

Еговцева Юлия Александровна

студентка

Кузнецов Геннадий Иванович

канд. воен. наук, профессор

Северо-Западный институт управления (филиал)

ФГБОУ ВО «Российская академия

народного хозяйства

и государственной службы при Президенте РФ»

г. Санкт-Петербург

DOI 10.21661/r-113074

ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОРИЗОНТАЛЬНЫХ КОММУНИКАЦИЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

***Аннотация:** проблемы горизонтального взаимодействия особенно актуальны для формальных иерархических систем, в которых вертикальные коммуникации жёстко регламентированы и определены подотчётностью нижестоящих звеньев вышестоящим. В статье рассмотрена проблема эффективности горизонтальных коммуникаций на государственной и муниципальной службе. Представлены подходы к определению эффективности коммуникационного процесса, виды горизонтальных коммуникаций, а также характерные особенности и барьеры межведомственного взаимодействия. Предложены возможные пути повышения эффективности горизонтальных коммуникаций.*

***Ключевые слова:** внутренние организационные коммуникации, горизонтальные коммуникации, межведомственное взаимодействие, эффективность коммуникаций, коммуникационные барьеры.*

Обеспечение эффективности внешней и внутренней коммуникации в организации на всех уровнях – одна из важнейших задач управления. Но коммуникация, по мнению австрийского философа и логика Ф. Кауфмана, это не просто

передача информации, а сознательно устанавливаемая взаимозависимость [6, с. 138].

Исследованием проблем организационного взаимодействия занимались отечественные и зарубежные учёные. Большой вклад в изучение коммуникационных процессов внесли статьи И.В. Строгановой об особенностях неформального взаимодействия в коллективе, работы Д. Вольтона о процессе передачи информации и о его составляющих, а также исследования эффективности разных видов коммуникаций, проводимые Ф.И. Шарковым. Значительное влияние на развитие теории коммуникации в сфере государственной и муниципальной службы оказали работы Б.В. Лытова, И.Н. Барцица и других учёных.

Важно отметить междисциплинарный характер затрагиваемой темы. Проблемы коммуникации в сфере государственно-служебных отношений можно рассматривать с точки зрения исторических, юридических, социально-психологических аспектов взаимодействия субъектов. Перечисленные подходы объединяет то, что коммуникации отводится исключительная роль в процессе управления.

Управленческая функция отражена в следующем определении: «Коммуникация – это деятельность по установлению связей между различными элементами общества, направленная на утверждение в сознании людей определённых взглядов и достижения изменений в поведении, желательных для коммуникатора» [7, с. 13].

Применяя системный подход к изучению коммуникаций в сфере государственного управления, необходимо отметить: именно внутренние процессы передачи информации отражают такие признаки системности как целостность, синергичность и иерархичность структурных элементов.

Согласно теории систем, работа всей совокупности элементов зависит не только от состояния отдельных структурных звеньев, но и от качества взаимодействия между ними. В связи с этим, основополагающее значение в системе государственно-служебных отношений имеет высокоэффективная система обмена информацией.

Система государственного управления представляет собой высокоцентрализованную формальную структуру. Для такого типа структур характерны следующие особенности коммуникационного процесса:

1. Стандартизация и формализация информационного обмена: процесс формализации информации упрощает её дальнейшую обработку, устраняет дублирование содержания, защищает от возможного искажения.

2. Документирование передаваемой информации препятствует искажению, позволяет фиксировать текущие процессы и имеет важнейшее значение в управленческой деятельности.

3. Правовая регламентация процесса взаимодействия позволяет обеспечить законность всех процедур.

4. Наличие бюрократических барьеров. Бюрократизация взаимодействий, как правило, свойственна формальным иерархическим структурам. Она выполняет позитивную и негативную функции (см. таблица 1). При этом, основная её роль – регламентация и унификация с целью совершенствования контроля и рационализации.

