

# ПРОЕКТНО-ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА УПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

**Осипов В.С.\***

## Аннотация

Переход к проектным принципам в системе государственного управления, анонсированный Президентом Российской Федерации, нуждается в новом упорядочении структурных взаимосвязей внутри органа государственной власти. Рост численности работников органов государственной власти сопровождался размыванием ответственности, а повсеместно принятая линейно-функциональная структура управления не позволяла ведомствам быстро реагировать на изменение внешней среды и повышать результативность за счет достижения конкретных показателей.

Цель статьи состоит в том, чтобы предложить новый тип структуры управления для органа государственной власти, в котором будут сочетаться проектные принципы и характерные для государственных органов единонаучалие и иерархичность.

В статье использован структурный подход к проектированию системы управления органа государственной власти, что позволяет обеспечить координацию его элементов деятельности, а также взаимодействие между ними. При этом впервые предложено сочетать в одном типе структуры управления особенности проектной (матричной) и функциональной структур управления для целей организации деятельности органа государственной власти.

На основе методологии типизации структур управления организацией предложен новый тип структуры управления – проектно-функциональный, который может быть полезен при проведении нового этапа административной реформы при переходе к проектным принципам управления. Показаны позитивные черты нового типа структуры управления для организации деятельности органа государственной власти на примере Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвитие) как возможной экспериментальной площадки для отработки нового типа структуры управления.

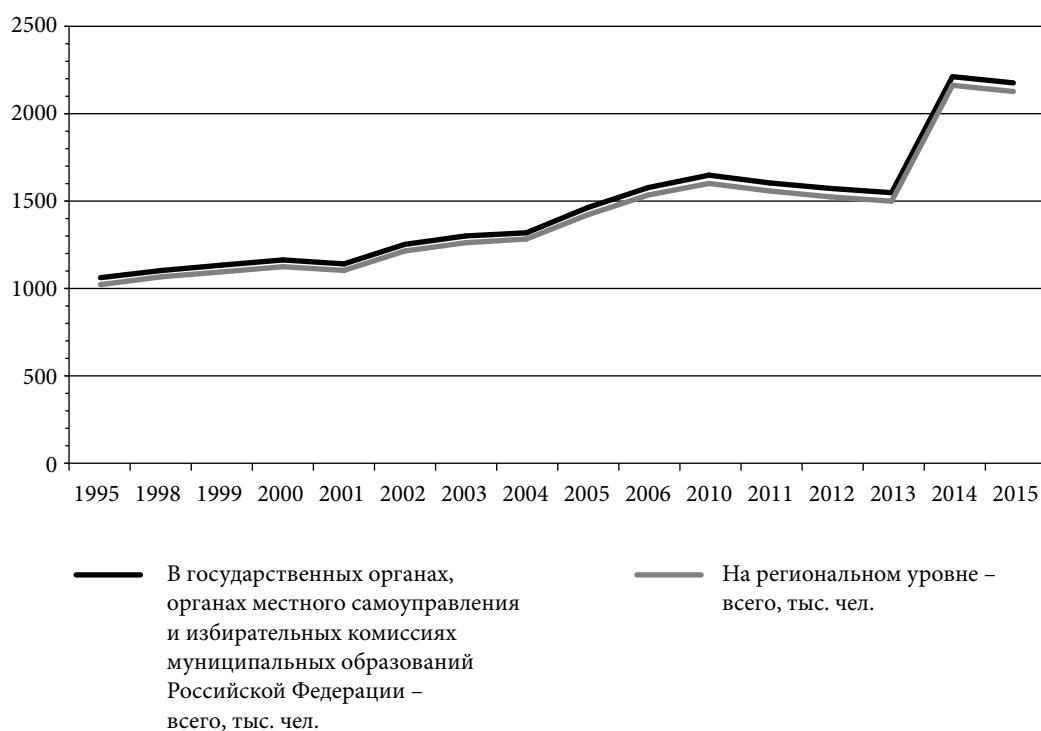
**Ключевые слова:** линейно-функциональная структура управления; проектно-функциональная структура управления; орган государственного управления; форсайт; управлеченческое решение.

