**СОДЕРЖАНИЕ**

ВВЕДЕНИЕ 3

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ 5

1.1. Организационная структура государственного управления 5

1.2. Организационные структуры в истории государственного управления 6

ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ 22

2.1. Правительство Республики Беларусь в системе государственного управления 22

2.2. Структура государственного управления Республики Беларусь 25

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 33

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 35

**ВВЕДЕНИЕ**

Третье тысячелетие бросает вызов государственному управлению – его структуры должны наращивать свою конкурентоспособность и эффективность, одновременно демонстрируя высокий профессионализм и строго следуя законности. Достичь заметных результатов в государственной сфере можно только при современной подготовке руководящих кадров, при сознательной модернизации руководства на всех уровнях.

Главная функция государственной службы, и в этом ее суть, – служить обществу (ради этого она и создается), обеспечивать устойчивую связь государства и общества, государства и его граждан, в своей деятельности практически реализовывать демократические принципы, расширять условия для создания гражданского общества, мотивировать развитие его самоуправленческой деятельности средствами профессиональной управленческой работы, максимально делегировать функции управления общественным институтам, гражданам, словом, развивать и поддерживать их свободную жизнедеятельность на основе не только права, но и тех духовно-нравственных принципов, ценностей, которые являются определяющими для народного самосознания. Поэтому государственная служба, не только социально-правовой институт общества, но его духовно-патриотический лидер, интеллектуальный центр, призванный управленческими средствами подвигать общество па практическое осуществление его целей: социальной справедливости и достижения достойной жизни своих членов, развития демократических институтов, формирования высокой духовности каждого своего члена, развития науки, культуры, образования.

Ключевым в исполнении государстве иной должности является не только высокий профессионализм государственного служащего, но его личностные качества, гражданская позиция, высокая нравственность и умение служить своему отечеству. Поэтому, государственную службу следует рассматривать не только как управленческий социально-правовой институт, но и как духовно-нравственный, интеллектуальный генератор общества, направленный на саморазвитие его внутренних сил, интеграцию усилий его граждан в целях самореализации сущностных потребностей, интересов, в том числе духовно-культурных, экономических, политических, научно-технических и других.

Цель: исследовать особенности организационной структуры государственного управления Республики Беларусь.

Задачи:

1. Осуществить анализ литературы по проблеме организационной структуры государственного управления в политике.

2. Рассмотреть особенности государственного управления в Республике Беларусь.

Предмет исследования: организационная структура государственного управления Республики Беларусь.

Объект исследования: система государственного управления Республики Беларусь.

# ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

# 1.1. Организационная структура государственного управления

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.

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

Государственный орган представляет собой единичную структуру власти, формально созданную государством для осуществления закрепленных за ней его целей и функций.

Основу организационной структуры государственного управления составляют органы исполнительной власти. Они имеют разветвленную вертикаль: органы исполнительной власти и органы власти субъектов образуют единую систему исполнительной власти. Местное самоуправление выступает в виде особой подсистемы со своими объектами управления, компетенцией, процедурами и формами организации, материально-финансовым обеспечением, технологией деятельности персонала и др. элементами.

Построение организационной структуры государственного управления: Линейное основание создает структуру, при которой преобладает вертикальная, однонаправленная подчиненность органов, образующая строгую иерархическую пирамиду. Характеризуется: единоначалием, единством распорядительства, т. е. власть сосредоточена в одних руках, команды передаются строго от одного лица другому.

Достоинства: линейный тип жестко формализован, придает структуре устойчивость, надежность, последовательность. Недостатки: слабо выражены обратные связи.

Функциональное основание: формирование государственных органов, специально приспособленных к ведению конкретных функций управления. Проблема – в межфункциональной координации.

Линейно-функциональное основание – соединение линейного и функционального.

Программно – целевое основание – в основу организационной структуры закладывается какая-либо цель или комплексная программа.

Матричное основание – совмещает линейное и программно – целевое управление. Связано с территориальным управлением.

# 1.2. Организационные структуры в истории государственного

# управления

Советские ученые, занимающиеся правовыми проблемами государственного управления, значительное внимание уделяют структуре органов управления. «Под структурой понимается распределение функций данного органа между его отдельными организационно-оформленными частями (отделами, секторами, группами и т. п.) и самое установление состава (перечня) внутренних подразделений данного аппарата» [12].

Ц.А. Ямпольская включает в структуру: «1) разделение государственного органа на звенья, в той или иной форме обособленные внутри органа; 2) назначение отдельных звеньев и особенности их компетенции; 3) характер взаимоотношений этих звеньев; 4) объем обязанностей и прав личного состава государственного органа, вытекающий из правового положения данного органа» [16].

Поскольку основные взаимоотношения элементов в государственной организации регламентируются правовыми актами, и последние определяют права высших уровней в отношении низших и т. д., можно утверждать, что компетенция частично входит в понятие структуры. Но именно частично, теми элементами, которые нормативно закрепляют связи целого и частей, а также частей между собой.

В.Г. Вишняков пишет: «Под структурой органа понимается совокупность его подразделений, схема распределения между ними функций и полномочий, возложенных на орган, и система взаимоотношений этих подразделений». Он отмечает, что решающим образом на внутреннюю (форму системы влияют ее функции, которые получают нормативное бытие в компетенции. Структура служит организационной формой выражения функций в их системе. Первоисточник функций лежит вне структуры, последняя есть орудие, обеспечивающее их выполнение [2].

Взяв за основу приведенные определения, а также исследования советских философов, можно предложить следующее определение: организационная структура аппарата управления – это его деление на организационные единицы и система управленческих связей в нем.

