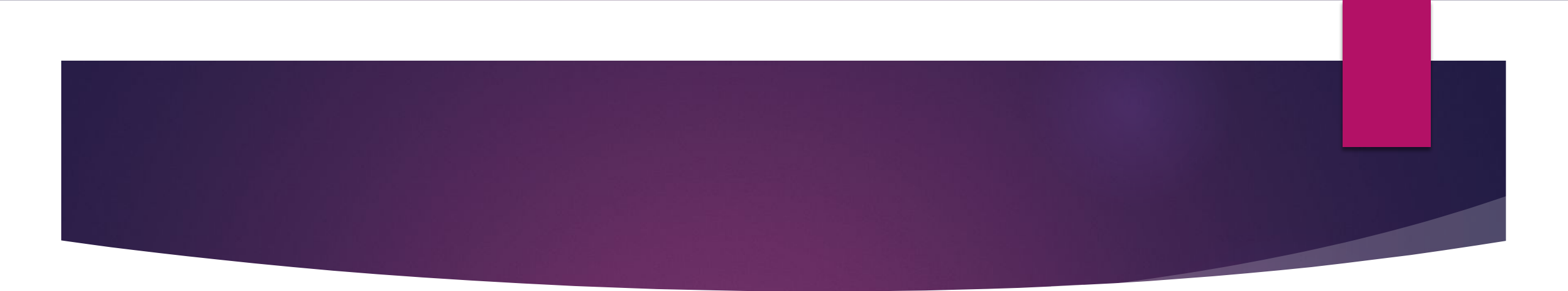


Темы 2. СИСТЕМНЫЕ
ХАРАКТЕРИСТИКИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ

2.1. Система государственного управления.

- 
- ▶ **Для государственного управления системное представление его компонентов, элементов и их взаимосвязей имеет принципиальное значение.**

- ▶ Особенности накладываются характером взаимосвязей между **субъектом и объектами государственного управления**, из-за чего система **субъектно-объектных зависимостей** характеризуется в **широком и узком смысле слова**.

В ШИРОКОМ СМЫСЛЕ:

субъект управления
(управляющая система)

взаимодействие (подсистема
прямых и обратных связей)

общественная система
(подсистема
элементов общества,
подверженных ГУ)

субъект управления (государство как управляющая подсистема)

взаимодействия (подсистема прямых и обратных связей)

общественная система (подсистема компонентов общества, подверженных государственному управлению).

В УЗКОМ СМЫСЛЕ



система субъектно-объектных зависимостей включает в себя:

субъект управления – воздействия – управляемые объекты, где преимущество находится на стороне субъекта управления.

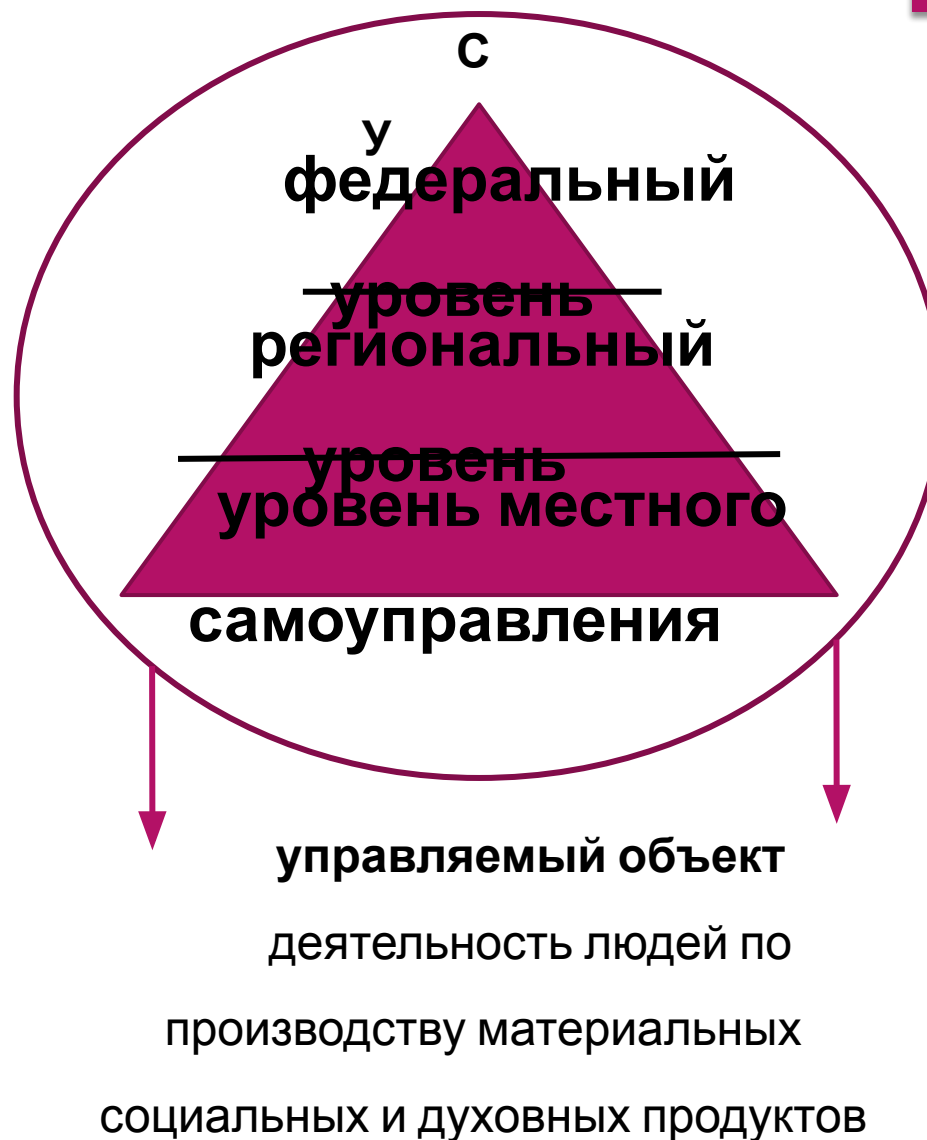
- 
- ▶ **На схемах видны прямые и обратные управляющие воздействия, которые занимают центральное место в государственном управлении.**
 - ▶ В прямых связях выделяют управляющие воздействия и те элементы государственного управления, которые связаны с их формированием и реализацией.