\* Осипов Владимир Сергеевич – доктор экономических наук, заведующий сектором институтов государственного управления Института экономики Российской академии наук; главный научный сотрудник Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты Российской Федерации. Адрес: 117218 Москва, Нахимовский проспект, д. 32; 119048 Москва, ул. Усачева, д. 64, стр. 1. E-mail: vs.ossipov@gmail.com

Типы структур управления довольно хорошо изучены и подробно описаны в научной и учебной литературе. По большому счету, из двух базовых линейной и функциональной структур формируются, как из конструктора, все остальные типы. Особняком стоит проектная структура управления. Однако наиболее востребованной для органов государственного управления оказалась линейно-функциональная структура управления.

Линейно-функциональная структура управления в государственных органах, по нашему мнению, оказала большое влияние на размывание ответственности за принимаемые решения и их качество.

*Рисунок 1*  
**Численность работников государственных органов**



*Источники:* По данным Росстата [Электронный ресурс]. URL: [www.gks.ru](http://www.gks.ru) (дата обращения: 01.08.2016).

Размыванию ответственности также способствовал необоснованный рост численности работников государственных органов. Ответственность работников государственных органов определяет качество принимаемых решений, ценность решений, реализацию целей решений.

Определяющую роль в формировании организационной структуры любого министерства играет специализация его деятельности. Американский ученый Л. Гулик выделяет несколько критериев распределения функций между административными единицами (Gulick, 2003, р. 19).

Среди критериев он называет цель административной деятельности, вид операции, обслуживаемая категория населения и географическая специализация. Не все критерии ярко выражены в органах исполнительной власти РФ, но некоторые мы можем выделить довольно четко. Так, по критерию административной деятельности сформированы Министерство строительства и ЖКХ, Министерство образования и науки РФ, а по критерию вида операции – Росстат, по критерию географической специализации – Минвостокразвития, Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа, Министерство Российской Федерации по делам Крыма (до 15.07.2015). В качестве примера ведомства, сформированного по критерию обслуживаемой категории населения, приведем Министерство по делам ветеранов США. Примерами ведомств, сформированных по смешанному критерию, могут служить Министерство иностранных дел РФ или Министерство по делам Севера и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края.

В соответствии с критериями распределения функций осуществляется распределение полномочий на принятие решений, а из них формируется иерархия принятия решений в ведомстве и регламенты этого процесса. *Качественными характеристиками деятельности административного органа* в этом случае выступают:

- 1) скорость принятия решения;
- 2) объем финансовых ресурсов, затрачиваемых на принятие решения;
- 3) реальная ценность принимаемого решения;
- 4) психологические особенности сотрудников при распределении полномочий на принятие решений.

1. О. Ланге иллюстрирует качественную характеристику *скорости принятия решения* в административном органе следующим образом: «Если внизу возникла какая-либо необратимая ситуация, распоряжение, необходимое в этом случае, приходит слишком поздно и вследствие этого становится уже беспредметным. Такое распоряжение уже не относится к ситуации, которая имеет место в действительности... Время, необходимое на высылку информации, выработку на ее основе распоряжения и высылку распоряжений, часто ограничивает возможности функционирования строго централизованной системы управления, и при определенных условиях эта система попросту не может функционировать. Попытки создания при указанных условиях такой системы содействуют не целям организации, а развитию стихийных процессов, на которые центральные органы не могут оказать воздействия» (Lange, 1962, p. 7). Несомненно, реальное положение дел во вверенной области государственного управления зависит от скорости принятия решения, однако и изменение внешней среды влияет на орган государственного управления, вынуждая его изменять скорость принятия решений и выбирать механизмы решения проблем, возникающих во вверенной области государственного управления.

2. *Объем финансовых ресурсов*, затрачиваемых на принятие решения, также оказывает существенное влияние на деятельность государственного

органа. Снижение стоимости принятия решения – одна из основных целей при проведении административной реформы (стараются минимизировать кадровый состав, помещения, автомобили, оргтехнику и т.д.).

У. Нисканен предположил, что производственная функция государственного органа может быть известна только самому государственному органу, т.е. только само ведомство знает, как отпускаемые на его деятельность финансовые ресурсы преобразовываются в результаты деятельности (Niskanen, 1971). Результаты деятельности ведомства зачастую носят неосозаемый характер (нормативно-правовые акты). Благосостояние чиновников зависит от бюджета ведомства. Рост бюджета дает возможности для повышения благосостояния, должностного статуса и т.д. Общеизвестно, что неформально Министерство финансов РФ обладает большим влиянием в структуре власти, чем, например, Министерство сельского хозяйства РФ или Министерство образования и науки РФ. Возможность завышения бюджетов ведомств по сравнению с действительно необходимым уровнем для выполнения возложенных на них функций приводит к сравнительной неэффективности представления общественных благ посредством государственных органов. Склонность бюрократического аппарата к расширению и одновременно ограниченность бюджетных средств создают дилемму бюрократических интересов, которая проявляется как конкуренция между различными структурными элементами министерств или между ведомствами по поводу объемов их финансирования из государственного бюджета. Конкуренция здесь возникает не только за финансовые ресурсы, но и за влияние. В то же время между группами влияния в системе государственного управления на следующем уровне иерархии происходит своя конкуренция за финансирование и влияние в отдельных сферах государственного управления.