Принципам построения аппарата государственного управления в советской литературе уделено значительное внимание. Анализу подвергнуты линейное, функциональное, отраслевое, территориальное и иные начала управления. К сожалению, основные усилия ученые сосредоточили на исследовании основ построения отдельных органов управления, а поэтому не были полностью выявлены причины использования различных правил структурной организации аппарата, недостаточно внимания уделялось их соотношению. Не достигнуто и единство мнений по этому вопросу.

«Основной, ведущий организационно-технический принцип (правило) построения советского аппарата управления – территориально-производственный принцип», – утверждает Ц. А. Ямпольская [23]. Его суть в неразрывности двух начал – территориального и производственного. Последнее, в свою очередь, «выступает как отраслевое и как функциональное». Территориальность Ц. А. Ямпольская понимает очень широко. По ее мнению, это значит, что деятельность органа распространяется на определенную территорию, а следовательно, все органы специальной компетенции – «также органы территориальные». При таком предельно широком уровне абстрактности мысль автора сводится к общеизвестной истине о пространственных границах любой социальной активности. К тому же Ц. А. Ямпольская (и не только она!) ставит знак равенства между отраслевой и линейной основами взаимоотношений структурных единиц, с чем нельзя согласиться. В то же время ценно, что автор выделяет территориальное, отраслевое, функциональное начала как чаще всего используемые на практике при создании структурных единиц, показывает необходимость их сочетания [18].

Г.И. Петров называет три принципа построения органов государственного управления: функциональный, отраслевой, территориальный, а вопрос о принципах построения аппарата не ставит. Не выяснены и вопросы о линейном начале, а также о взаимосвязях различных принципов. Предложенная схема неполно отражает реальную действительность, оставляя в стороне некоторые формы структурной организации. П. Т. Василенков пишет о линейной, функциональной, производственно-отраслевой, производственно-территориальной, функционально-отраслевой системах управления, беря за основу классификации различные варианты организационной структуры.

«Основными организационно-техническими принципами управления являются линейный, функциональный и линейно-функциональный. Они связаны с различными способами разделения труда между органами и внутри органов. Соответственно существуют три типа их структуры: линейный, функциональный, линейно-функциональный. Каждый имеет свою качественную определенность, специфические черты». И хотя В.Г. Вишняков говорит здесь о структурах органов управления, его выводы могут быть использованы и при изучении структуры аппарата. Плодотворен вывод о том, что различные принципы построения структур связаны с разнообразием способов разделения управленческого труда. В. Г. Вишняков отметил, что для классификации организационных структур нужно выделить их основные типы. К такому же мнению пришел и В. М. Манохин, который при этом указал на «необходимость разделения существующих организационных структур на типы и виды». О двух основных теоретически мыслимых типах структуры аппарата управления – линейном и функциональном, – пишет Г. С. Яковлев. При этом он подчеркивает, что системообразующим признаком является именно тип дифференциации аппарата [4].

Таким образом, в советской науке в настоящее время теоретически обоснованы подходы к решению рассматриваемой проблемы, применение которых позволит создать научные конструкции, адекватно отражающие многообразие управленческой практики и учесть все новеллы структурной организации аппарата.

Общесоциологический закон деления сложного труда на простые виды специализации труда действует и в управлении. Объем и сложность организационной деятельности детерминируют ее деление на части, для осуществления которых образуются структурные подразделения аппарата. Существуют два основных принципа специализации управленческого труда: линейный (объектный) и функциональный. Отсюда и два типа построения структур: линейный и функциональный [1].

При реализации первого все управляемые объекты дифференцируются по определенным признакам на автономные группы, и руководство каждой из них в полном объеме или в основном осуществляет специальный субъект. В результате возникают системы, основанные на прямом (организационном, административном) подчинении объектов субъекту, системы типа «начальник – подчиненный». Для линейной структуры характерны дифференциация аппарата по признаку объекта управления и наделение создаваемых таким образом структурных единиц широкими распорядительными полномочиями.

Не следует отождествлять линейное и ведомственное подчинение, поскольку последнее разновидность первого. В законодательстве линейная подчиненность обозначается разными терминами. Так, Конституция СССР такую иерархическую связь называет подчиненностью (ст. 146), подотчетностью (ст. 149), подведомственностью (ст. 134). Подведомственность понимается не как подчинение только вышестоящему органу специальной компетенции, но как вообще линейное подчинение. В Конституции оказано об органах, подведомственных Совету Министров; есть органы, подведомственные исполкому. Закон о здравоохранении говорит об учреждениях здравоохранения, которые «находятся в ведении» министерств; Воздушный кодекс – о воздушных судах, «находящихся в ведении государственных предприятий, учреждений, организаций» [24].

При линейных связях одна структурная единица аппарата нормативным актом передана в ведение, подчинена другой, они относятся друг к другу как ниже- и вышестоящие подразделения аппарата, и нижестоящая по широкому кругу вопросов обязана.выполнять нормативные и индивидуальные акты вышестоящей, отчитываться перед ней.

Существует несколько видов линейной подчиненности. Один из них – отношения между Советом Министров СССР и Советами Министров союзных республик, между последними и правительствами АССР. Так, Совет Министров СССР направляет и координирует деятельность Советов Министров союзных республик по проведению в жизнь решений высших органов государственной власти и управления СССР; Совет Министров РСФСР направляет и проверяет работу Советов Министров автономных республик. Вторая разновидность линейных связей: между правительством союзной, автономной республики и исполкомами местных Советов, между выше- и нижестоящими исполкомами. В названных случаях речь идет об отношениях органов управления общей компетенции разного уровня. Следующий вид линейных взаимоотношений – между органами управления общей и специальной компетенции. Указанный вид характеризуется особой специфичностью. Так, в отношениях Совета Министров СССР с Академией наук, Комитетом народного контроля, Министерством финансов, ВАКом обнаруживается много различий. То же можно сказать об отношениях исполкома с управлениями культуры и внутренних дел.