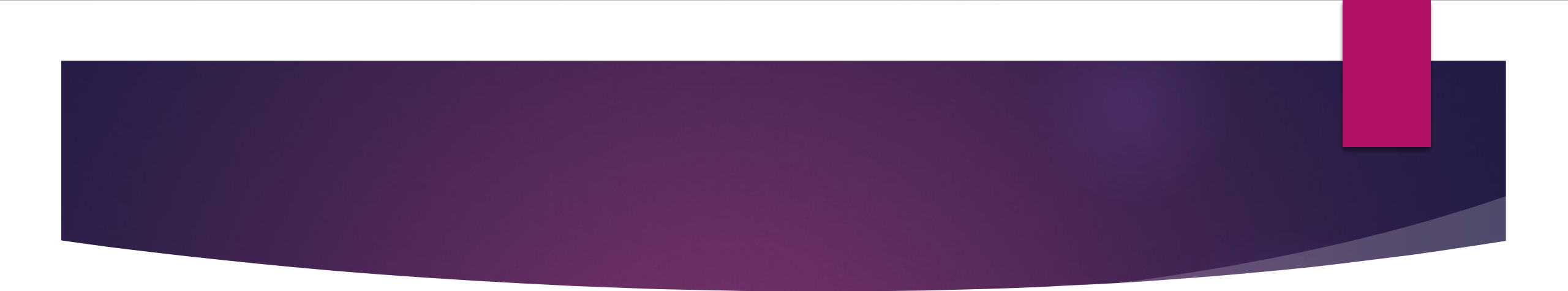
Особенности управляющих воздействий:

- ▶ **Момент целеполагания** (выбор цели идеального состояния ресурсов и др.).
- ▶ **Организационное оформление** (создание некоей структуры. Определение и распределение полномочий и ответственности).
- ▶ **Момент регулирования** в рамках конкретного учреждения конкретных людей для достижения конкретных целей.

Система субъектно-объектных зависимостей обуславливает и предполагает присутствие трех **элементов**:

- 1) **субъекта** управления (**СУ**) или его отдельного управляющего компонента (государственного органа, должностного лица, участника управления);
- 2) создаваемого и реализуемого им управляющего **воздействия**;
- 3) **объектов** воздействия в виде, деятельности организаций, учреждений, предприятия, отдельных граждан (в том числе и входящих в состав субъекта управления).



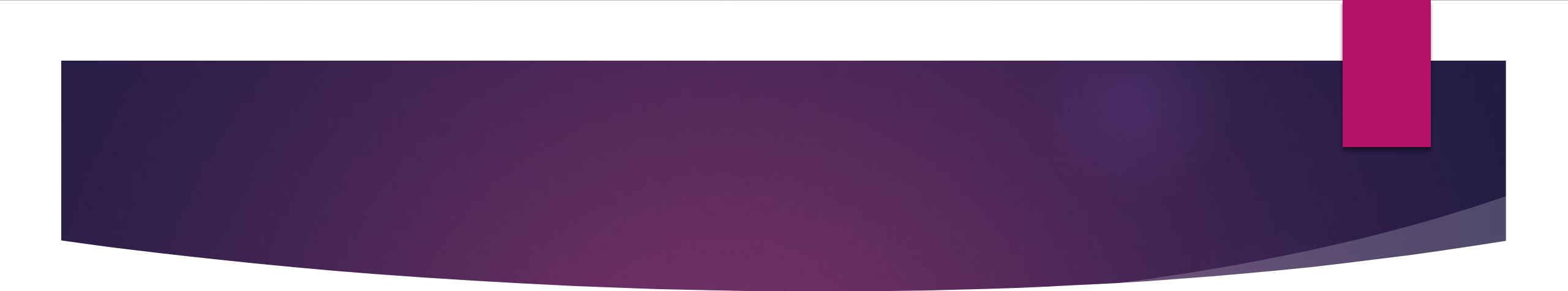
- 
- ▶ В цивилизованном мире сходятся в едином мнении, что **достичь достойного качества жизни каждого члена общества можно лишь за счет эффективной и рациональной организации управления этим обществом.**

Государственное управление представляет собой сознательное, целенаправленное воздействие на общество как на систему с целью осуществления государственной власти (целей, задач и функций государства).