3. *Реальная ценность принимаемого решения* зачастую является главным фактором в определении судьбы органа государственной власти в период административной реформы. Недостаточно, чтобы решение принималось в кратчайшие сроки и с минимальными затратами, необходимо, чтобы оно максимально соответствовало цели решения. Здесь могут быть как цели обеспечения эффективности государственного управления в условиях ограниченных бюджетных ресурсов, так и цели обеспечения устойчивого роста благосостояния населения. Ценность решения будет определяться степенью его соответствия цели принимаемого решения. Если принимаемое решение максимально достигает поставленной цели, можно говорить и о его ценности для целевой аудитории. Важно при определении ценности решения обеспечить как можно большую степень его соответствия фактическим обстоятельствам.

4. *Психологические особенности сотрудников* при распределении полномочий на принятие решений также важны для определения качества функционирования административного органа. Твердые и решительные руководители даже в менее значимых структурах могут добиться, например, большего финансирования или полномочий. Пассивность

поведения государственных служащих, напротив, выражается в постоянном ожидании команд от вышестоящих руководителей. Пассивность поведения может быть как чертой характера, так и приобретенной характеристикой – когда предложения такого служащего постоянно натыкаются на сопротивление, волокиту или холодный отказ. Для российской практики стало характерным проявление прямого обмана вышестоящих руководителей нижестоящими. Отсутствие полномочий или возможностей для решения порученной задачи заставляет служащего создавать иллюзию исполнения поручения, заниматься приписками, оформлять отчеты с искаженной информацией.

Формирование органов государственной власти осуществляется с учетом указанных особенностей, однако изменения внешней среды происходят довольно быстро, и скорость этих изменений постоянно возрастает. Кроме того, на передний план выходит проблематика обеспечения национальной конкурентоспособности, которая выражается в том числе в формировании более выигрышных институциональных условий. В этой ситуации власти вынуждены искать новые способы формирования государственных органов таким образом, чтобы обеспечивать скорость принятия решений, минимизировать затраты на их принятие, получать наивысшую ценность от принятых решений и учитывать психологические особенности государственных служащих.

Основной вектор административной реформы в России традиционно задает Президент РФ в рамках своей компетенции. Президент РФ в своем обращении к Федеральному Собранию 3 декабря 2015 г. отмечал: «В промышленности и в сельском хозяйстве, на транспорте и в жилищном строительстве сейчас реализуются или готовятся к запуску десятки крупных проектов. Они должны иметь положительный эффект не только для отдельных отраслей, но и давать стимул комплексному развитию целых территорий. Прежде всего это, конечно, частные проекты.

Чтобы они быстрее и эффективнее осуществлялись, необходимо вносить точечные изменения в законодательство, снимать административные барьеры, оказывать помощь с развитием инфраструктуры, с продвижением на внешние рынки. Часто эти вопросы выходят за рамки одного ведомства, поэтому предлагаю создать механизм сопровождения наиболее значимых проектов. Этим мог бы заняться специальный проектный офис»<sup>1</sup>.

Определение направления административной реформы в виде постепенного перехода к проектной структуре Президент РФ дал именно вследствие быстроменяющейся внешней среды – необходимо ускорить модернизационные процессы в экономике, а для этого сделать более эффективным аппарат государственного управления.

Характеристики организационной системы предоставляют инструментарий для формирования структуры организации. Так, в зависимости от значимости нужд потребителя для организации и уровней взаимодействия внутри организации формируются типы структур управления. Они представлены на рисунке 2.

