УДК [35+005.72](470+571:100)

Горбова И.Н.,
доцент кафедры менеджмента и управления народным хозяйством
Орловского филиала РАНХиГС при Президенте РФ,
кандидат экономических наук

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Автором анализируется отечественный и зарубежный опыт формирования и реализации организационных структур государственного управления. Рассматривается эффективность организационных структур, их специфика и построение. Особое внимание уделено проблеме становления адекватной организационной структуры государственного управления в современных условиях.

Ключевые слова: организационная структура, государственное управление, типы структур, линейно-функциональная и матричная структуры, управленческая структура.

Проектирование организационных структур государственного управления в современных условиях явление неординарное и трудоемкое, ведь в качестве элемента организационной структуры государственного управления выступает государственный орган, непосредственно связанный с формированием государственно-управляющих воздействий.

Существуют различные характеристики государственного органа: функциональные, социологические, юридические и организационные. В организационной структуре, делающей акцент на принадлежность ее государственному аппарату, показываются организационные свойства государственного органа и их влияние на организационную структуру государственного управления.

Веснин В.Р. с позиции менеджмента дает определение управленческой структуре как совокупности органов управления (должностей, подразделений и служб), находящихся в определенной взаимной связи, соподчинении и объединенных коммуникационными каналами[1].

В своей книге «Теория организации» Мильнер Б.З. так рассматривает оргструктуру: «Организационную структуру ... правительственного учреждения и т.п. следует рассматривать с учетом разных критериев. На эффективность деятельности организации влияют: 1) реальные взаимосвязи между людьми и их работой, отражаемые в схемах организационных структур и в должностных обязанностях; 2) политика руководства и методы, воздействующие на поведение персонала; 3) полномочия и функции работников организации на различных уровнях управления (низшем, среднем, высшем)»[2].

В свою очередь организационная структура государственного управления подразумевает нечто большее, в отличие от хозяйствующих субъектов.

Организационная структура государственного управления — это особое государственно-правовое явление, обусловленное общественно-политической природой, социально-функциональной ролью, целями и содержанием государственного управления в обществе. Она заключает в себе определенный состав, организацию и устойчивую взаимосвязь человеческих ресурсов, технических и других средств, выделяемых и затрачиваемых обществом на формирование и реализацию государственно-управляющих воздействий и поддержание жизнеспособности самого субъекта управления. В ней концентрируются многие социальные и организационные качества государства. Отсюда выделение организационной структуры государственного управления из многообразных связей государства и общества и ее специальное понимание[3].

Своевременная корректировка структуры способствует повышению эффективности государственной деятельности, а обоснованный выбор организационной структуры в значительной мере определяет стиль управления. Немаловажное значение при выборе организационной структуры государственного управления играет четкое и качественное принятие управленческого решения, что является в рыночных условиях одной из актуальных задач. Оперативный переход на организационные структуры, соответствующие духу времени, может быть только при принятии быстрого и правильного решения, что будет соответствовать поставленным целям государства.

К сожалению, современный уровень качества принимаемых государством решений нельзя признать удовлетворительным, прежде всего потому, что многие продекларированные два десятилетия назад цели экономических реформ не были достигнуты[4].

В новых условиях наметились основные тенденции и концепции управления, предъявляющие новые требования к организации управления, заключающиеся главным образом в совершенствовании системы управления в целом и организационной структуры в частности как одной из важнейших ее составляющих. Необходимость изменения организационной структуры государственного управления способствует наиболее эффективному достижению поставленных целей.

Любая модернизация системы государственного управления неразрывно связана с определением оптимальных параметров, способствующих формированию государственного управления как открытой, динамичной социально-экономической системы. В условиях изменений политической, социальной, экономической среды актуализируется проблема становления адекватной организационной структуры государственного управления, которая способна эффективно реагировать на внутренние и внешние колебания.

