

Процессный подход к оптимизации организационных структур исполнительных органов государственной власти

В настоящее время перед органами исполнительной власти стоит актуальная проблема, связанная с повышением организационной эффективности деятельности государственных служащих. Основные направления теоретических концепций и практических разработок в области совершенствования организационных структур в системе государственного управления связаны с внедрением новых управленческих технологий, обеспечивающих качество выполнения государственных функций и услуг[1].

Успешность инновационных процессов в системе государственного управления поддерживается наличием целого ряда факторов, среди которых наиболее значимыми являются: активная лидерская позиция руководителей структурных подразделений органов государственной власти, в частности министерств, готовность государственных служащих к восприятию и использованию в своей практике новых технологий управленческой деятельности, гибкость организационных структур управления.

Проблемы внедрения управленческих инноваций в практику деятельности органов государственной власти связаны со значительной долей неопределенности результатов, эффектов, которая несет в себе любая модель управленческой деятельности. В связи с этим на всех этапах разработки новых моделей организации управленческой деятельности в органах государственной власти является актуальной проблема выбора

*© Устина Н.А., 2013 *Устина Нина Александровна* – доцент кафедры Государственного и муниципального управления Самарской академии государственного и муниципального управления г. Самары

© Карлина А.А., 2013 *Карлина Анна Александровна* – доцент кафедры Государственного и муниципального управления Самарской академии государственного и муниципального управления г. Самары

механизмов оптимизации организационных структур в зависимости от целевых установок заказчика проекта, участников его реализации.

В данной статье рассматриваются различные модели оптимизации организационных структур органов государственного управления на общей платформе процессных технологий управленческой деятельности. Базой для внедрения моделей оптимизации организационных структур на основе процессного подхода стали министерства Самарской области. Основанием для выбора подходов к оптимизации организационных структур в рамках процессного подхода являются основные положения административной реформы, определяющие направления совершенствования организации деятельности органов государственной власти.

Процессный подход к оптимизации направлен на повышение гибкости организационных структур, способности государственных служащих учитывать потребности населения в качестве выполняемых государственных функций и предоставляемых государственных услуг. Актуальность создания адаптационных организационных структур в системе государственного управления обусловлена необходимостью повышения качества выполнения основных государственных функций, реализуемых исполнительными органами государственной власти, в частности:

- выработка политики стратегических решений (в объеме и направлениях своей деятельности)
- законодательная инициатива и законно-проектная деятельность;
- административное нормотворчество (подзаконное регулирование);
- прямое административное управление подведомственными учреждениями;
- административный контроль и надзор

В рамках процессного подхода предлагается разработка различных организационных аспектов деятельности органов государственной власти, направленных на повышение способности организации реагировать на вызовы внешней среды.

Основными направлениями оптимизации организационных структур является выстраивание и совершенствование горизонтальных связей между структурными подразделениями, передача определенных видов деятельности сторонним организациям (аутсорсинг), создание межведомственных комиссий, общественных советов, поддерживающих взаимодействие с населением, общественными организациями. Оптимизация организационных структур включает совершенствование информационных каналов, поддерживающих процессы взаимодействия, создание организационных единиц, работающих с этими информационными каналами, прохождение информации по вертикали для принятия управленческих решений, снижение структурных барьеров и обеспечение доступа к информационным потокам, разработка организационных схем, повышающих мобильность персонала и т.д.[2]

Предлагаемый нами процессный подход к оптимизации организационных структур предусматривает управленческие технологии, позволяющие соотнести внутренний и внешний векторы совершенствования организации деятельности государственных служащих с проблемой повышения качества выполняемых функций и предоставляемых услуг. Инновационность процессной управленческой технологии заключается в применении ее по отношению к процессам, проходящим вне границ органов государственной власти, в пространстве развития территории и населения, что существенно отличается от традиционных моделей управления бизнес-процессами, ориентированных на эффективное использование ресурсов в строгих рамках локальных организаций.[3]

Процессный подход, как методика построения организационных структур, позволяет выявить потребности заинтересованных сторон и выстроить внутренние процессы, максимально учитывающие спецификации участников взаимодействия, внешних по отношению к органам государственной власти, а также создать гибкую систему контроля качества выполняемых функций и предоставляемых государственных услуг на основе

внешних, формируемых заинтересованными сторонами критериев оценки удовлетворенности. Регламентация процессов обеспечит баланс между организационной гибкостью и необходимостью укрепления и поддержки вертикали управления, задающей легитимность принятия управленческих решений.