Еще одна, причем самая распространенная разновидность линейной подчиненности – отношения выше и нижестоящих структурных единиц в рамках единого ведомства. Они могут быть построены на началах строгой централизации, двойного подчинения, широкой самостоятельности нижестоящих и т. д.

Второй принцип разделения труда по управлению, а следовательно, и построения систем – функциональный. Он основан на поли-, функциональности социальных организаций. Каждая управленческая единица занимается разными видами деятельности, выпускает неоднородную продукцию, выполняет ряд управленческих функций. Значит, можно выделить те или иные виды деятельности объектов и по этому признаку дифференцировать труд по управлению ими. В этом случае субъект управления руководит только определенным видом деятельности объекта, определенной функцией, частью, а не всей деятельностью объекта. В таком случае иными функциями объекта руководят другие субъекты, и он попадает в ведение различных субъектов.

Функциональная подчиненность чаще всего означает, что субъект управления в рамках определенной функции вправе осуществлять нормативное, методическое руководство, контроль, административное принуждение или наделен хотя бы одним из названных полномочий. Здесь, как правило, выделяется какая-то часть деятельности в рамках определенной функции. Спектр властных полномочий субъектов управления в этих случаях довольно узок. Их власть может быть «положительной», связанной с созидательной деятельностью (право распределять продукцию, осуществлять методическое руководство и т. д.), и юрисдикционной, связанной с правонарушениями (право приостанавливать работу, отстранять от должности, взыскивать незаконно полученное и т. д.). Функциональная власть может быть внутриведомственной и межведомственной. Так, штаб МВД СССР наделен внутриведомственной, а ГАИ – межведомственной властью.

Различие линейных форм и функциональных начал в управлении состоит в объеме властных полномочий субъектов управления. Но только по такому признаку построить организационные структуры невозможно. Как правило, структурные единицы аппарата руководят не всеми, а только какой-то частью объектов управления, в их ведение передается какая-то группа органов, предприятий, должностей. Группировка управляемых единиц производится главным образом на основе двух признаков: территориального и производственного.

В территориальных структурах организационно объединены элементы, компактно расположенные на определенной части территории государства. В этом случае главным системообразующим фактором является местонахождение объектов управления.

При сочетании территориального начала с линейным возникают линейно-территориальные структуры, а если оно сочетается с функциональным – соответственно функционально-территориальные структуры. По линейно-территориальному принципу построены, например, структуры многих промышленных объединений, занимающихся лесозаготовками, строительных главков, а по функционально-территориальному принципу–системы воинского учета, стандартизации в каждой области.

Деятельность людей, коллективов может быть направлена на создание определенных материальных или духовных ценностей, оказание услуг, управление. Особые виды деятельности представляют собой не только добыча угля, автомобилестроение, просвещение, здравоохранение, оборона, но и стандартизация, ценообразование, планирование, контроль.

Подчинение субъектов, занятых однородной деятельностью, единому центру на основе линейного начала означает создание линейно-производственных систем управления. Чаще всего системообразующим фактором в линейно-производственных системах служит конечный результат труда – определенная материальная или духовная продукция. По такому признаку созданы системы угольной, нефтяной, пищевой, автомобилестроительной промышленности, Союзглавснабсбытов, Госснаба СССР, Госкино СССР и др. В указанных системах аппарат управления организует производство, проектирование, хранение, обращение определенных материальных или духовных ценностей.

Довольно часто линейно-производственные системы создаются с учетом характера самой деятельности, применяемых в ее процессе технических средств, технологии, социальной направленности. По такому принципу созданы система МВД СССР (и ее подсистемы пожарной охраны), Министерства путей сообщения (и ее подсистемы промышленного железнодорожного транспорта), органов государственной стандартизации.

Любая структурная единица одновременно выступает в различных ролях – и как часть какой-то системы, и как система, имеющая свою структуру. Поэтому и характеризовать ее нужно, исходя из наличия указанных аспектов.

Так, система Госстандарта СССР – функциональная подсистема государственного аппарата; Госстандарт СССР, его республиканские и местные органы, бесспорно, функциональные звенья аппарата управления. Но сама эта система построена по линейному принципу, в ее структуре четко выражены единая линия власти, централизм, единоначалие. В отношении промышленных министерств Госстандарт СССР выступает как функциональный центр, осуществляющий межотраслевое управление, а по отношению к подчиненным ему республиканским и местным органам стандартизации – как вышестоящий орган.

И вообще, когда мы определяем орган (структурное подразделение) как отраслевой или функциональный, имеем в виду не его структуру, а его роль как элемента более сложной структуры, характер его связей с другими элементами более сложной системы.

Одинаковая производственная деятельность разных людей (организаций) может быть объединена и на функциональной основе (функционально-производственный принцип). В этом случае субъект управления возглавляет определенную производственную деятельность, но наделяется скромными властными полномочиями, он не решает кадровых вопросов, не распоряжается имуществом, не наделен дисциплинарной властью и т. д. Именно так организованы системы уголовного розыска, БХСС, следствия в МВД СССР, телеграфа, почтовой связи, телефонной связи Министерства связи СССР, службы главных механиков в промышленных министерствах [11].

