

Вопрос 3. Организационная структура государственного управления

В целом организационную структуру можно характеризовать как упорядоченную совокупность конкретных звеньев аппарата управления, связанных между собой по вертикали (субординация) и по горизонтали (координация) и обеспечивающих устойчивый и качественный процесс управления.

В качестве системообразующего элемента организационной структуры государственного управления выступает государственный орган, связанный с формированием и реализацией государственно-управляющих воздействий.

Таким образом, государственный орган (синонимы: орган государства, орган государственной власти) представляет собой отдельный, относительно самостоятельный элемент организационной системы, созданной государством для осуществления его целей и функций. Следует отличать государственный орган от государственного предприятия, осуществляющего экономическую деятельность на базе государственной собственности; от государственного учреждения, связанного, как правило, с оказанием социальных и духовных услуг; от государственной организации, выполняющей обычно организационные функции в различных сферах общественной жизни. В первом создаются и реализуются управленческие решения и действия государства, в остальных - материальные, социальные и духовные продукты и услуги под непосредственным контролем и управлением государства.

Государственные органы - это совокупность всех субъектов государственно-управленческой деятельности, включая субъекты государственной власти, а также органы государственного управления, которые создаются как рабочий механизм представительной, исполнительной и судебной власти.

Все субъекты управления обладают рядом универсальных признаков, в которых проявляется их сущность. Каждый субъект управления:

- - выражает интересы определенной социальной общности - народа, класса, социальной группы и т. д. Иерархия интересов, отражающая целостность населения, реально претворяется в жизнь сложной системой субъектов госуправления, преодолевающих возможные противоречия (и существующие) во имя достижения общезначимых социальных целей;
- является системно организованным, в этом качестве ему свойственны черты любой социальной системы, прежде всего корреляции в структуре, функциях, деятельности;
- имеет присущие ему определенные, отражающие общесистемное разделение труда функции, но во всех случаях выполняет в тон или ином наборе такие управленческие функции, как прогнозирование, планирование, организацию, регулирование, контроль;
- обладает собственной, юридически обоснованной организацией, включающей личностный и институциональный (структурный) компонент;
- занимает строго определенное место в иерархии государственного аппарата, принимает строго определенные виды решений.

По источнику финансирования иногда различают органы бюджетные и экономически самостоятельные (за счет отчислений от управляемых объектов), но представляется, что органы государственного управления (в широком смысле), связанные с властью, должны быть только бюджетными, хотя и сохранять определенную стимулирующую зависимость, обусловленную качеством управления.

Организационная структура государственного управления состоит из множества государственных органов, которые различаются между собой и в то же время могут иметь немало общего, тождественного, типичного. Государственные органы, которые характеризуются одинаковым положением и однородностью осуществляемых управленческих функций, обозначают понятием «звено государственно-управляющей системы». Основными признаками, позволяющими относить государственные органы к тому

или иному звену организационной структуры управления, служит известная идентичность (совпадение) их правового статуса, структуры и внешних взаимосвязей (как с управляемыми объектами, так и в рамках субъекта государственного управления).

Выделение звеньев организационной структуры государственного управления позволяет вырабатывать для каждого из них типовые правовые статусы, типовые «внутренние» структуры, типовые наборы взаимосвязей в системе государственного управления и соответственно анализировать и оценивать их рациональность и эффективность.

Государственные органы в отношении управляемой системы выступают во взаимосвязи и взаимодействии, объединенные в специализированную по тем или иным признакам целостность. Такая целостность образует соответствующую подсистему органов в организационной структуре государственного управления. Несмотря на множественность и разнообразие подсистем органов, среди них можно выявить немало общего, определяющего место и роль подсистемы в управлении общественными процессами:

- в состав подсистемы входят государственные органы, компетенция которых сформулирована по какому-либо одному ведущему признаку (область экономики, сферы услуг, функция государственного управления, комплексная программа, территория);
- между органами, входящими в соответствующую подсистему, устанавливаются прямые структурно-функциональные связи субординации;
- каждая подсистема государственных органов внутренне организована (имеет свою собственную структуру), обособлена от других подсистем и возглавляется определенным центром - высшим органом в данной подсистеме;
- органы и взаимосвязи определенной подсистемы государственных органов обладают значительной устойчивостью, постоянством и выступают вовне (в том числе и в организационной структуре государственного управления) в качестве специфического единого целого;
- подсистема государственных органов (и входящие в ее состав компоненты) имеют особые, только ей присущие виды взаимодействия с управляемыми объектами и другими подсистемами государственных органов.