Таблица 1

Влияние особенностей формальной иерархической структуры
на эффективность обмена информацией

<i>Положительные стороны</i>	<i>Отрицательные стороны</i>
Определение статуса звеньев информационной цепи и соответствующих отношений между ними как паритетных или приоритетных.	Временные затраты на организацию процесса обмена информацией, которая быстро устаревает (особенно в случае неэффективной системы коммуникации).
Специализация задач служащих и функций подразделений ограничивает их информационное поле, способствует фильтрации внутренней информации и снижает вероятность информационных перегрузок.	Значимость процесса становится на первый план, значимость результата второстепенна.
Унификация процессов, закрепление последовательности действий в регламентах и инструкциях позволяют совершенствовать контроль, повысить прогнозируемость результатов взаимодействия.	Отсутствие гибкости системы коммуникаций, сбои в работе при нестандартных ситуациях.

Централизация управления информационными потоками. Повышение слаженности работы всех звеньев информационной цепи.	Чрезмерная жёсткость поведенческих норм не позволяет системе коммуникации быстро реагировать на изменения.
Деперсонализация отношений позволяют снизить частоту межличностных конфликтов, повысить уровень трудовой дисциплины.	Разрастание бюрократического аппарата ведёт к усложнению системы коммуникаций, что увеличивает вероятность дисфункций.

Исходя из перечисленных признаков внутренней коммуникации в сфере государственно-служебных отношений следует подчеркнуть, что передаваемая информация более защищена от искажения, от влияния межличностных отношений и опирается на должностные регламенты. Закрепление уровней и зон ответственности элементов коммуникационной цепи (служащих) в должностной инструкции определяет их роль в процессе информационного обмена.

Все горизонтальные коммуникации можно разделить на три категории:

1. Взаимодействие между сотрудниками одного подразделения.
2. Коммуникации между подразделениями одного органа. Существует две группы таких коммуникаций:

2.1. Коммуникации между структурными единицами, разделёнными по функциональному признаку. В этом случае сферы взаимодействия будут касаться распределения ресурсов, координации действий в рамках полномочий подразделений, в отдельных случаях границы полномочий могут пересекаться. Задачи, выполняемые такими подразделениями отличаются и соответствуют целям их работы. Процесс обмена информацией направлен на выработку оптимального пути решения силами различных инстанций, равных между собой по статусу. Причинами снижения эффективности коммуникации могут быть: конкуренция при распределении ограниченных ресурсов, нечёткие границы компетенций структурных единиц, неопределённость функциональной дифференциации и др.

2.2. Деление по пространственному признаку подразумевает ограничение компетенций структурной единицы пределами подведомственной ей территории. Коммуникации таких подразделений связаны с координацией выполнения

одних и тех же задач с учётом специфики конкретной административной единицы. Проблемы взаимодействия обусловлены культурными особенностями подведомственных территорий, различия экономических условий и возможностей, пространственной отдалённостью подразделений, и др. Вышеперечисленные факторы снижают своевременность и точность передачи информации.

3. Наиболее существенная коммуникационная проблема в сфере государственно-служебных отношений – взаимодействие подразделений и ведомств, обмен информацией между элементами системы, находящимися на одном уровне организационной иерархии.

Проблемы, связанные с передачей информации внутри организации можно классифицировать по причинам их возникновения (рис. 1).



Рис. 1. Причины снижения эффективности внутренних коммуникаций

Сложности при создании и поддержании эффективного функционирования системы коммуникации могут возникать из-за большого количества уровней управления в организационной иерархии. В этом случае наблюдается ряд негативных признаков:

1. Увеличивается нагрузка на исполнителя, находящегося в конце коммуникационной цепочки [2, с. 81].
2. Возрастает риск искажения информации при прохождении от одного до другого звена цепи.

3. Увеличивается вероятность информационной перегрузки и/или дефицита информации на отдельных участках цепочки.

Трудности в процессе коммуникации подтверждают нечёткое разграничение функций. Особенно часто мы можем на примере межведомственных взаимодействий федерального и муниципального уровней. Полномочия органов власти могут пересекаться, но цели работы каждого элемента системы свои. Поэтому неизбежны вопросы о границах компетенции того или иного подразделения (ведомства). Проблемы местного уровня, которые можно решить силами района или муниципалитета, направляются в более высокие инстанции. Таким образом, на некоторых участках коммуникационной цепочки наблюдаются информационные перегрузки, в то время как орган, уполномоченный решать возникшую проблему, передаёт ответственность вышестоящему органу.