Однако внедрение гибких форм организации деятельности органов государственной власти напрямую выводит нас на проблемы обеспечения эффективности административных структур. Общими критериями эффективности процессно-ориентированной организационной структуры является способность использовать внешнее окружение для принятия управленческих решений, результативность применяемых механизмов контроля в сопоставлении с его масштабами, скорость реакции на изменение внешней среды, способность и готовность государственных служащих органов государственной власти выстраивать горизонтальные связи и решать проблемы на горизонтальном уровне. [4]

В тоже время значимость каждого из многочисленных критериев оценки эффективности определяется выбором заказчика, руководителя министерства в зависимости от его целевых приоритетов в рамках общей процессной методологии управленческой деятельности.

Одним из традиционных направлений оценки эффективности организационных структур, проникающих в сферу административного управления, является подход, основанный на стоимостных категориях. Это связано, в целом, с переходом на более высокий качественный уровень диалога между гражданском обществом и государством относительно затрат ресурсов (временных, финансовых, кадровых) и результатов административной деятельности.

Повышение требований к качеству деятельности органов государственной власти на практике приводит к усилению контрольных функций внутри министерств, что влечет за собой увеличение «массы организационного вещества»[6], нарастает объем функциональной

управленческой деятельности, непосредственно несвязанный с основной деятельностью министерства, возрастают организационные издержки.

Сокращение этих организационных издержек при сохранении и поддержании системы управления, обеспечивающей качество выполнения государственных функций и предоставления государственных услуг возможно путем аутсорсинга отдельных видов управленческой деятельности.

Однако передача функций и услуг на аутсорсинг ставит проблему трансакционных издержек, которые возрастают в связи с необходимостью согласования критериев и порядка оценки эффективности выполнения заданий при передаче их «подрядчику».

Проблема качества государственных функций и государственных услуг в практике деятельности органов власти решается также за счет расширения взаимодействия с населением, общественными организациями, усиления с их стороны контроля качества государственных услуг. Однако эта технология также оказывается экономически неэффективной, так как ее внедрение неизбежно приводит к росту издержек, которые связаны с необходимостью обработки и передачи большого количества информации. Эта информация слабо поддается стандартизации и включает трудноизмеримые показатели, требующие постоянного мониторинга степени удовлетворенности населения качеством выполняемых государственных функций и предоставляемых государственных услуг. Гибкость форм организации деятельности органов государственной власти, создание координационных структур, поддерживающих связи с местным сообществом, порождает необходимость в значительных организационных расходах на взаимодействие. Очевидное с точки зрения гибкости организационных структур стремление к проектированию горизонтальных связей, обеспечивающих взаимодействие органов государственной власти, без учета издержек на поддержание взаимодействия может свести эффективность организационных форм к нулю, когда затраты на поддержание взаимодействия окажутся значительными и несоизмеримыми с полученными результатами.

Основной задачей процессных моделей государственного управления является разрешение противоречия между требованием гибкости организационных структур и неизбежным (в связи с увеличением гибкости) ростом организационных и транзакционных издержек в органах государственной власти. [5] Процессный подход позволяет разработать экономически эффективную модель управления в системе органов государственной власти, используя инструменты построения процессов создания ценности и определения их оптимальной стоимости независимо от границ конкретных организаций. Другим инструментом, обеспечивающим оптимизацию организационных и транзакционных издержек в рамках процессного подхода, является распределение полномочий и ответственности по предоставлению государственных услуг и выполнению государственных функций между всеми субъектами как внутри министерств, участвующих в единой цепочке создания ценности, так и за их пределами.

Подход к оптимизации организационных структур на основе стоимостных категорий дает заказчику максимально простой и понятный эффект – сокращение расходов на содержание министерств, оптимизация численности сотрудников при сохранении качества выполняемых государственных функций и предоставления государственных услуг.

Процессный подход в модели оптимизации организационных издержек предполагает построение процессов выполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, позволяющих регламентировать деятельность сотрудников министерства, оптимизировать их численность, максимально снизив объем внутреннего контроля при сохранении его эффективности и в целом сократить «организационную «массу», рост которой приводит к дезорганизации.

Процессный подход в модели оптимизации транзакционных издержек позволяет построить процессы, выходящие за жесткие границы министерства, и создать единую цепочку создания ценности с четким

разграничениями полномочий и ответственности каждого участника предоставления государственной услуги и контрольными точками, в которых отслеживаются показатели процесса, результата и степени удовлетворенности потребителей государственных услуг. Регламентация позволит создать индивидуальную для каждого процесса и для каждой услуги систему оценки показателей.