Подсистемы государственных органов имеют как вертикальное построение (к примеру, федеральные органы исполнительной власти), так и горизонтальное (органы территориального управления субъекта Федерации, города, района). Необходимо рациональное сочетание возможностей и ограничений каждой из подсистем, их взаимодополнение и формирование сбалансированной организационной структуры государственного управления. Это обеспечивается взаимосвязями ее компонентов, благодаря чему достигается целостность подсистем и их объединение в организационную структуру.

Множественность и разнохарактерность компонентов (органов, звеньев, подсистем) организационной структуры государственного управления обуславливают актуальность ее правильного построения, необходимость постоянного совершенствования структур различных звеньев, подсистем, их взаимодействий и, главное, непрерывной рационализации ее связей с управляемыми объектами. Основная проблема необходимого здесь системного подхода заключается не столько в учете всего многообразия (т.е. всей совокупности) связей, существующих в организационной структуре государственного управления, сколько в анализе и построении систематизированной типологии, фиксирующей разнокачественность связей на каждом уровне и в каждом вертикальном срезе.

Основу организационной структуры государственного управления составляют органы исполнительной власти. В совокупности они представляют собой наиболее объемную и сложную часть государственного аппарата, сосредоточивающую в себе практически всю управленческую информацию и важнейшие средства государственного воздействия. Такое их

положение объективно обусловлено тем, что они призваны оказывать непосредственные управляющие воздействия на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей. Можно иметь высокие и благородные замыслы, научно обоснованные программы, качественные и полные по объему законы, но если все это не будет претворяться ежедневно и по всем аспектам в жизнь, не будет переходить в организованную продуктивную деятельность людей, то оно останется благим пожеланием на бумаге или словах.

Поэтому исполнительная власть должна иметь разветвленную и «пронизывающую» все общество вертикаль, обеспечивающую прохождение, дифференциацию и конкретизацию управленческой информации, особенно директивной, обязательной, начиная с принятой на самой верхней точке власти, по всей иерархии исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, доведение ее до исполнителя и подчинение его поведения соответствующим требованиям (нормам).

В организационной структуре государственного управления местное самоуправление выступает в виде особой подсистемы со своими объектами управления, компетенцией, процедурами и формами организации, материально-финансовым обеспечением, технологией деятельности персонала и другими элементами. Но только это подсистема, которая «снизу» связана с населением - носителем и источником власти, в том числе и по отношению к вышестоящим уровням, а «сверху» - с органами государственной власти субъектов Федерации и в целом Федерации. Благодаря этому сохраняется системность государства, системность населения и системность государственного управления.

Имеют место разные подходы к оценке организационных связей между представительными органами государственной власти и местного самоуправления и соответствующими - по горизонтали - исполнительными органами. В демократическом, правовом государстве отсутствуют отношения прямого организационного соподчинения между представительными органами: все ограничено правовыми отношениями, при которых нижестоящий орган обязан соблюдать законный правовой акт вышестоящего. Разделена законодательная и исполнительная власти, из которых каждая имеет свои механизмы формирования и деятельности. Из всего этого выстраивают умозаключения о том, что представительные органы государственной власти и местного самоуправления якобы совсем не участвуют в государственном управлении. С такой интерпретацией названных организационных связей трудно согласиться. Во-первых, проявляется их взаимозависимость через механизмы сдержек и противовесов, что особенно ощутимо при решении кадровых вопросов и принятии законов. Во-вторых, представительные органы ощутимо влияют на исполнительные органы посредством бюджета, а также финансового, кредитного, налогового и иного регулирования; здесь они во многом направляют деятельность исполнительных органов. В-третьих, представительные органы путем принятия законов или иных нормативных правовых актов формируют правовые основы общественной жизни и создают нормативную базу для деятельности органов исполнительной власти. Игнорировать подобные взаимозависимости, недооценивать значение горизонтальных организационных связей - значит неоправданно суживать и обеднять государственное управление как сложное, системное общественное явление.

Если понимать под организационной структурой государственного управления не только совокупность органов исполнительной власти, традиционно занимающихся исключительно управлением, но и систему организационных связей, влияющих на управление, то нельзя не признать, что эта структура подключает к управлению (вводит в управленческие процессы) различные проявления, стороны, зависимости практически всех органов государственной власти и местного самоуправления, которые в той или другой степени соучаствуют в формировании и реализации государственно-управляющих воздействий.

Типы организационных структур государственного управления.