По содержанию управление делится на ряд обособленных частей, видов, которые принято называть общими функциями управления. Общие функции понимаются как относительно самостоятельные виды управленческой деятельности, отличающиеся друг от друга непосредственной целью, содержанием, процедурами, используемой информацией, структурой, формой. Существование таких общих сквозных функций, как прогнозирование, планирование, учет, контроль, регулирование общепризнано. Для выполнения определенных управленческих функций и руководства соответствующей деятельностью объектов управления создаются плановые отделы (управления), бухгалтерии, инспекции и т. д. В масштабах страны руководство и непосредственное осуществление общих функций управления возложено на Госплан, Комитет народного контроля, Госстандарт, ЦСУ.

Соответственно можно различать плановую службу предприятий, аппарат ведомственного планирования, аппарат государственного планирования с соответствующими центрами во главе, структуру которых можно условно назвать функционально-управленческой. Последняя – частный случай функционально-производственной структуры [23].

Наряду с общими функциями есть общие производственные функции управления (строительство, материально-техническое снабжение, научные исследования и др.). В одних случаях указанные функции выполняют организации, подчиненные ведомству, в других – ведомство выступает как заказчик, являющийся стороной в договорных отношениях со строительными, научными, снабженческими организациями. Но и во втором случае отраслевые органы должны заниматься соответствующими вопросами (разрабатывать задания, заявки, принимать, внедрять, осваивать и т. д.).

Для осуществления научно-технического прогресса, организации капитального строительства, материально-технического снабжения в масштабах всей страны, координации деятельности всех государственных органов, занятых организацией общих производственных функций в СССР, созданы специальные функциональные органы (Госстрой, Госснаб, Госкомитет по науке и технике), (которые возглавляют соответствующие функционально-производственные подсистемы государственного аппарата.

Итак, линейное и функциональное начала отличаются по объему власти управляющего субъекта, а значит по характеру, интенсивности связей субъектов и объектов управления. Что же касается производственного (отраслевого) и территориального принципов, то это – основы деления всей массы управляемых объектов на группы с целью организации управления ими. Соответственно подсистемы госаппарата по их структурному признаку делятся на линейные (линейно-территориальные, линейно-производственные) и функциональные (функционально-территориальные, функционально-производственные).

Помимо названных способов композиции систем в государственном строительстве значительно реже применяются иные: количественный, по характеру собственности, демографический. Соединяясь с линейной или функциональной властью центра системы, они дают большое разнообразие управленческих структур. В качестве примера можно назвать линейно-количественную, здесь массив управляемых единиц просто делится по количественному признаку на определенные группы, во главе которых становится субъект линейной власти. Этот принцип применяется при организации военной администрации, аппарата проведения переписей населения.

В Министерстве рыбного хозяйства РСФСР имеется управление по делам рыболовецких колхозов, в Стройбанке СССР – отдел кредитования кооперативного и индивидуального строительства, в Министерстве сельского хозяйства СССР – управление по делам колхозов, в исполкомах Советов народных депутатов крупных городов – отделы жилищных кооперативов. Эти и подобные им структурные единицы управленческого аппарата образованы с учетом формы собственности, они наделены функциональной, ограниченной властью в отношении объектов управления [14].

Различные системы управления могут создаваться и на основе определенных демографических признаков. В таких случаях образуются структурные единицы аппарата управления, которые осуществляют функциональное управление группами граждан, объединяемых по национальному, возрастному, половому и иным критериям. Так, в Наркомнаце РСФСР были отделы и комитеты: белорусский, армянский, киргизский и др. С учетом видов религии построен аппарат совета по делам религии при Совете Министров СССР. В системе аппарата управления просвещения есть подразделения, которые возглавляют работу с детьми, имеющими физические недостатки, оставшимися без родителей, малолетними правонарушителями.

Названные выше варианты линейного и функционального разделения труда не исчерпывают спектра организационных связей в аппарате, возможных способов дифференциации организационной деятельности.

В аппарате государственного управления существуют структурные единицы, созданные по самым разнообразным принципам. Это связано с необходимостью учета в организационной деятельности всех системообразующих факторов (производственных, территориальных и др.) и с эволюцией самого аппарата. Он создается не на голом месте, чаще всего речь идет о более или менее крупных перестройках существующей системы. Поэтому над новой структурой довлеет груз старых организационных структур, опыта и идей.

Невозможно найти более или менее крупную структурную единицу аппарата управления, которая была бы построена по одному из названных признаков. Как правило, при создании структур комбинируются варианты линейного и функционального начал. Линейное руководство всегда основано на прямом служебном подчинении, оно осуществляется в отношении подчиненных структурных единиц. Функциональное руководство осуществляется в отношении функционально подчиненных элементов, при отсутствии организационного подчинения. Функциональные системы включают несоподчиненные элементы, организационные связи между ними менее разнообразны и интенсивны, чем в линейных системах. Так, снабженческо-сбытовые органы, находящиеся в разных ведомствах, образуют единую функциональную систему – снабженческо-сбытовой аппарат. Точно так же можно выделить аппарат (сферу) планирования, систему структурных единиц, осуществляющих контроль.

В аппарате государственного управления могут существовать иерархические системы, построенные на линейном (организационном) и функциональном подчинении. Это отражено в ст. 135 Конституции СССР: «Общесоюзные министерства и государственные комитеты СССР руководят порученными им отраслями управления или осуществляют межотраслевое управление... Министерства и государственные комитеты СССР несут ответственность за состояние и развитие порученных им сфер управления...». Сферы управления могут быть построены одновременно и на организационном, и на функциональном (межотраслевое) подчинении [9].