Рисунок 2

## Характеристики организационной системы



Совершенно очевиден крен государственных органов управления в сторону *механистической организации линейно-функционального типа*. Данный тип организации характеризуется проектированием на основе формальных правил, указаний, процедур, а также централизованным принятием решением, строгой иерархией и субординацией. Механистическая организация удобна при выполнении повторяющихся однообразных операций, однако неприемлема в условиях быстрым меняться среды. Именно механистическая организация характерна для органов государственной власти, где все процедуры четко описаны и строго выполняются. «Идеальный тип» административной организации, или «бюрократия», по М. Веберу, как раз и представляет собой строго иерархическую структуру с формализацией операций и процедур, обезличенностью исполнителей, соответствующих установленным критериям (более подробно об этом см.: Южаков, 2016). Социолог Д. Рисмен (2001) отмечал, что под давлением бюрократических организаций произошла утрата индивидуализма.

Однако в XXI в. в связи с широким применением информационных технологий и ускорением информационных потоков изменение внешней среды приобрело лавинный характер. В этих условиях механистическая организация просто не может качественно выполнять возлагаемые на нее обязанности, а эффект масштаба уже не компенсирует транзакционных издержек. *Органический вид организации* характеризуется несущественным использованием формальных правил, инструкций, процедур, а также широкой децентрализацией при принятии решений сотрудниками с возложением ответственности на них за результат таких решений. Важной особенностью органического вида организации являются гибкость

структуры управления и малое число уровней иерархии. Органический вид хорошо себя рекомендует при исполнении нерутинных, уникальных операций в условиях неопределенности времени, места и способа выполнения таких операций, а внешнее окружение характеризуется динамичностью. Производство программного обеспечения формируется именно на основе органического вида организации. Среди ее положительных черт следует назвать лучшее взаимодействие с внешней средой, широкую специализацию в исполняемых операциях, неформальные трудовые отношения, строящиеся на личностных взаимодействиях. Возможными отрицательными чертами являются сложность исполняемых задач во взаимосвязи со слабой измеримостью результатов исполнения и малопрогнозируемость сроков.

Важно отметить, что органическая структура, хотя и обладает необходимой гибкостью к изменениям внешней среды, совершенно неприемлема для органов государственной власти, так как свойственные ей некоторая бессистемность и хаотичность могут привести к резкому росту коррупции и снижению исполнительской дисциплины в органах государственной власти.

Фактически, мы сталкиваемся с необходимостью совместить положительные черты двух видов организации, обеспечивая гибкость к изменениям внешней среды с четкостью иерархических систем. Такой организацией является матричная, которая является видом проектной (Мильнер, 2009, с. 162). Проектной называется временная организация для решения комплексной проблемы или задачи. В матричной структуре сотрудники проектной группы подчиняются не только руководителю проекта, но и своим функциональным руководителям. На наш взгляд, для органа государственной власти такое отсутствие единонаучалия (или наличие двоевластия) может привести к фатальным последствиям, особенно в случае наличия деструктивного конфликта между функциональным руководителем и руководителем проекта. Именно в этом кроется неспособность матричной организации обеспечивать решение государственных задач; именно поэтому матричная организация оказалась не востребованной органами государственной власти.

Проектная структура (и ее матричная вариация) нуждаются в том, чтобы обеспечить единонаучалие в реализации проектов, но при этом осуществлять специфические виды деятельности (операции) государственного органа, исполнение которых на него возложено законом либо указами Президента РФ и/или распоряжениями Правительства РФ. Например, проектная (матричная) структура никак не может включить в себя специфическую функцию, приданную статс-секретарю министерства. В соответствии с Постановлением Правительства РФ «основными служебными обязанностями статс-секретарей – заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти... считать организацию законопроектной работы в федеральных органах исполнительной власти, подготовку предложений по формированию позиции Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по проектам федеральных законов (за-

конам), рассматриваемым палатами Федерального Собрания Российской Федерации, а также обеспечение взаимодействия с палатами Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Идея возрождения института статс-секретарей появилась у министров экономического блока после того, как в результате административной реформы были упразднены должности их многочисленных заместителей<sup>3</sup>. Радикальная административная реформа<sup>4</sup> 2004 г. лишила министерства возможности организации работы по согласованию законопроектной деятельности.

При разработке организационных структур министерств необходимо учитывать особенности деятельности органов государственной власти, тех функций, которые являются специфическими именно для них – чисто проектная или матричная структура управления не может быть качественно имплементирована в деятельность министерства. Следует учесть функциональную составляющую министерства и при этом обеспечить единоначалие и иерархический принцип.