Это воздействие осуществляется исполнительной и распорядительной работой государственных органов, в основе которых лежит профессиональная деятельность по осуществлению полномочий этих органов, то есть государственная служба.

- ▶ **Государственное управление** является повседневным и оперативным видом деятельности, осуществляется специально уполномоченными на то субъектами управления в объеме и порядке, определенном законом.
- ▶ **В процессе государственного управления** эти специальные субъекты реализуют по предметам ведения и в объеме своей компетенции внутренние и внешние функции государства не только в рамках исполнительной власти, но и в законодательной, судебной и прокурорской сфере деятельности.

2.2. Объекты государственного управления



Управляемые объекты государственного управления (ГУ) - деятельность людей по производству материальных и духовных продуктов и социальных условий жизни, на которых воздействуют субъекты управления.

Уровни управляемых объектов:

I. В компонентно-структурном отношении:

- ▶ человек в проявлениях его сознания, поведения, трудовой и общественной деятельности, целостной социально-продуктивной активности;
- ▶ коллективы и объединения людей;
- ▶ общество в целом, его социальные образования, отношения, связи и процессы, возникающие в нем вследствие общественной активности людей и их объединений.

II. В зависимости от социальных функций объекты ГУ делятся на виды:

- ▶ экономические - соединение рабочей силы и средств производства;
- ▶ социальные - потребление материальных и социальных продуктов и одновременное историческое воссоздание человека ;
- ▶ духовные - выработка идей, взглядов, освоение их сознанием;
- ▶ политические и т.д.

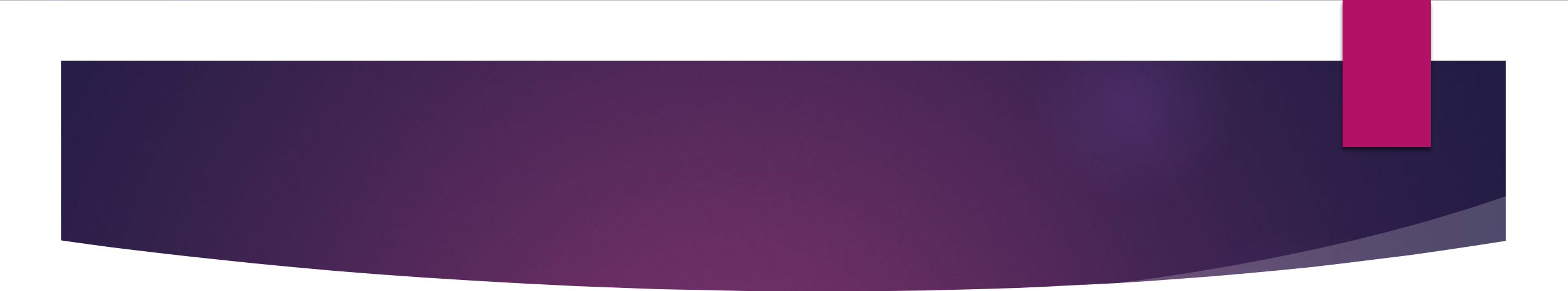
Особенности управляемых объектов:

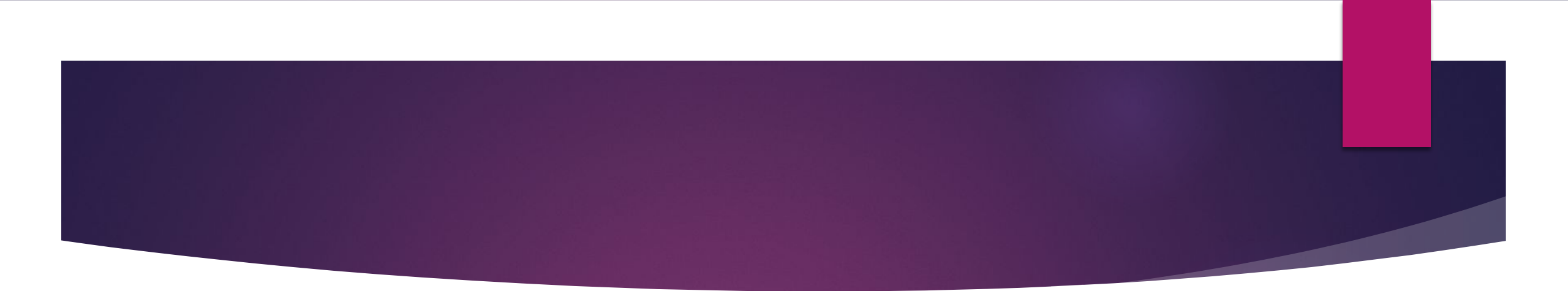
Управляемые объекты

- ▶ **пользуются приоритетом перед субъектами государственного управления,** т.к. воспроизводство материальных и духовных продуктов и социальных условий является первичным и главным для жизнедеятельности людей.
- ▶ **напрямую воспринимают естественно-природные и общественно - исторические условия и закономерности** и в соответствии с ними выстраивают технологии своей деятельности (“человек-машина”. “человек-природа” и т.д.)
- ▶ **нуждаются в своевременном и возможно полном юридическом определении порядка формирования, общественного статуса, процедур общественной подотчетности и контроля.**

Свойства управляемых объектов:

- ▶ **Саморазвитие управляемых объектов**, то есть их способность к самодвижению на основе внутренних (собственных) побудительных причин, оно может заключаться в преобразовании окружающих условий и взаимосвязей в соответствии с представлениями их компонентов, в установлении с ними активного взаимодействия, ведущего к равновесию отношений, в приспособлении к складывающейся ситуации.
- ▶ **Самоактивность людей** всегда отличается целенаправленным характером, ориентацией на конкретные предметы, явления, отношения, результаты.