Регламентация же организационной структуры предусматривает разработку количественных характеристик аппарата управления и процедур управленческой деятельности. Ведь разумно созданная организационная структура системы государственного управления в значительной мере определяет ее эффективность, так как обеспечивает устойчивость связей между множеством составляющих компонентов объекта управления и обеспечивает целостность системы. Она

связывает отдельные элементы системы в единое целое, существенно влияет на формы и организацию планирования, оперативного управления, способы организации работ и их координацию, дает возможность измерить и сравнить результаты деятельности каждого звена системы. Организационная структура влияет на технологию управления, ставит задачи оптимального распределения информации, играет значительную роль в подборе и расстановке кадров на государственные должности.

Соответственно при изучении организационной структуры государственного управлениям в Российской Федерации исходят из положения, согласно которому оргструктура управления представляет собой внутреннюю структуру того или иного государственного органа и, в свою очередь, определяет состав, соподчиненность, взаимодействие и функции по подразделениям и органам управления. В рамках данной организационной структуры протекает управленческий процесс, и здесь определение организационной структуры включает систему целей, их распределение между подразделениями, отношения между структурными звеньями, распределение ответственности, полномочий и прав.

Следовательно, если под организационной структурой государственного управления понимать не только совокупность органов исполнительной власти, традиционно занимающихся исключительно управлением, но и организационные связи, влияющие на управление, то эта структура подключает к управлению различные проявления, стороны, зависимости практически всех органов государственной власти и местного самоуправления.

Существует много типов организационных структур управления или их комбинаций (линейная, функциональная, штабная, матричная, дивизионная, проектная, бригадная структуры и т.д.). Но дело, естественно, не в названии, а в том, как действует та или иная организационная структура управления, как выполняет свои функции и как оптимальна для существующих социально-экономических условий страны. От выбранной и созданной модели организационной структуры зависит впоследствии рациональность и эффективность государственного управления. Множественность компонентов организационной структуры государственного управления показывают актуальность ее правильного построения, необходимость усовершенствования структур различных звеньев, подсистем, их взаимодействий. Когда идет выбор модели построения или реорганизации организационной структуры государственного управления, то учитывается много условий и факторов, а также элементов, включаемых в организацию данного процесса.

Отечественные организационные структуры управления, в отличие от зарубежных организационных структур управления, менее гибкие и адаптивные и представляют собой закостеневший «скелет» структуры, который по факту надо менять полностью. Зарубежные же организационные структуры государственного управления можно менять по «блочному» типу, заменяя при этом отдельные структурные элементы, что мы и наблюдаем в США, Японии и Германии.

В РФ в большинстве своем используется линейно-функциональная организационная структура управления. Она является производной от линейной и функциональной структур. Преимущество линейно-функциональной структуры в том, что в отделах собраны люди, выполняющие сходные задачи. Однако этот тип структуры допускает слабые связи на горизонтальном уровне, чрезмерное развитие вертикального субординационного воздействии и громоздкий аппарат работников функциональных служб и уровней управления. Хотя в итоге повышается уровень государственного управления, но развитие самоуправленческих механизмов в управляемых объектах и демократический аспект побуждают искать новые организационные структуры, соответствующие духу времени.

К сожалению, в России не могут прийти к пониманию, что, прежде чем созда-

вать организационную структуру любого типа на уровне органов государственной власти, нужно определиться вначале с целями и функциями управления, которые являются первичными по отношению к организационным элементам государственного управления.

На современном этапе в стране сначала создается организационная структура и уже под нее подбираются цели и функции. Такая методика построения не дает определения уровня прогрессивности организационной структуры государственного управления.

Соответственно при формировании новых организационных структур государственного управления следует использовать зарубежный опыт в данной области менеджмента, адаптировав его к российской экономической ситуации на современном этапе развития[5].