Проблема функциональной дифференциации системы государственного управления может выражаться в двух направлениях: стремление присвоить не принадлежащие госоргану полномочия или невыполнение своих функций (полномочий).

Несогласованность процессов планирования также связана с низкой эффективностью процесса обмена информацией, при этом может служить как причиной так и следствием неэффективной коммуникации.

В качестве примера межведомственного взаимодействия на муниципальном уровне можно привести взаимодействия учреждений г. Рыбинска и Правительства Ярославской области при решении проблемы создания благоприятной образовательной среды [9, с. 7]. Несомненно, планомерное решение образовательных задач требует взаимодействия различных субъектов управления. Решение проблем в этой сфере зависит от компетентности и профессионализма сотрудников нескольких ведомств. Роль вертикального взаимодействия органов власти определяет стратегию – направление и основные принципы развития образовательной среды в регионе, но именно горизонтальные коммуникации обеспечивают условия для комплексного решения оперативных задач (рис. 2).

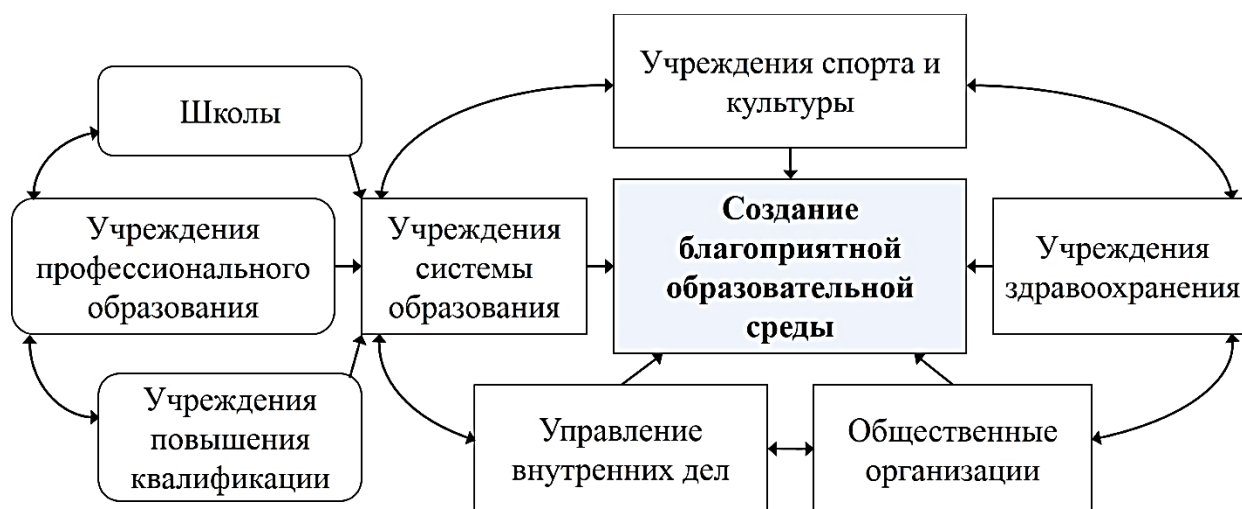


Рис. 2. Межведомственное взаимодействие на муниципальном уровне с целью создания благоприятной образовательной среды

Повышение эффективности системы коммуникации подразумевает совершенствование управления коммуникационными потоками. Специалисты выделяют два подхода к определению эффективности коммуникации.

Первый подход определяет эффективность коммуникации как соотношение результата коммуникативного процесса и затрат на его обеспечение. Согласно второму подходу эффективность коммуникации – это результат сравнения намеченной цели и достигнутого результата [8, с. 101].

Трудности, возникающие при определении эффективности коммуникации связаны с проблемой количественного измерения достигнутого эффекта и при оценке затрат на обеспечение коммуникации. Эффективность взаимодействия определяется достижением намеченных целей, качеством выполнения поставленных задач. Примером низкой эффективности горизонтальных коммуникаций может служить межведомственный конфликт.