- 
- ▶ **Адаптивность (приспособляемость)** к условиям и факторам природного и социального бытия, свидетельствует о способностях человека в бесчисленных жизненных проявлениях отражать природную и общественную среду обитания и по принципу обратной связи воспринимать ее влияние таким образом, чтобы сохранять и развивать себя.
 - ▶ **Самоуправление своей жизнедеятельностью и своим развитием.** Осуществляется вследствие осознания объективной действительности, при определенном социально-психологическом приспособлении к ней, оно есть непосредственная и ответственная реакция на насущные жизненные потребности, вытекающие из общественной ситуации, действует как статистически средняя сила, складывающаяся в процессе взаимодействия интересов, воли людей и являющаяся результатом этого взаимодействия.

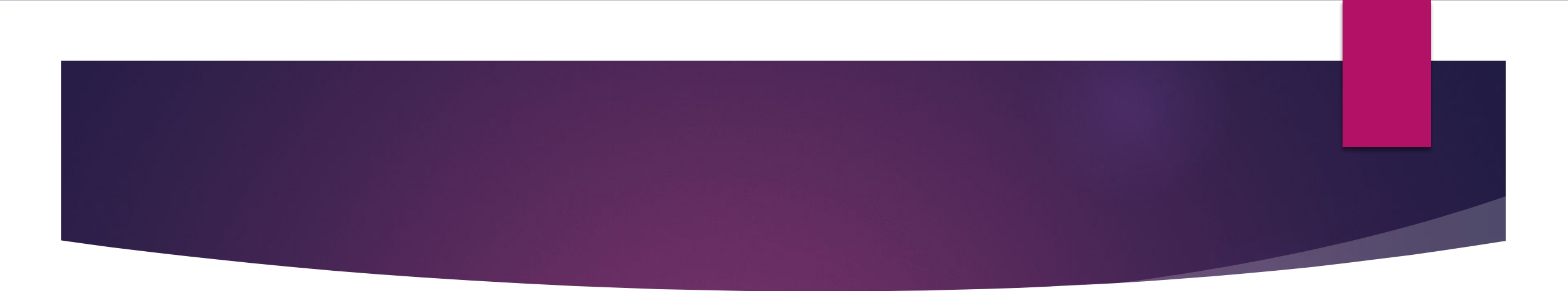
- 
- ▶ **Комплекс свойств** управляемых объектов (систем), определяет **меру управляющих воздействий** со стороны государства.
 - ▶ **Чем более развиты управляемые объекты (системы), чем сильнее и рациональнее проявляются их свойства**, тем меньше они нуждаются в государственном управлении, тем само управление может быть «мягче» и сводиться лишь к управляющим воздействиям координационного характера.

Управляемые объекты
ЗАВИСИМЫ ОТ
объективных условий и
факторов
общественной
жизнедеятельности и
воспроизводят их в
своем
функционировании и
организации.

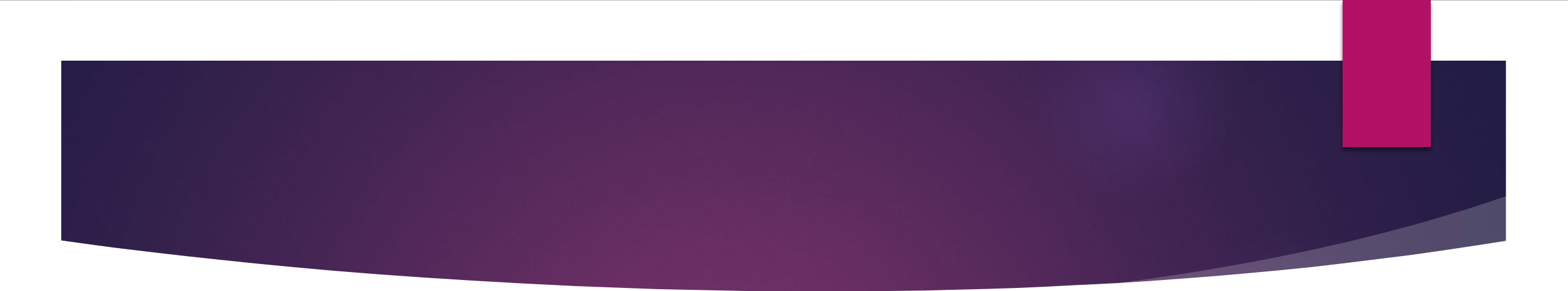
Система, управляемая во всем
многообразии составляющих ее
компонентов, **имеет существенное
отличие от системы управляющей.**

Если для государственного аппарата
характерно **преобладание иерархических,
субординационных, вертикальных
отношений**, то формирование и **развитие
общества (гражданского) более
предполагает горизонтальные,
невластные, диспозитивные связи.**

2.3. Особенности управляющей системы



▶ **Управление государством**, как и управление отраслью, производством является процессом, который характеризуется совокупностью операций и методов.

