующую информационную базу: обзоры результатов письменных обращений и приемов граждан, аналитические данные мониторинга социально-экономического развития района, прогноз и исполнение финансового плана территории, а также информацию, предоставленную комиссиями. Это делает его человеком, принимающим на себя всю меру ответственности, как перед жителями района, так и перед администрацией г. Санкт-Петербурга. К решаемым главой администрации района вопросам также относится выявление и контроль решения проблем, имеющих первостепенную значимость для территории, ответственность за своевременное доведение до администрации города информации о наступлении критической ситуации с целью подключения к ее решению органов власти более высокого уровня управления г. Санкт-Петербурга.

Принципиальная схема организации управления Кировским районом Санкт-Петербурга, основанная на предлагаемых принципах и подходах нашла отражение на рис.1.

При реализации предложенного подхода периодичность формирования оперативных групп – Комиссии по конкурентоспособности экономики территории и Комиссии по качеству жизни населения района, должна зависеть от частоты формирования решений, принимаемых функциональными структурными подразделениями администрации Кировского района.

## Список литературы

1. Постановление Правительства Санкт-Петербурга №177-рп от 10.12.2004 (с изменениями на 30.06.2006) «О структуре администраций районов Санкт-Петербурга».
2. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26.08.2008 N 1078 «Об администрациях районов Санкт-Петербурга» в феврале 2011 года.
3. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 25.12.2007 №1659 «О мерах по организации деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере государственного планирования социально-экономического развития Санкт-Петербурга».
4. Петропавлова Г.П. Качество жизни населения региона: методология исследований, факторы роста. Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук (08.00.05). Всероссийский центр уровня жизни, Москва, 2008.
5. Шедровицкий П.Г., Княгини В.Н. От роста к развитию// Эксперт. – 2005 №5. – 7-13 фев. – С.4.



Рис.1. Принципиальная схема организации управления устойчивым развитием Кировского района Санкт-Петербурга