Решение этой проблемы кроется в соединении отдельных параметров линейно-функциональной структуры, присущей современным министерствам и ведомствам с параметрами проектной структуры управления. Такую структуру управления можно назвать проектно-функциональной, в которой: министр как руководитель ведомства по-прежнему стоит во главе министерства; коллегия министерства остается органом коллегиального управления с добавлением функции определения проектов, исполняемых сотрудниками министерства; статс-секретарь, первый заместитель министра, выполняет функцию организации и согласования законопроектной деятельности министерства; первый заместитель министра курирует функциональные департаменты; заместители министра меняют свою деятельность на кураторство над проектами, придаными им Президентом РФ, Правительством РФ, министром или коллегией министерства. У каждого заместителя министра будет формироваться группа проектов, за которые они несут персональную ответственность. Формирование проектных групп будет осуществляться, как и в классической проектной структуре, но с особенностями, установленными законодательством о государственной службе. Обеспечение возможностей учета изменений внешней среды в министерстве дает технология форсайт-менеджмента или форсайта. Форсайт – «методология управления, которая характеризуется выраженной способностью стратегического планирования и понимания менеджментом ответственности не только за ближайшие, но и за отдаленные результаты своих решений» (Колесников, 2014, с. 48). Форсайт помогает сформировать «желаемое будущее» организации в конкурентной среде с помощью управления конкурентными преимуществами (Гапоненко, 2008, с. 68–70). Здесь очень важно привлекать к работе проектной группы экспертное и научное сообщество, чтобы обеспечить разработку таких решений, ценность которых окажется самой высокой, и возможных вариантов.

Примерная проектно-функциональная структура управления министерством приведена на рисунке 3.

Рисунок 3

### Проектно-функциональная структура управления министерством



Проектная группа состоит из руководителя, сотрудников министерства, выбранных руководителем проектной группы для участия в ней, привлеченных на временной основе экспертов и представителей науки.

Проектная группа формируется не только для решения определенной задачи, но и с определенным сроком исполнения и ресурсами исполнения. Качество исполнения задачи, таким образом, определяется по параметрам достижения цели (ценность), сроков и стоимости (затрат). После реализации проекта, проектная группа расформируется по правилам проектной организации.

Обеспечение координации деятельности между проектными группами и функциональными подразделениями возлагается на регламенты взаимодействия и стандартизацию операций функциональных подразделений. Горизонтальные связи между проектными группами и функциональными подразделениями призваны облегчить операционный процесс в министерстве. Назначение руководителей проектов на должность осуществляется курирующим заместителем министра с возложением на него ответственности за кадровое решение. Руководителя проекта в министерство следует назначать только после прохождения специального обучения проектным методам работы.

На наш взгляд, наиболее подготовленным к переходу на проектные принципы управления министерством выступает Министерство Российской

Федерации по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития). Его департаменты и отделы сформированы по целевому признаку, а само министерство – по территориальному. Принятие Федерального закона от 29.12.2014 N 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» и Федерального закона от 31.12.2014 N 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» позволило сформировать новые институциональные условия для развития территориально-локализованных точек роста – территорий опережающего развития (TOP) (Osipov et al. 2016). Принимая во внимание, что организация TOP – это проект, совершенно очевидно, что Минвостокразвития может стать экспериментальной площадкой для реализации задачи перехода на проектные принципы управления, поставленной Президентом РФ.

## ЛИТЕРАТУРА

---

1. Гапоненко Н.В. Форсайт: теория, методология, опыт. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – С. 68–79.
2. Колесников Р. Форсайт-менеджмент. 7 правил успеха в бизнесе. – СПб.: ООО «Книжный Дом», 2014.
3. Мильнер Б.З. Теория организации. – М.: Инфра-М, 2009.
4. Павловский Г. Система РФ. Источники российского стратегического поведения: метод George F. Kennan. – М.: Европа, 2015.
5. Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: модель для России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 2. – С. 165–174.
6. Gulick L. et al. The Early Sociology of Management and Organizations. London and New York: Routledge, 2003.
7. Lange O. Niektore zagadnienia centralizacji i decentralizacji w zarzadzaniu. Warszawa. 1962.
8. Niskanen W.A. Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
9. Osipov V.S., Skryl T.V., Nevskaya N.A., Shavina E.V. The Territories of the Priority Development: Genesis of the Institutes // International Business Management. 2016. Vol. 10. No. 9. P. 1649–1657.
10. Riesman D., Glazer N., Denney R. The Lonely Crowd: a Study of the Changing American Character. Yale University Press. 2001.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