- 
- ▶ **Управленческая операция** – это законченное и целесообразное действие, направленное на решение конкретной задачи.
 - ▶ Каждая операция выполняется в соответствии с определенными правилами и инструкциями.

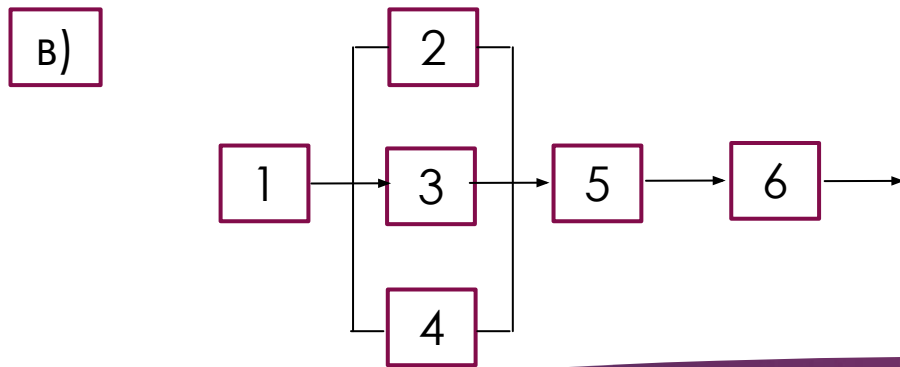
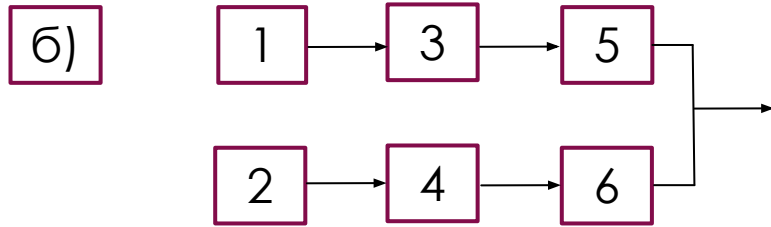
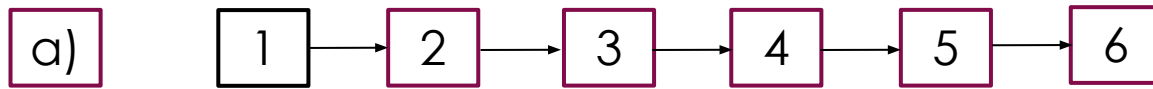


Рис. 1 Порядок выполнения операций:

а) Последовательный;

б) Параллельный;

в) Параллельно-последовательный порядок выполнения операций.

- ▶ При **последовательном порядке** выполнения управленческих операций каждая последующая начинается после окончания предыдущей
- ▶ **Параллельный порядок** одновременно выполняются отдельные процедуры, что ускоряет процесс и создает условия для групповой обработки информации.
- ▶ **Системы управления должны быть динамичными и детерминированными**, т.е. обеспечивать реакцию на изменения окружающей среды и взаимосвязь элементов, подразделений органов управления. Если в организационной структуре есть элемент, действия которого не влияют на поведение системы и не реализуют ни одну из целей ее функционирования, то это верный признак ненужности такого элемента и соответственно бездействия всей системы.

Процесс управления характеризуется двумя основными составляющими:

управляющей системой (субъектом управления) и
управляемой системой (объектом управления)

- ▶ Этими составляющими могут быть: правительство и общество, руководитель и подчиненный, диспетчер и заводские цеха, человеческий мозг и управляемые им через нервную систему внутренние органы.