И линейный, и функциональный принципы построения аппарата, организации взаимоотношений в нем имеют достоинства и недостатки. Опыт государственного строительства в СССР и научные исследования доказывают ошибочность противопоставления линейных и функциональных систем, гиперболизации роли каждого из соответствующих начал. «...Нет и не может быть „единственно правильной" организационной структуры. Различные организации в зависимости от их целевых функций могут иметь различные конкретные структуры, каждая из которых призвана обеспечить в данном случае максимальный эффект» [12].

Линейная структура проста, в ней четко определены каналы движения информации и линии власти; она облегчает контроль, укрепляет единоначалие, создает возможности для интеграции действий исполнителей, повышает у руководителей чувство ответственности [22].

В наиболее рафинированном виде линейная организация существует в небольших структурах, в армии. Так, ст. 15 Устава внутренней службы Вооруженных Сил СССР гласит: «Приказания отдаются, как правило, в порядке подчиненности. При крайней необходимости старший начальник может отдать приказания подчиненному, минуя его непосредственного начальника». А в ст. 94 Положения о социалистическом государственном производственном предприятии сказано: «Мастер... является полноправным руководителем и непосредственным организатором производства и труда... Все указания на рабочие места даются мастером» [26].

По мере роста числа объектов управления и усложнения социальных связей обнаруживаются негативные моменты линейной организации: отсутствие специализации в управлении, недостаточное использование знаний специалистов. Линейный руководитель несет ответственность за непосредственные результаты работы, вынужден решать массу текущих дел, поэтому он больше внимания уделяет функционированию системы, чем ее развитию. Концентрация власти и ответственности при большом объеме дел влечет волокиту, загруженность руководителей оперативными делами и недостаточное внимание к решению перспективных вопросов. Поскольку руководитель большой организации не может быть специалистом по всем вопросам управления, в каждом случае изучать и анализировать всю информацию, он сталкивается с альтернативой: решать вопросы, полагаясь на свои знания, опыт, интуицию, либо подписывать проекты, разработанные подчиненными. Линейная система в какой-то мере способствует росту бюрократических извращений, режиму личной власти, усиливает зависимость эффективности работы организации от личных качеств руководителя, т. е. от субъективных моментов.

Линейный руководитель несет полную ответственность за конечные результаты работы. А это подчас порождает стремление добиваться выполнения плана любой ценой, невнимание к интересам иных систем (местничество, ведомственность и т. д.). Недостатки чисто линейной системы преодолеваются частично за счет ее внутренних возможностей: создания и расширения институтов заместителей и первых заместителей, новых линейных единиц, но это увеличивает число звеньев управления, усложняет решение проблем и т. д.

Функциональные системы способствуют специализации управленческого труда, более квалифицированному решению вопросов, унификации процедур. Функционализм повышает авторитет знаний, внимание к перспективным, сложным вопросам. Но в то же время наделение функциональных структурных единиц аппарата властными полномочиями порождает многоначалие и сопутствующее ему ослабление ответственности, стремление обеспечить приоритет данной функции, некомплексный подход к управлению.

Функционализм наиболее пригоден там, где основное внимание должно уделяться анализу тенденций, выбору альтернатив, решению перспективных вопросов, где есть максимальные возможности для унификации действий путем нормативного регулирования, методического руководства. Иными словами, функционализм наиболее пригоден на самых высших уровнях управления. Если мы возьмем существующую структуру аппарата государственного управления, то обнаружим весьма сильные функциональные начала, а анализ его истории позволяет выявить тенденцию к усилению функционализма.

В числе обстоятельств, детерминирующих усиление функциональных начал, наиболее существенными являются следующие: 1) усложнение решаемых системой задач; 2) усложнение структуры системы; 3) децентрализация оперативных полномочий. Будучи тесно связанными, эти факторы отражают закономерные тенденции развития аппарата управления социалистического государства, а поэтому рост функционализма в управлении закономерен [18].

Учет достоинств и недостатков линейных и функциональных начал, умелый подход к их возможностям, их рациональное комбинирование – важное условие оптимальной структуризации аппарата. В настоящее время наблюдается следующая закономерность в сочетании этих принципов разделения управленческого труда – чем выше уровень управления, тем больше используются функциональные начала, тем шире полномочия функциональных звеньев.

В то же время линейное начало, в последнее время потесненное функциональным, преобладает в аппарате государственного управления. И чаще всего оно проявляется в виде отраслевого и территориального управления. Опыт организации социалистического хозяйства позволяет выявить следующее.

Отраслевая (линейно-отраслевая) структура создает наиболее благоприятные возможности для квалифицированного руководства производственной деятельностью, сближения науки и практики, ускорения научно-технического прогресса, лучшего использования специалистов. Но она затрудняет комплексное использование местных ресурсов, рациональное освоение регионов, объединение вспомогательных производств, образование единой системы обслуживания. Кроме того, возникают благоприятные условия для появления ведомственной ограниченности [21].

Территориальные (линейно-территориальные) структуры благоприятствуют комплексному использованию ресурсных и производственных возможностей регионов, созданию интегрированных систем обслуживания (транспортного, коммунального и т. д.). Среди негативных моментов необходимо назвать отсутствие квалифицированного руководства, трудности в осуществлении научно-технического прогресса, проведении единой технической политики в отраслях. К тому же территориальная структура благоприятствует развитию местничества.