В результате изучения проблемы низкой эффективности горизонтальных коммуникаций можно предложить ряд мер по совершенствованию взаимодействия.

1. Дифференциация служебных функций в процессе выполнения конкретных задач сотрудниками одного подразделения, разграничение их полномочий, определение зон ответственности конкретных лиц при низкой эффективности

коммуникаций внутри подразделения. Определение подотчётности подразделений государственных органов и ведомств, совершенствование нормативно-правовой базы в случае коммуникационных проблем между госорганами.

2. Создание постоянно действующих групп, для решения проблем межведомственного характера. Назначение ответственных лиц по каждому направлению межведомственного взаимодействия.

3. Повышение уровня коммуникативной компетенции служащих по вопросам, входящим в их зону ответственности: повышение их осведомлённости о причинах конкретной проблемы, процессе её решения, о степени участия других подразделений или государственных органов и их полномочиях. Понятие коммуникативная компетенция включает в себя не только эффективное выполнение переговорных функций, но и умелое использование различных каналов коммуникации как внешней, так и внутренней. В связи с этим стоит отметить возрастающую роль современных информационных технологий, расширяющих возможности передачи, хранения и использования служебных данных. Уверенное владение ПК, навыки использования ресурсов Интернета должны входить в сферу компетенций современного государственного служащего.

4. Совершенствование переговорного процесса (рис. 3). К этому аспекту повышения эффективности горизонтальных коммуникаций можно отнести: мониторинг рисков в процессе взаимодействия отделов, повышение открытости данных в процессе совместной выработки решения, применение возможностей ситуационного центра. Должно быть согласовано и документировано определение приоритетности выполнения задач, а также подотчётность и ответственность подразделения после процедуры оценки результатов.

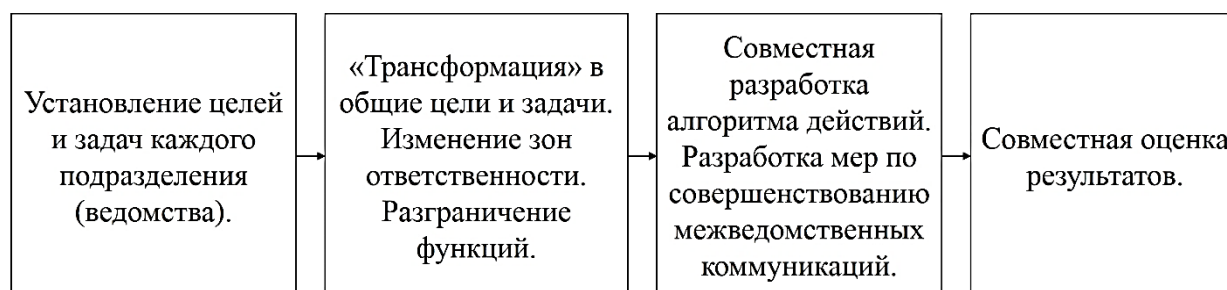


Рис. 3. Процесс горизонтального взаимодействия

Нельзя не учитывать значение ситуационных центров в выработке управленческих решений. Созданный в подразделении ситуационный центр объединяет профессиональный опыт служащих и позволяет выдвигать и принимать во внимание экспертные оценки при выполнении конкретной задачи на различных этапах. В обязанности ситуационного центра входит мониторинг проблемы, обсуждение альтернативных решений, совместная выработка плана действий, обсуждение этапов межведомственного взаимодействия и текущих результатов, подготовка переговорного процесса (рис. 4). Основные функции – обеспечение актуальной и обоснованной информацией с учётом приоритетности намеченных задач, согласование процессов планирования.