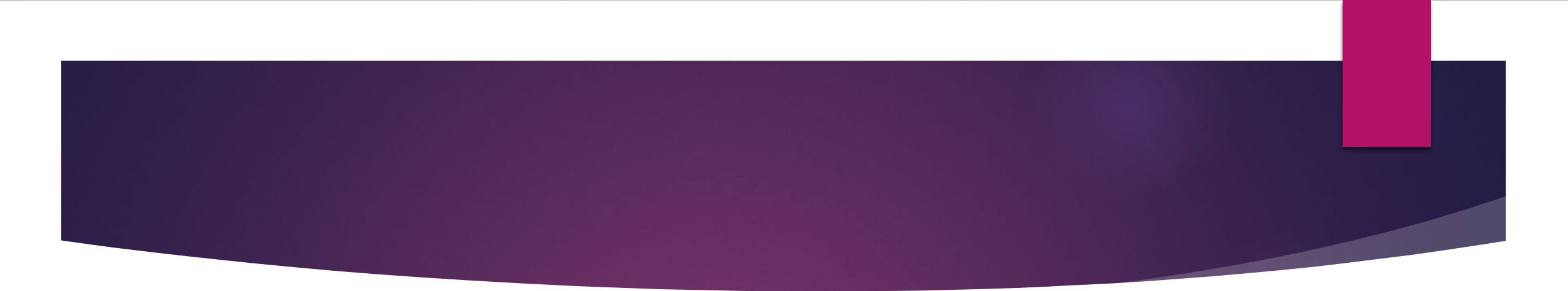
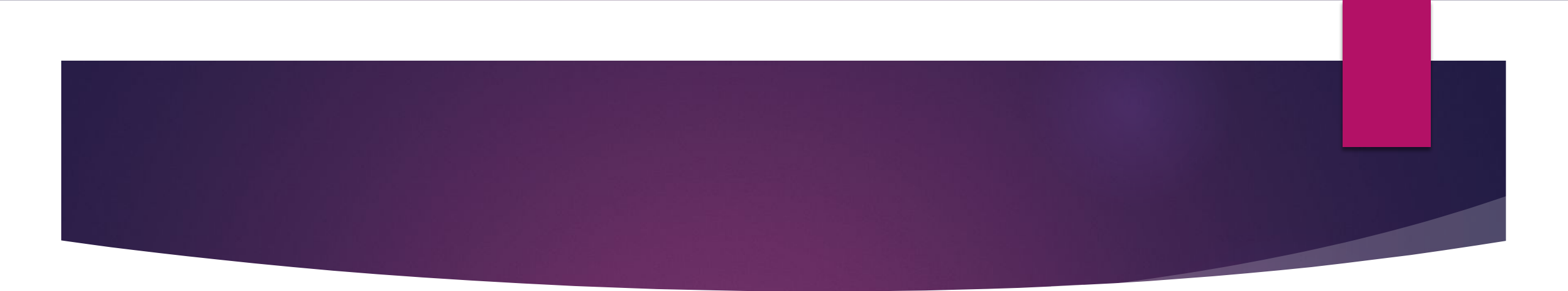
- 
- ▶ **Основная особенность процесса управления – единство и взаимосвязанность его составных частей, что обеспечивается обратной связью.**
 - ▶ В этом случае управление осуществляется по замкнутому циклу (рис. 2).



Рис. 2. Принципиальная схема управления.

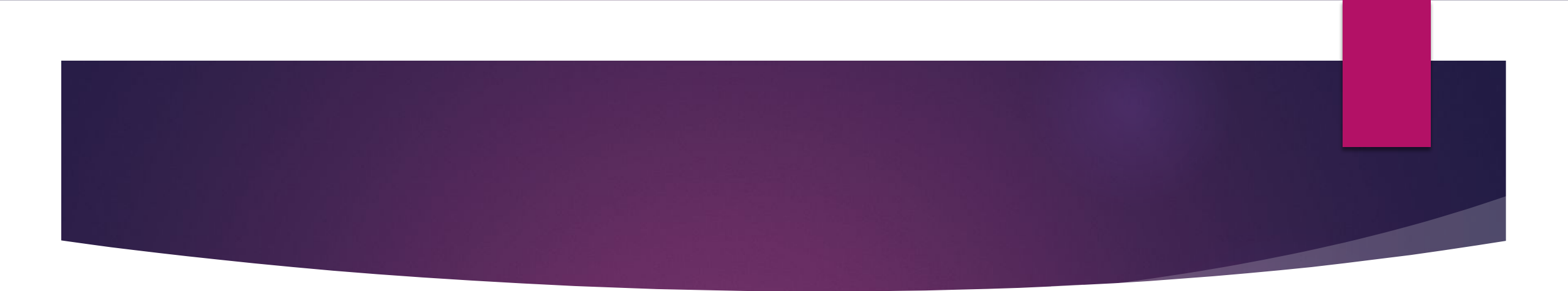


Информация о состоянии управляемого объекта по каналу обратной связи поступает в орган сравнения (ОС) системы, который может внести необходимые коррективы в процесс управления.