Достоинства отраслевых и недостатки территориальных структур, и наоборот, достоинства территориальных и недостатки отраслевых совпадают. Поэтому в линейных системах нужно разумно комбинировать отраслевые и территориальные начала с учетом конкретной ситуации, чтобы максимально использовать преимущества первого и второго и нейтрализовать их недостатки [12].

# ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

# 2.1. Правительство Республики Беларусь в системе

# государственного управления

Совет Министров (Правительство Республики Беларусь) является центральным органом государственного управления Республики Беларусь. Компетенция Совета Министров определена Конституцией Республики Беларусь и Законом Республики Беларусь от 7 июля 1998 года "О Совете Министров Республики Беларусь" [15,с.116].

Правительство Республики Беларусь состоит из Премьер-министра, его заместителей и министров. В состав Правительства могут входить и руководители иных республиканских органов государственного управления.

Работой Правительства руководит Премьер-министр, который назначается на эту должность Президентом Республики Беларусь с согласия Палаты представителей.

Премьер-министр осуществляет непосредственное руководство деятельностью Правительства и несет персональную ответственность за его работу; подписывает постановления Правительства; в двухмесячный срок после своего назначения представляет Парламенту программу деятельности Правительства, а в случае ее отклонения представляет повторную программу деятельности Правительства в течение двух месяцев; информирует Президента об основных направлениях деятельности Правительства и о всех его важнейших решениях; выполняет другие функции, связанные с организацией и деятельностью Правительства.

Правительство или любой член Правительства вправе заявить Президенту о своей отставке, если считают невозможным дальнейшее осуществление возложенных на них обязанностей. Правительство заявляет Президенту об отставке в случае выражения Палатой представителей вотума недоверия Правительству.

В своей деятельности Совет Министров подотчетен Президенту Республики Беларусь (по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал представляет Президенту отчет о своей деятельности) и ответствен перед Национальным собранием Республики Беларусь [8,с.119].

Совет Министров в пределах своей компетенции обеспечивает исполнение Конституции, законов, актов Президента Республики Беларусь, осуществляет контроль за их исполнением подчиненными ему органами государственного управления и другими органами исполнительной власти, физическими и юридическими лицами.

Правительство Республики Беларусь:

* руководит системой подчиненных ему органов государственного управления и других органов исполнительной власти;
* разрабатывает основные направления внутренней и внешней политики и принимает меры по их реализации;
* разрабатывает и представляет Президенту для внесения в Парламент проект республиканского бюджета и отчет о его исполнении;
* обеспечивает проведение единой экономической, финансовой, кредитной и денежной политики, государственной политики в области науки, культуры, образования, здравоохранения, экологии, социального обеспечения и оплаты труда;
* принимает меры по обеспечению прав и свобод граждан, защите интересов государства, национальной безопасности и обороноспособности, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;
* выступает от имени собственника в отношении имущества, являющегося собственностью Республики Беларусь, организует управление государственной собственностью;
* обеспечивает исполнение Конституции, законов и декретов, указов и распоряжений Президента;
* отменяет акты министерств и иных республиканских органов государственного управления;
* осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента [12,с.47].

Совет Министров обладает правом законодательной инициативы. По поручению Президента, по собственной инициативе, а также в случаях, предусмотренных законами, Совет Министров организует разработку проектов законов Республики Беларусь.

С согласия Президента Правительство вправе требовать от Палаты представителей и Совета Республики Национального собрания принятия решения путем голосования в целом за весь внесенный Правительством проект или часть его с сохранением лишь тех поправок, которые предложены или приняты Президентом либо Правительством. Совет Министров по поручению Президента может требовать принятия Палатой представителей Национального собрания окончательного решения, если согласительной комиссией, созданной в соответствии с Конституцией, вследствие отклонения Советом Республики Национального собрания законопроекта не принят согласованный текст законопроекта.

Совет Министров в порядке, определенном законодательством, представляет в палаты Национального собрания и их органы по их требованию, а также по собственной инициативе документы и материалы, связанные с деятельностью Правительства. Премьер-министр и другие члены Совета Министров имеют право принимать участие в заседаниях Палаты представителей и Совета Республики и их органов, выступать на этих заседаниях вне очереди, а также обязаны отвечать на специальных заседаниях палат Национального собрания на вопросы депутатов, а также в установленном порядке – на их запросы.

Совет Министров взаимодействует с Национальным банком Республики Беларусь в разработке и проведении единой экономической, финансовой и денежно-кредитной политики Республики Беларусь и по другим вопросам в соответствии с законодательными актами Республики Беларусь. Национальный банк принимает участие в разработке и выполнении государственной программы социально-экономического развития Республики Беларусь.

Совет Министров в целях учета интересов Республики Беларусь и ее административно-территориальных единиц в соответствии с законодательством определяет вместе с местными Советами депутатов степень и порядок их участия в выполнении общегосударственных программ, совместных проектов, рассматривает предложения этих Советов [13,с.75].

В области отношений с местными исполнительными и распорядительными органами Совет Министров руководит их деятельностью по вопросам, входящим в его компетенцию; организует контроль за исполнением местными исполнительными и распорядительными органами Конституции, законов, актов Президента Республики Беларусь, постановлений Совета Министров, распоряжений Премьер-министра, получает и заслушивает по этим вопросам их отчеты и информацию, принимает соответствующие решения; реализует в соответствии с законодательством ряд других полномочий.

# 2.2. Структура государственного управления Республики Беларусь

Наиболее четко рассмотреть особенности структуры государственного управления РБ можно при помощи схемы.