Охарактеризуем отдельные типы организационных структур управления

Линейный тип организационной структуры управления образуется в результате расположения должностей по принципу прямого подчинения: «вышестоящий руководитель» - «руководители» - «исполнители». Такой способ является наиболее простым и логичным, обеспечивает организации иерархическую подчиненность, единство распорядительства с указанием, что, кому и как делать. Иерархия при всем вариантах модификации отношений в организационной структуре управления не может исчезнуть вовсе, так как существование различных ее уровней наиболее полно соответствует задаче институализации ответственности.

Линейный тип структуры придает ей устойчивость, надежность, оперативность управления; как правило, эффективен в небольших коллективах, решающих сравнительно простые, повторяющиеся задачи. В то же время нужно видеть негибкость и ограниченные возможности линейного типа оргструктуры управления. Заключаются они в следующем:

- при его использовании на основного субъекта управления ложится большая нагрузка. В данном случае ему необходимо обладать глубокими знаниями по всем направлениям работы своих подчиненных. Поэтому чем разнообразнее функции, выполняемые подчиненными, тем труднее линейному руководителю осуществлять эффективное управление;

- строгая формализация, субординация в отношениях приводит к блокированию в разной степени обратных связей, что снижает эффективность управления;

- линейная структура демонстрирует классический синдром «чужого изобретения», когда нововведение, внедряемое в подразделения извне, зачастую проваливается из-за отсутствия внутренней поддержки.

Помогает преодолеть указанные проблемы функциональный тип.

Функциональный тип организационной структуры управления основан на передаче прав линейного руководства нескольким субъектам управления, каждый из которых осуществляет его по одной из специализированных функций. В результате у исполнителей появляется несколько так называемых функциональных руководителей.

При функциональном построении организационных структур управления каждый руководитель концентрирует внимание лишь на одном участке работы, располагает, несомненно, большими возможностями для эффективного управления. Он может глубже и детальнее разбираться в тонкостях деятельности своих подчиненных, чем основной субъект управления при линейном типе построения оргструктур.

Функциональное строение обеспечивает ведение конкретных функций, позволяет подобрать высококвалифицированный аппарат специалистов, использовать особое мастерство наилучших работников как рычаг воздействия на остальной персонал. Оно создает условия для передачи мастерства, установления высоких стандартов, эталонов исполнения.

Наконец, функциональная организация позволяет исключить потери в результате дублирования, скажем, когда в каждом подразделении есть свой бухгалтер или кадровик.

Функциональные структуры особенно подходят для бригадной, групповой работы и дают руководству необходимую гибкость для переключения людей с одного задания на другое, чтобы оптимизировать реакцию на изменяющиеся потребности.

Однако функциональный тип организационной структуры управления не свободен и от недостатков:

- узкая специализация затрудняет перераспределение служащих внутри органов управления, порождает сложную проблему межфункциональной координации;

- к существенным недостаткам следует отнести потерю централизованных начал в

руководстве. Исполнитель получает указания от нескольких функциональных руководителей и не всегда может определить, какое указание следует выполнить в первую очередь, большие затраты времени связаны с согласованием действий в руководстве;

- те же причины, которые помогают функциональным подразделениям приобрести единую, разделяемую всеми точку зрения, могут как бы ослеплять сотрудников и мешать им видеть потребности других подразделений. Чрезмерно поглощенные своими собственными профессиональными интересами, они могут стать невосприимчивыми к меняющимся условиям за пределами организации, и тогда их ответная реакция замедляется, может стать неадекватной, генерируется сопротивление переменам и новшествам.

Линейно-функциональный тип организационной структуры управления является производным от линейного и функционального типов. Он концентрирует в себе положительные стороны каждого из последних и в определенной мере свободен от недостатков, присущих каждому из них.

Преимущество линейно-функциональной структуры в том, что в отделах собраны люди, выполняющие сходные задачи. Однако и этот тип структуры допускает слабые связи на горизонтальном уровне, чрезмерное развитие вертикального субординационного воздействия, громоздкий аппарат работников функциональных служб и уровней управления.

При использовании линейно функционального типа важно сохранить единство руководства. В этих целях руководители «по функциям» подчиняются линейным руководителям и лишаются прав властного распорядительства. Их роль ограничивается методическим руководством. Таким образом, право принятия решений остается у линейных руководителей, а руководители «по функциям» являются их помощниками в осуществлении специфических функций, требующих особых знаний.

Линейно-штабной (или линейно-функционально-штабной) тип организационной структуры управления позволяет значительно повысить качество линейного руководства за счет объединения специалистов в специализированные, так называемые штабные подразделения, которые занимаются анализом управленческой информации статистического, аналитического, планирующего, координирующего и иного, свойства и выработкой на его основе рекомендаций и предложении. Чтобы освободить руководителя органа управления от решения второстепенных вопросов, функциональным руководителям вменяется в обязанность давать указания объектам управления по отдельным функциям органа управления.