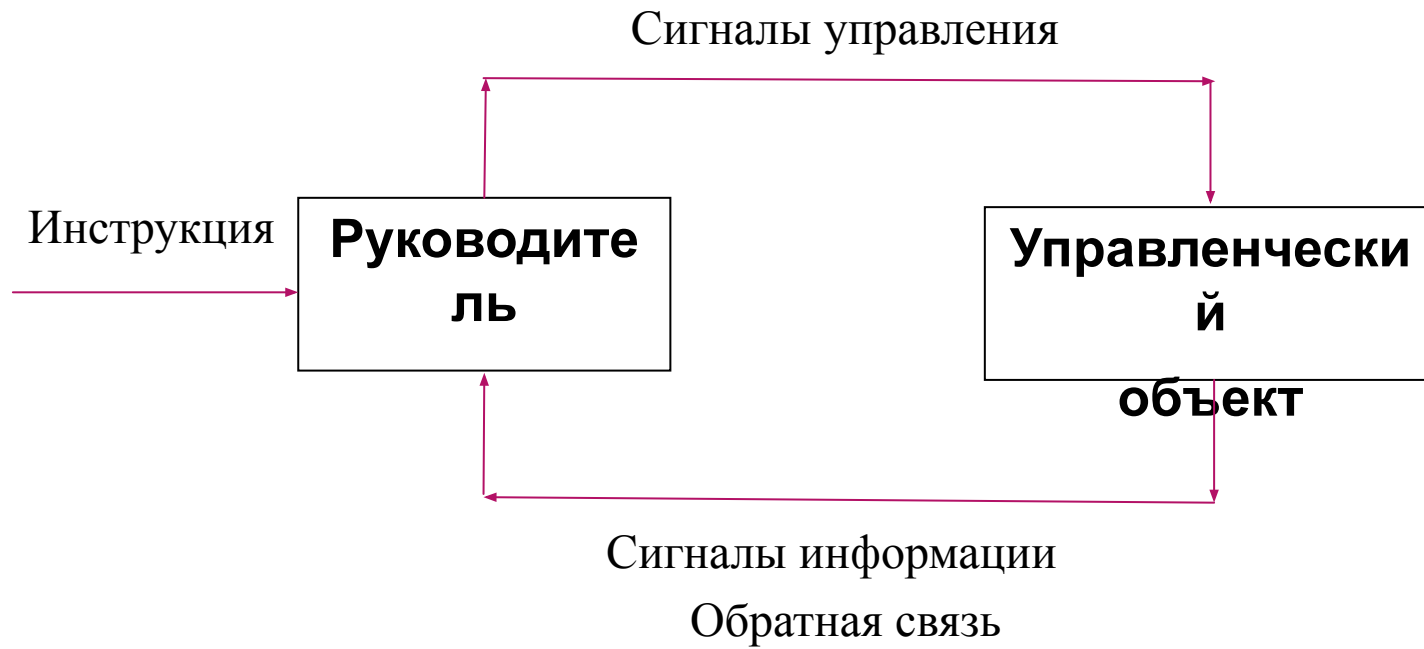
Выделяют следующие **разновидности управленческих систем**:

- ▶ **Биологические системы** (живая природа)
- ▶ **Технические системы** (энергосистемы, нефте- и газосистемы, информационно-вычислительные сети и т.д.);
- ▶ **Социально-экономические** (предприятия, отрасли, транспортные системы, сфера обслуживания и торговли и т.д.);
- ▶ **Организационные системы, основным элементом которых является человек.**

Основной задачей организационной системы является динамическое управление совокупностью взаимосвязанных объектов с постоянно изменяющейся структурой.

- 
- ▶ Для удобства изучения и совершенствования систем выполняется **декомпозиция систем**, т.е. их расчленение на группы элементов, объединяемых по какому-то определенному признаку и называемых подсистемами.
 - ▶ Если процесс управления обеспечивается человеком (оператор, диспетчер, руководитель), то такая система называется **неавтоматической** (рис. 3).

Если процесс управления обеспечивается человеком (оператор, диспетчер, руководитель), то такая система называется **неавтоматической** (рис. 3).



Для целесообразного управления объектом руководитель должен получать информацию о его состоянии через исполнителей. Государство, коллектив, семья представляют собой сверхсложные системы, поэтому управление в данном случае требует большого опыта и знаний, т.к. ее реакции на команды управления зачастую неадекватны, иногда непредсказуемы.

Рис. 3. Схема неавтоматического (ручного) управления объектом

В автоматических системах управления технологический процесс осуществляется без непосредственного участия человека (рис. 4). В этих случаях роль человека передается регулятору, который на основании полученной информации принимает соответствующее решение.