Рассмотрим основные особенности оптимизации органов государственного управления, принятые в нормативных документах (указах президента) Республики Беларусь.

В целях оптимизации системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, и в соответствии с пунктом 5 статьи 84 Конституции Республики Беларусь:

1. Установить, что:

1.1. в систему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, входят:

* министерства, государственные комитеты, являющиеся республиканскими органами государственного управления;
* объединения юридических лиц, иные государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь (далее – государственные организации);

1.2. председатели государственных комитетов по статусу являются министрами;

1.3. министерства, государственные комитеты образуются Президентом Республики Беларусь, государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь, – Советом Министров Республики Беларусь с согласия Президента Республики Беларусь;

1.4. в центральных аппаратах министерств, государственных комитетов по решению Президента Республики Беларусь могут создаваться департаменты, являющиеся их структурными подразделениями с правами юридического лица. Департаменты осуществляют специальные (исполнительные, контрольные, регулирующие и другие) функции в определенных сферах ведения, отнесенных к компетенции соответствующего министерства, государственного комитета. Положения о департаментах утверждаются Советом Министров Республики Беларусь, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь;

1.5. министерства, государственные комитеты по отдельным вопросам деятельности, предусмотренным законодательными актами, могут подчиняться исключительно Президенту Республики Беларусь;

1.6. положения о Министерстве внутренних дел, Министерстве обороны, Министерстве по чрезвычайным ситуациям, Комитете государственной безопасности, Государственном комитете пограничных войск, Государственном таможенном комитете, Государственном военно-промышленном комитете утверждаются Президентом Республики Беларусь, положения об иных министерствах, государственных комитетах – Советом Министров Республики Беларусь;

1.7. министры, председатели государственных комитетов, заместители Министра внутренних дел, Министра обороны, Министра по чрезвычайным ситуациям, Председателя Комитета государственной безопасности, Председателя Государственного комитета пограничных войск, Председателя Государственного таможенного комитета, Председателя Государственного военно-промышленного комитета назначаются Президентом Республики Беларусь, заместители иных министров, председателей государственных комитетов, руководители департаментов – Советом Министров Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь;

1.8. в состав Совета Министров Республики Беларусь входят Премьер-министр Республики Беларусь, Глава Администрации Президента Республики Беларусь, Председатель Комитета государственного контроля, Председатель Правления Национального банка, заместители Премьер-министра Республики Беларусь, министры, председатели государственных комитетов, Председатель Президиума Национальной академии наук Беларуси, Председатель Правления Белорусского республиканского союза потребительских обществ;

1.9. постоянно действующим органом Совета Министров Республики Беларусь является его Президиум в составе Премьер-министра Республики Беларусь, Главы Администрации Президента Республики Беларусь, Председателя Комитета государственного контроля, Председателя Правления Национального банка, заместителей Премьер-министра Республики Беларусь, Министра экономики, Министра финансов, Министра иностранных дел.

2. Учредить должность Уполномоченного по делам религий и национальностей, который подчиняется Правительству Республики Беларусь.

Для обеспечения его деятельности создается аппарат на базе Комитета по делам религий и национальностей при Совете Министров Республики Беларусь.

3. Присоединить:

Государственный комитет по авиации к Министерству транспорта и коммуникаций;

Комитет по ценным бумагам при Совете Министров Республики Беларусь к Министерству финансов;

Комитет по архивам и делопроизводству при Совете Министров Республики Беларусь к Министерству юстиции;

Комитет по материальным резервам при Совете Министров Республики Беларусь и Комитет по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС при Совете Министров Республики Беларусь к Министерству по чрезвычайным ситуациям.

4. Создать:

4.1. Государственный комитет по имуществу путем присоединения фонда государственного имущества Министерства экономики к Комитету по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Республики Беларусь;

4.2. Государственный комитет по стандартизации путем слияния Комитета по стандартизации, метрологии и сертификации при Совете Министров Республики Беларусь, Комитета по энергоэффективности при Совете Министров Республики Беларусь и департамента государственного строительного надзора Министерства архитектуры и строительства;

4.3. департаменты:

* в Министерстве иностранных дел – внешнеэкономической деятельности;
* в Министерстве по чрезвычайным ситуациям – по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, а также по материальным резервам;
* в Министерстве спорта и туризма – по туризму;
* в Министерстве транспорта и коммуникаций – по авиации;
* в Министерстве финансов – по ценным бумагам;
* в Министерстве юстиции – по архивам и делопроизводству;
* в Государственном комитете по имуществу – фонд государственного имущества;
* в Государственном комитете по стандартизации – по энергоэффективности, а также контроля и надзора за строительством.

5. Подчинить:

Республиканский центр по оздоровлению и санаторно-курортному лечению населения – Совету Министров Республики Беларусь;

Белорусскую железную дорогу – Министерству транспорта и коммуникаций.

6. Ликвидировать Белорусский государственный концерн по производству и реализации товаров народного потребления (концерн «Белместпром»).

7. Возложить функции:

* на Государственный комитет по имуществу – проведения единой государственной политики в области земельных отношений, геодезии, картографии, по вопросам имущественных отношений (включая управление, распоряжение, приватизацию, оценку и учет имущества, находящегося в собственности Республики Беларусь), а также ведения соответствующих кадастров и реестров, сохранив за Министерством экономики функции по выработке государственной политики в сфере управления государственным имуществом и приватизации;
* на Государственный комитет по стандартизации – проведения единой государственной политики в области стандартизации, метрологии, сертификации, по техническому нормированию, стандартизации, надзору в строительстве и контролю соответствия проектов и смет нормативам и стандартам, а также функции государственного управления в области энергоэффективности, осуществления надзора за рациональным использованием топлива, электрической и тепловой энергии;
* на Министерство экономики – утверждения индекса цен в строительстве и контроля за соблюдением законодательства о ценообразовании в строительстве;
* на Министерство торговли – координации создания товаропроводящей сети за рубежом, внешнеторговой деятельности, нетарифного регулирования.