Так, в большинстве зарубежных стран используются многомерные формы организационных структур. Главное свойство многомерных структур — изменять форму, приспосабливаться к изменяющимся условиям, поэтому они и получили название адаптивных. Матричная структура управления — это современный тип организационной структуры управления, который создается путем совмещения двух структур — линейной и программно-целевой[6].

Матричная структура представляет собой попытку также использовать преимущества и функционального, и проектного принципов и по возможности избежать их недостатков. Для такой структуры характерно двойное, тройное и более сложное подчинение структурных единиц. По такой структуре создаются различные комитеты, комиссии специалистов. Данная структура подвижна, гибка, универсальна.

Как известно, в мировой практике западных государств (Бельгия, Франция, Испания, Португалия и др.) произошел переход в 70-х годах прошлого столетия к развитию адаптивных организационных структур, обеспечивающих быстрое приспособление и гибкую реакцию на изменение окружающей среды. Адаптивность организационной структуры определяется её способностью эффективно выполнять заданные функции в определённом диапазоне изменяющихся условий. Гибкость показывает свойство органов аппарата государственного управления изменять в соответствии с возникающими задачами свою деятельность в процессе принятия решений и налаживать новые связи, при этом не нарушая присущей действующей организационной структуре упорядоченности отношений. На практике это можно увидеть при перестановке в рядах администраторов и придании политического характера определенным должностям в существующей организационной структуре (США, Канада, Франция, Германия).

В проведенном сравнительном анализе можно сделать следующие выводы о специфике организационной структуры государственного управления. Прежде всего, выбор эффективного построения организационных структур управления зависит от факторов непосредственного и косвенного влияния. Также организационная структура государственных учреждений не должна быть сложной. Анализ и оценка оргструктур государственного управления показывают, что по мере развития социальных систем их организационные структуры усложняются. Но усложнение оргструктур имеет ряд негативных последствий. К ним относятся: увеличение численности управленческого персонала, замедление прохождения информации, снижение оперативности реагирования. Порой это перерастает в открытую бюрократическую форму по отношению к посетителям государственного учреждения.

Упрощение организационной структуры государственного управления — актуальная задача не только для нашей страны, но и для ряда западных стран. В организационной структуре государственного управления должно достигаться оптимальное сочетание централизации и децентрализации, исключение дублирования функций, минимально возможное число иерархических уровней для обеспечения кратчайшего пути накопления и прохож-

дения информации между приказом и его исполнением.

Таким образом, изучение принципиальных положений отечественного и зарубежного опыта организационных структур государственного управления показывает объективную необходимость выбора и моделирования тех организационных структур, которые по своим характеристикам в большей степени соответствуют тенденциям развития рыночной экономики, демократии и менеджмента.

[1] Веснин В.Р. Менеджмент. — М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2006. — 327 с.

[2] Мильнер Б.З. Теория организации. — М.: ИНФРА-М, 2012. — 848 с.

[3] Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. — М.: Омега-Л, 2006. — 584 с.

[4] Кривов В. Обоснование государственных решений: методологический подход//Проблемы теории и практики управления. — М., 2011. — № 3. — С. 8—17.

[5] Маркова В.Д., Кузнецова С.А. Стратегический менеджмент. — М.: ИНФРА-М, 2002. — 391 с.

[6] Шеметов П.В., Петухова С.В. Теория организации. — М.: Изд-во Омега-Л, 2006. — 286 с.

Gorbova I.N., e-mail: igorbova@mail.com
Associate professor of the department of management and national economy administration of the Orel branch of RANE and CS under the President of the Russian Federation, Candidate of Economic Sciences

ORGANIZATIONAL STRUCTURES OF STATE ADMINISTRATION: NATIONAL AND INTERNATIONAL EXPERIENCE

The author analyzes national and foreign experience in creating and implementing organizational structures of government. The efficiency of organizational structures, their specifics and creation are studied. Particular attention is given to the formation of an adequate organizational structure of state administration in the modern world.

Key words: organizational structure, state administration, types of structures, linear-functional and matrix structures, management structure.