Модель оценки организационной эффективности, основанная на стоимостных категориях, при всех ее очевидных достоинствах имеет существенное ограничение в применении. Эта модель ориентирует руководителя на оптимальное использование находящихся в его распоряжении ресурсов, оставляя вне управленческого воздействия процессы поддержки деятельности министерств по активизации дополнительных ресурсов, носителями которых являются территория и население.

Новый подход к оценке эффективности организации деятельности государственных служащих ориентирован на оптимизацию организационных структур органов государственной власти в направлении усиления функций, связанных с созданием условий для развития своей отрасли. Реализация этих функций обуславливает смещение деятельности министерств от распределения ресурсов по своей отрасли и оценки эффективности их использования к разработке механизмов привлечения ресурсов в отрасль. Основным содержанием деятельности становится разработка и реализация региональных целевых программ, участие в разработке и реализации комплексных программ социально-экономического развития региона. Готовность организационных структур к такому виду деятельности является в настоящее время одним из актуальных направлений оценки эффективности деятельности министерств.

Теоретически этот подход наиболее привлекателен с точки зрения создания эффективных организационных структур, но он имеет ряд сложностей для заказчика. Такой подход к оптимизации предполагает ориентацию на труднодостижимые, хотя и очень привлекательные для

отрасли и показатели: объемы активизированных, привлеченных в отрасль дополнительных ресурсов. Это требует изменений не только в организационной структуре. Сложность реализации данной модели оценки эффективности заключается в отсутствии у государственных служащих необходимых компетенций по работе с привлеченными ресурсами. Необходимо также выстраивать новые коммуникационные каналы взаимодействия с заинтересованными сторонами, обеспечить баланс между организационными издержками, необходимыми на поддержку взаимодействия и объемом привлеченных ресурсов.

Процессный подход к оптимизации организационных структур в рамках данного подхода к оценке эффективности включает дифференциацию функций программно-целевого управления, и оперативного управления, построение и организационное оформление сквозного процесса выстраивающего всю деятельность министерства независимо от вида функций и услуг в рамках деятельности, обеспечивающей разработку и реализацию целевых программ, который определяется как процесс верхнего уровня. Описание организационных единиц, объединяющих функции программного и оперативного управления, организационных механизмов взаимодействия с заинтересованными сторонами. Административные регламенты, должностные регламенты встраиваются в регламент сквозного процесса.

Практическое применение рассмотренных моделей оптимизации функционального содержания и деятельности органов государственной власти на эмпирическом материале Министерства позволило провести и обосновать организационные и функциональные изменения по следующим содержательным блокам:

1. Проектирование новых процессов, изменение конфигурации существующих процессов.
2. Изменение функционального содержания деятельности структурных подразделений министерства.

3. Изменение организационной структуры министерства.

В целом, в предлагаемых моделях процессный подход используется только как инструмент аудита процессов организации с точки зрения разработки мероприятий по их оптимизации. Разработка моделей управления организацией публичного сектора на основе процессного подхода носит самостоятельное значение и рассматривается как отдельная проблема. В рамках исследований, проводимых авторами данной статьи, в данном контексте процессная модель разработана и апробирована в частности применительно к органам местного самоуправления и касается построения процессов управления муниципальным образованием [7].

Библиографический список

1. Указ Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 г. N 825 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации" (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, N 27, ст. 3256; 2008, N 18, ст. 2002),
2. Подколотина Е.А., Бальсевич А.А. Экономический анализ структур управления транзакциями в государственном секторе на примере Минэкономразвития // Вопросы государственного и муниципального управления. – М., 2009, С. 144-164
3. Карлина А.А. Теоретические аспекты внедрения процессного подхода в исполнительные органы власти местного самоуправления // Вестник университета (Государственный университет управления). 2009. № 4. С. 167-170.
4. Семенов Г.В., Николаев М. В., Савеличев М. В. Исследование и оценка организационной эффективности систем управления: Учебное пособие. – Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 2004. – 184 с.
5. Браунт Т., Потоски М. Заключение контрактов на муниципальное управление: оценка эффективности менеджмента при наличии

альтернативы его осуществления на основе договора // Вопросы государственного и муниципального управления. – М., 2009, № 4 С. 111-135

6. Пригожин А.И. Дезорганизация: причины, виды, преодоления. – М.: Альпина Бизнес Букс. 2007. – 402 с.
7. Карлина А.А., Устина Н.А. Внедрение инновационных технологий в практику муниципального управления // Вестник Самарского муниципального института управления. 2010. № 3(14). С. 105 – 113.