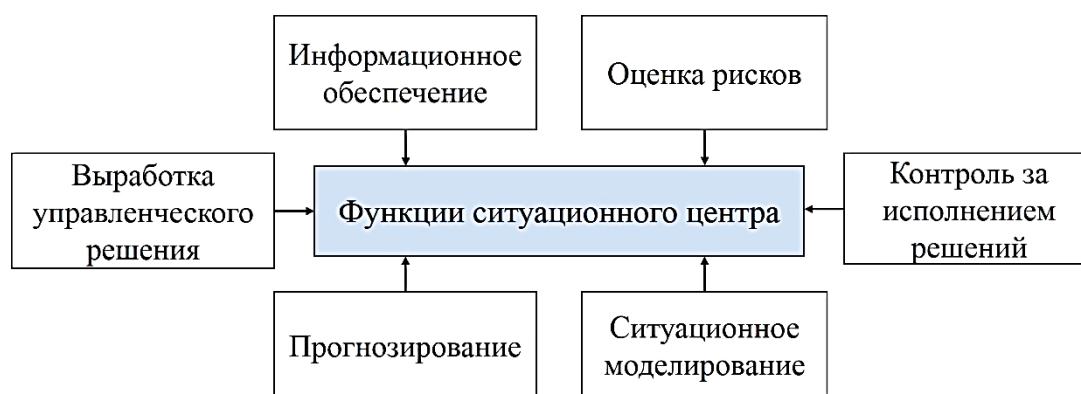


Рис. 4. Функции ситуационного центра

5. При горизонтальных взаимодействиях на государственной службе необходимо учитывать значительную роль аппаратов при руководителях подразделений (или государственных органов). Среди основных задач, решаемых такими аппаратами можно назвать представление интересов ведомства и определение направлений переговорного процесса при осуществлении межведомственных взаимодействий, контроль за исполнением решений руководства и защиту внутренней информации. Аппаратом осуществляется оперативное руководство, корректировка текущих задач, управление отношениями внутри и вне организации. Таким образом, основная коммуникационная нагрузка лежит именно на аппарате руководителя.

Анализ горизонтальных коммуникаций и межведомственного взаимодействия позволил выделить ряд проблем, актуальных на сегодняшний день в связи

с необходимостью эффективного сотрудничества субъектов управления или координации деятельности подразделений одного государственного органа. В связи с этим, особенно важным является вопрос правового регулирования межведомственных коммуникаций, а также проблема повышения коммуникативной компетенции служащих.

Список литературы

1. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: в 2 т. Т. 2 / И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 488 с.
2. Виташов Д. Оперативное решение задач в крупных организациях // Государственная служба. – 2015. – №1. – С. 80–83.
3. Вольтон Д. Информация не значит коммуникация / Д. Вольтон; пер. с фр. Н.Н. Цветковой. – 2-е изд. – М.: ПОЛПРЕД Справочники, 2011. – 34 с.
4. Клименко И.С. Теория систем и системный анализ: Учебное пособие / И.С. Клименко; Рос. новый ун-т. – М.: РосНОУ, 2014. – 248 с.
5. Лытов Б.В. Государственная служба: управленческие отношения: Учебное пособие. – М.: Изд-во РАГС, 2005. – 152 с.
6. Селиванов Ф.А. Категории отношения, связи и коммуникации в контексте развития кибернетических идей / Ф.А. Селиванов, М.Г. Ганопольский [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://jc.surgu.ru/attachments/article/144/2008_7_136-139-seliv.pdf (дата обращения: 27.08.2016).
7. Строганова И.В. Управление неформальными коммуникациями как элементом корпоративной культуры: Автореферат дис. ... канд. социол. наук специальность 22.00.08 «Социология управления» / И.В. Строганова; Саратов. гос. социал.-экон. ун-т. – Саратов, 2010. – 22 с.
8. Шарков Ф.И. Коммуникология: энциклопедический словарь-справочник: учебное пособие для подготовки бакалавров и магистров рекламы и связей с общественностью / Ф.И. Шарков; Междунар. акад. бизнеса и упр., Ин-т соврем. коммуникац. систем и технологий. – М.: Дашков и К°, Изд-во Шаркова, 2009. – 766 с.

9. Межведомственное взаимодействие на муниципальном уровне как механизм реализации новых образовательных стандартов в системе общего образования: Материалы XII муниципальной конференции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://edu.rybadm.ru/info/discuss/2014/konf_2014 (дата обращения: 13.08.2016).