Однако и этому типу организационных структур управления присущи определенные недостатки. Например, штабные подразделения имеют тенденцию к постоянному увеличению своего состава, что часто влечет их отрыв от решения актуальных практических проблем. При этом резко увеличивается нагрузка на линейного руководителя. Он становится посредником между штабным и другими подчиненными ему структурными подразделениями: через него проходит вся информация «снизу», на основе которой он дает штабному подразделению соответствующие распоряжения, и лишь затем они поступают оттуда к низовым звеньям системы в виде указаний, рекомендаций. Именно с тем, чтобы разгрузить руководителя, штабным подразделениям можно предоставить ограниченные права в отношении подразделений нижестоящего уровня (например, только контролировать, координировать их деятельность).

Программно-целевой тип организационной структуры государственного управления обеспечивает наибольшую гибкость в управлении.

Программно-целевая структура управления - это один из видов организационных структур управления, который представляет собой упорядоченную совокупность структурных единиц, объединенных организационно для решения комплексных задач. Руководитель Программы, набирающий коллектив, вряд ли возьмет лишних и

некомпетентных людей.

По типам организационного механизма такие структуры различаются как обычные и матричные.

В первом случае в подчинение руководителю Программы выделяются сотрудники функциональных соответствующих подразделений для которых участие в Программе становится на время основным занятием. По окончании работы в Программе сотрудники возвращаются в свое подразделение. Задания участникам дает руководитель программы. Дисциплинарные санкции налагает линейный руководитель по представлению руководителей программно-целевых структур.

Матричные структуры управления обеспечивают параллельное выполнение участниками функций программы и в стационарной системе, т. е. занятость в программе не освобождает их от выполнения постоянных обязанностей. Для такой структуры характерно двойное, тройное и более сложное подчинение структурных единиц. По такой структуре создаются различные комитеты, комиссии специалистов различных организаций, не связанные с организационной подчиненностью. Да, о ней можно сказать, что она подвижна, гибка, универсальна, хотя может создавать и ущерб специалистам в исполнении постоянных обязанностей.

Программно-целевой тип оргструктуры управления на практике применяется в виде кратко- и долгосрочной программно-целевой структуры, организационной структуры управления по проекту.

Краткосрочная программно-целевая оргструктура управления обусловливается необходимостью создания временных структурных образований (например, групп специалистов для оказания помощи территориальным органам на местах, проведения лицензирования, аттестации образовательных учреждений или специальности). За работниками, включаемыми в их состав, сохраняется прежняя должность. Создание таких структур оформляется кратким распоряжением без детализации обязанностей их представителей.

Долгосрочные программно-целевые оргструктуры управления создаются для регулирования хода крупномасштабной работы, рассчитанной на сравнительно длительный период. В их состав включаются, как правило, специально формируемые в этих целях штабные подразделения. Деятельность таких структур требует детальной правовой регламентации.

Организационная структура управления по проекту формируется для обеспечения программы реализации крупномасштабных проектов, когда возможны частые перестройки системы по мере достижения промежуточных целей.

При использовании матричных видов оргструктур за каждым работником функциональной службы закрепляется либо определенная зона, либо какой-то объект. В этом случае данный работник находится как бы в двойном подчинении: руководителю своей службы и куратору зоны (объекта). Создание зональных групп позволяет работникам различных служб согласовывать свои действия в отношении нижестоящих подразделений без обращений к вышестоящему руководству.

Координационные организационные структуры управления формируются на базе действующих оргструктур различных служб, ведомств без выделения дополнительной штатной численности. Это, например, различные комиссии, советы, группы внутренних консультантов и т. д. Преимущество координационных структур состоит в возможности оперативного решения комплексных проблем, затрагивающих интересы многих органов, ведомств.

Программные структуры группируют сотрудников в соответствии с услугами и клиентурой. Здесь меньше неопределенности в том, что касается проблем ответственности и

подотчетности¹.

Организационные структуры государственного управления.

Организационные структуры государственного управления организованы по системному принципу: орган государственной власти, система органов государственной власти, система органа государственной власти, в которую могут быть включены различные коммерческие и некоммерческие организации (подведомственные организации).

Основными критериями построения организационных структур на макроуровне государственного управления выступают: принцип федерализма и территориальной специализации субъекта государственного управления, предметы ведения отраслевого либо функционального типа, в том числе программно-целевое, межотраслевое или иное предметно-обособленное построение механизма государственного управления в зависимости от решения конкретной управленческой задачи.