- <sup>1</sup> Послание Президента Федеральному Собранию 3 декабря 2015 года [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения: 26.07.2016).
- <sup>2</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 2005 г. N 514 г. «Об особенностях статуса и Типовом должностном регламенте статс-секретарей – заместителей руководителей федеральных органов исполнительной власти». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
- <sup>3</sup> Чем будет заниматься третий // Российская газета. № 3852 от 19.08.2005
- <sup>4</sup> Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. N 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»; Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

# PROJECT-FUNCTIONAL STRUCTURE OF MANAGEMENT FOR PUBLIC ADMINISTRATION

**Osipov Vladimir S.**

Doctor in Economics, Head of the Department of Institutions of Public Administration,  
The Institute of Economics of Russian Academy of Sciences;  
Chief Researcher at the Federal Research Institute of System Analysis  
of the Accounts Chamber of the Russian Federation.  
Address: 32 Nakhimovsky, 117218 Moscow, Russian Federation;  
64-1 Usacheva, 119048 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: vs.ossipov@gmail.com

### Abstract

The transition to the project principles in public administration, which was announced by the Russian President, needs a new ordering of the structural relationships within the public authority. The growth in the volume of employees of public authorities was accompanied by the blurred responsibility and the universally accepted linear – functional structure of management did not allow the authorities to react quickly to changes in the external environment and improve productivity by achieving concrete indicators.

The purpose of the article is to offer a new type of the state authority management structure, which could combine the project principles and at the same time not lose the unity of command and hierarchy that is typical of governmental agencies.

The article uses a structural approach to the design of public authority, which ensures the coordination of the activities of its parts, as well as the interaction between them, and for the first time it is suggested combining in one type of the management structure peculiarities of the project (matrix) and functional type for public authority.

Basing on the organization management structures typing methodology the article proposes a new type of governance structure – a project- functional one, which can be useful during a new stage of the administrative reform in the transition to project management principles, and shows positive features of the new type of governance structure for the organization of public authority, with the RF Ministry of the Far East Development (Minvostokrazvitiya) being an example as a possible experimental site for perfecting the new type of governance structure.

**Keywords:** linear-functional structure of management; project--functional structure of management; public authority; foresight; management solution.

**Citation:** Osipov, V.S. (2016). *Proektno-funktionalnaya struktura upravleniya dlya gosudarstvennykh organov* [Project-Functional Structure of Management for Public Administration]. *Public Administration Issue*, n. 3, pp. 219–230 (in Russian).

## REFERENCES

---

1. Gaponenko, N.V. (2008). *Forsait: teoriya, metodologiya, opyt* [Foresight: the Theory, Methodology and Experience]. Moscow: YUNITI-DANA, pp. 68–70.
2. Gulick, L. etc. (2003). *The Early Sociology of Management and Organizations*. London and New York: Routledge.
3. Kolesnikov, R. (2014). *Forsait-menedzhment. 7 pravil uspekha v biznese* [Foresight Management. 7 Rules of Business Success]. St. Petersburg: OOO «Knizhnyi Dom».
4. Lange, O. (1962). *Niektore zagadnienia centralizacji i decentralizacji w zarzadzaniu* [Some Issues of Centralization and Decentralization in the Management]. (In Polish). Warszawa.
5. Milner, B.Z. (2009). *Teoriya organizatsii* [Organization Theory]. Moscow: Infra-M.
6. Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
7. Osipov, V.S., Skryl, T.V., Nevskaya, N.A. & Shavina, E.V. (2016). The Territories of the Priority Development: Genesis of the Institutes. *International Business Management*, vol. 10, n. 9, pp. 1649–1657.
8. Pavlovsky, G. (2015). *Sistema RF. Istochniki rossiyskogo strategicheskogo povedeniya: metod George F. Kennan* [RF System. Sources of Russian Strategic Behavior: Method of George F. Kennan]. Moscow: «Evropa».
9. Riesman, D., Glazer, N. & Denney, R. (2001). *The Lonely Crowd: a Study of the Changing American Character*. Yale University Press.
10. Yuzhakov, V.N. (2016). *Gosudarstvennoe upravlenie po rezul'tatam: model dlya Rossii* [Result-Based Public Management: The Russian Model]. *Public Administration Issues*, n. 2, pp. 165–174 (in Russian).