8. Определить, что:

* территориальные органы реорганизованных республиканских органов государственного управления и фонда государственного имущества входят в систему соответствующего республиканского органа государственного управления, к которому переходят функции таких реорганизованных органов управления;
* структура министерств, государственных комитетов и перечень подчиненных им государственных организаций определяются Советом Министров Республики Беларусь.

9. Возложить на Аппарат Совета Министров Республики Беларусь функции организации и контроля исполнения принимаемых Правительством Республики Беларусь решений.

10. Утвердить прилагаемые:

* перечень республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь;
* перечень департаментов с правами юридического лица в центральных аппаратах государственных органов.

11. До приведения законодательства в соответствие с настоящим Указом правовые акты Президента Республики Беларусь, Правительства Республики Беларусь и иных государственных органов действуют в части, не противоречащей настоящему Указу.

# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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.

Основу организационной структуры государственного управления составляют органы исполнительной власти. Они имеют разветвленную вертикаль: федеральные органы исполнительной власти и органы власти субъектов федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Местное самоуправление выступает в виде особой подсистемы со своими объектами управления, компетенцией, процедурами и формами организации, материально-финансовым обеспечением, технологией деятельности персонала и др. элементами.

Построение организационной структуры государственного управления: Линейное основание создает структуру, при которой преобладает вертикальная, однонаправленная подчиненность органов, образующая строгую иерархическую пирамиду. Характеризуется: единоначалием, единством распорядительства, т. е. власть сосредоточена в одних руках, команды передаются строго от одного лица другому.

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.

Основу организационной структуры государственного управления составляют органы исполнительной власти. Они имеют разветвленную вертикаль: органы исполнительной власти и органы власти субъектов образуют единую систему исполнительной власти. Местное самоуправление выступает в виде особой подсистемы со своими объектами управления, компетенцией, процедурами и формами организации, материально-финансовым обеспечением, технологией деятельности персонала и др. элементами.

Построение организационной структуры государственного управления: Линейное основание создает структуру, при которой преобладает вертикальная, однонаправленная подчиненность органов, образующая строгую иерархическую пирамиду. Характеризуется: единоначалием, единством распорядительства, т. е. власть сосредоточена в одних руках, команды передаются строго от одного лица другому.

# СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Агудов В. В. Место и функции «структуры» в системе категорий материалистической диалектики. - М., 1979.
2. Афанасьев В. Г. Системность и общество. - М., 1980,
3. Антонова Н.Б., Захарова Л.М, Вечер Л.С. Теория и методология государственного управления: Курс лекций. – Мн.: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2004.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд.2-е, дополн. – М.: Омега-Л, 2004.
5. Бахрах Д. Н. Организационные структуры государственного управления /Д. Н. Бахрах. //Правоведение. - 1981. – № 6. – С. 27 – 36
6. Вишняков В. Г. Структура и штаты органов советского государственного управления. - М., 1972.
7. Забелов СМ., Забелов П.С. Правовое регулирование государственного управления: Учебное пособие. – Мн.: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2004.
8. Закон Республики Беларусь "О Совете Министров Республики Беларусь" (с изменениями и дополнениями). - Мн.: 2006.
9. Манохин В. М. Порядок формирования органов государственного управления. - М., 1963.
10. Манохин В. М. С учетом отраслевого и территориального принципов. // Советское государство и право, 1979. № 10. С. 21–30.
11. Марков М. Теория социального управления. - М., 1978.
12. Научные основы государственного управления в СССР. - М., 1968.
13. Основы европейской хартии местного самуправления: методическое пособие для высших учебных заведений. – 2 изд., перераб. и доп. /Под ред. В.А. Черникова. – М., 2000.
14. Петров Г. И. Советское административное право. Общая часть. СПб.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1970.
15. Политико-административные отношения: кто стоит у власти? /Под ред. Тони Верхейна. Пер. с англ. – М.: "Права человека", 2001.
16. Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: учебник. – М.: "Юрист", 2003.
17. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. – М.: "Юрист", 2001.
18. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государствоведения. – М.: Издательский дом "Артикул", 1997.
19. Шаститко А.Е. Неоинституциональная экономическая теория. – 2 изд., перераб. и доп. – М.: Экономический факультет, ТЕИС, 1999.
20. Яковлев Г. С. Аппарат управления: принципы организации. - М., 1974.
21. Ямпольская Ц. А. Органы советского государственного управления современный период. - М., 1954.
22. Указ Президента Республики Беларусь от 11 октября 2001 г. № 578 «О внесении дополнения и изменений в Указ Президента Республики Беларусь от 24 сентября 2001 г. № 516» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001 г., № 97, 1/3117).
23. Указ Президента Республики Беларусь от 24 сентября 2001 г. № 516 «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001 г., № 92, 1/3078).
24. Указ Президента Республики Беларусь от 27 ноября 2001 г. № 707 «О Комитете по делам религий и национальностей при Совете Министров Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2001 г., № 112, 1/3270).
25. Указ Президента Республики Беларусь от 3 июня 2002 г. № 282 «О некоторых вопросах совершенствования системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002 г., № 65, 1/3731).
26. Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" от 31 июля 1995 года.