Первоначально использовался линейный, наиболее простой, тип организационной структуры в государственном управлении. Благодаря специализации функций возникли и сформировались отрасли государственного управления. Отраслевое управление дополняется такой организацией взаимодействия управленческих структур, при которой на первое место выходит функциональное или координационное подчинение. Все названные виды управленческих связей используются в настоящее время комплексно. С их помощью можно охарактеризовать не только структуру управляющей подсистемы, но и процесс государственного управления, который имеет самостоятельное значение и требует отдельной характеристики.

В зависимости от области государственного управления существенно различается как объем государственного управления, так и сущность отраслевых или функциональных отношений.

В большинстве случаев нынешнее отраслевое управление не выглядит как монопольно контролируемый государством сектор публичного регулирования. Отрасли, за исключением сфер обороны, внутренних дел, безопасности и иностранных дел, только частично охватываются государством. Государство, как правило, создает суперминистерство, отвечающее за отраслевое управление в комплексе отраслей посредством выработки государственной политики и нормативного правового регулирования. Отдельно реализуются исполнительные функции, которые дробятся между многочисленными агентствами и службами.

Систему органов исполнительной власти в Российской Федерации возглавляет федеральное правительство (Правительство РФ). Систему образуют также федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Последние, в свою очередь, в каждом субъекте делятся на высший орган исполнительной власти и органы исполнительной власти специальной компетенции.

К субъектам государственного управления в рамках функционального подхода следует отнести всех субъектов, которые наделены функциями в сфере организации и реализации исполнительной власти, а также отдельными управленческими полномочиями (правами) по отношению к непубличным субъектам.

Субъектами государственного управления, помимо органов исполнительной власти, являются: Президент РФ, Администрация Президента РФ, включая аппараты Полномочных представителей Президента в федеральных округах, государственные фонды, органы управления государственными корпорациями, другими коммерческими и некоммерческими организациями, создаваемыми государством или с участием государства, а также все иные субъекты, которым переданы полномочия или функции по осуществлению государственного

¹ Голощапов Р.В., Самандина Л.В. Система государственного и муниципального управления : учебно-методическое пособие. - Хабаровск : Изд-во ДВАГС, 2008. - 110с.

управления (многофункциональные центры оказания государственных услуг, общественно-государственные структуры, общественные объединения и частные структуры, обеспечивающие выполнение административных договоров, договоров в сфере частно-государственного партнерства и т.п.), органы местного самоуправления в части реализации ими переданных государственных полномочий.

Федеральное Собрание РФ и законодательные органы субъектов Российской Федерации, контрольно-счетные органы (Счетная палата РФ и аналогичные органы субъектов Российской Федерации), образуемые ими, участвуют в государственном управлении опосредованно, реализуя функции в сфере формирования исполнительной власти, назначения должностных лиц, контроля за деятельностью исполнительной власти.

Суды в рамках предоставленного им права на рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляют государственное управление в пределах переданной им административно-юрисдикционной функции. Однако рассмотрение административных споров государственным управлением не является.

Таким образом, понятие субъекта государственного управления не исчерпывается понятием органа исполнительной власти. Точнее, субъектов государственного управления характеризует понятие юридического лица публичного права.

В зависимости от функционально-юридического критерия система государственного управления включает: административную, юрисдикционную и нормотворческую сферы деятельности. Тем самым проявляется специализация функций управления, схожая с принципом разделения властей в государственном механизме.

Выделение административной функции условно, поскольку все функции управления являются административными. Вместе с тем специализация государственного управления строится на основе данного разделения основных функциональных сфер. При этом администрирование, как было отмечено выше, разделяется на политико-административную и исполнительную (правоприменительную) деятельность.

Функциональная структура государственного управления определяется конституционными предметами ведения, установленными законодательно и в органических (статутных) положениях функциями органов исполнительной власти. Функции органов исполнительной власти типологизированы в зависимости от целевой и предметной характеристики:

- функции выработки и осуществления государственной политики (стратегического управления), нормативного правового регулирования;
- функции управления подведомственными государственным органам объектами и государственным имуществом (предприятия, учреждения, государственные фонды, воинские формирования и тому подобные подразделения);
- функции предоставления государственных (публичных) услуг;
- функции контроля и надзора и правоохранительные функции;
- функции руководства деятельностью управляющей подсистемы и субъектами, которым делегированы полномочия в сфере государственного управления, в том числе функции по моделированию организационных структур, их созданию, проведению административной реформы².

² Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Э.П. Андрухина, И.В. Ахрем, Н.Н. Бакурова и др.; под ред. С.А. Старостина. Москва: Проспект, 2017. 336 с.