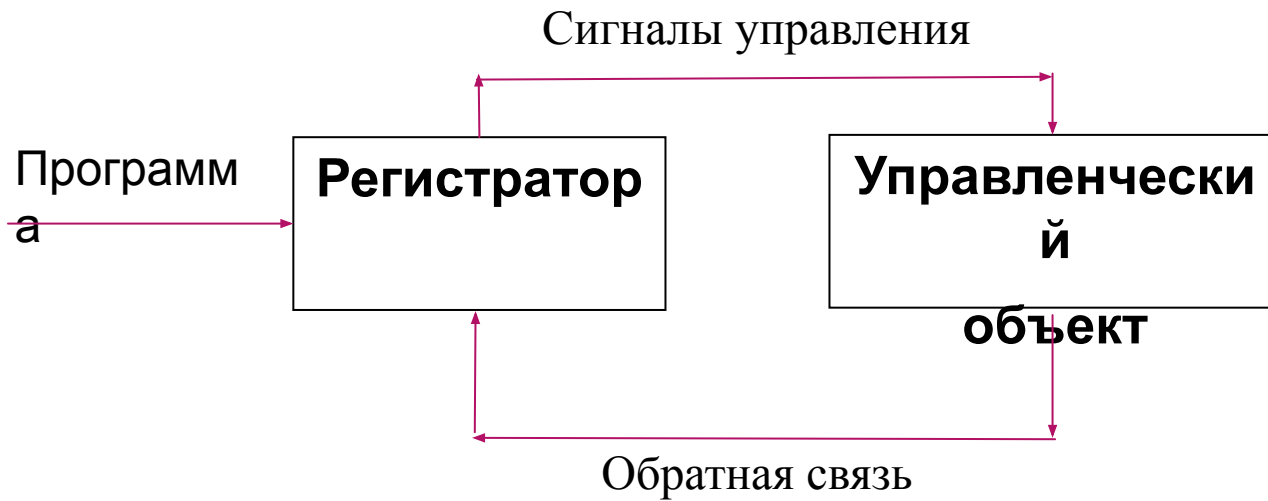
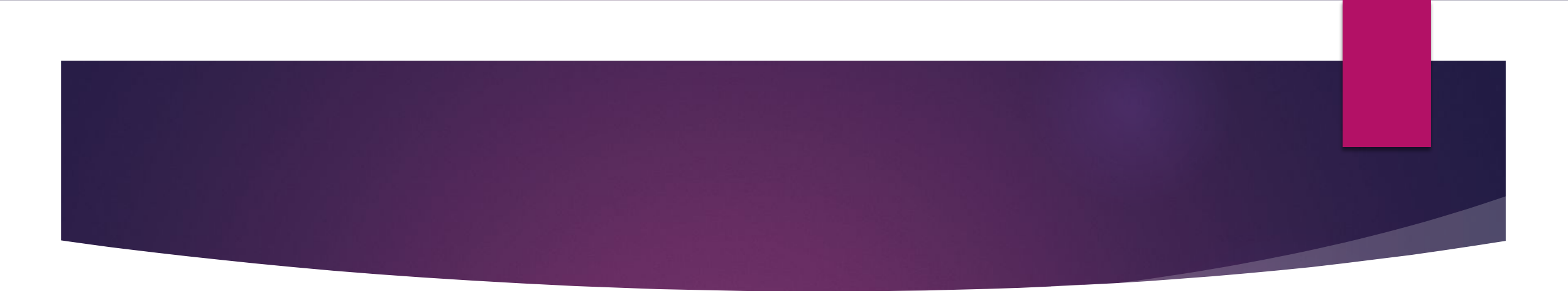
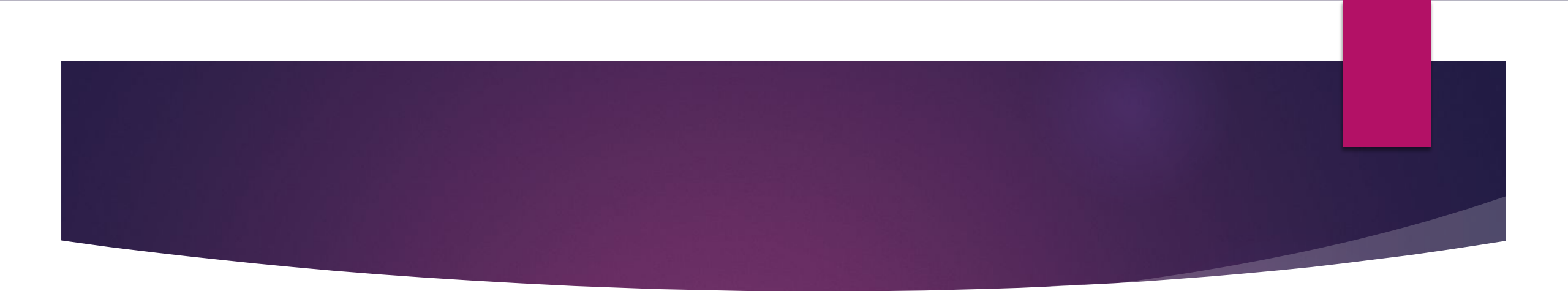


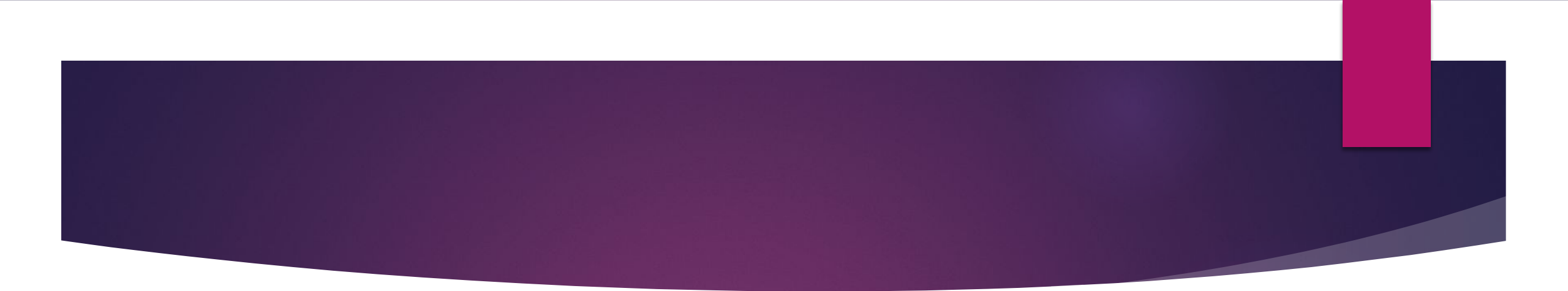
Рис. 4. Схема автоматического управления объектом.

Функции одного из самых совершенных регуляторов обычно выполняет компьютер с его колоссальным быстродействием и практически неограниченной памятью. Важно то, что решения компьютера абсолютно объективны и достоверны. Именно эта особенность компьютерной техники стимулирует настойчивый поиск новых форм и методов автоматизации ГУ, которые позволят минимизировать влияние на управленческий процесс «человеческого фактора».

- 
- ▶ Государство представляет собой открытую систему, которая устойчиво функционирует благодаря информационным и экономическим связям с внешним миром и реализует управленческие функции внутри себя.

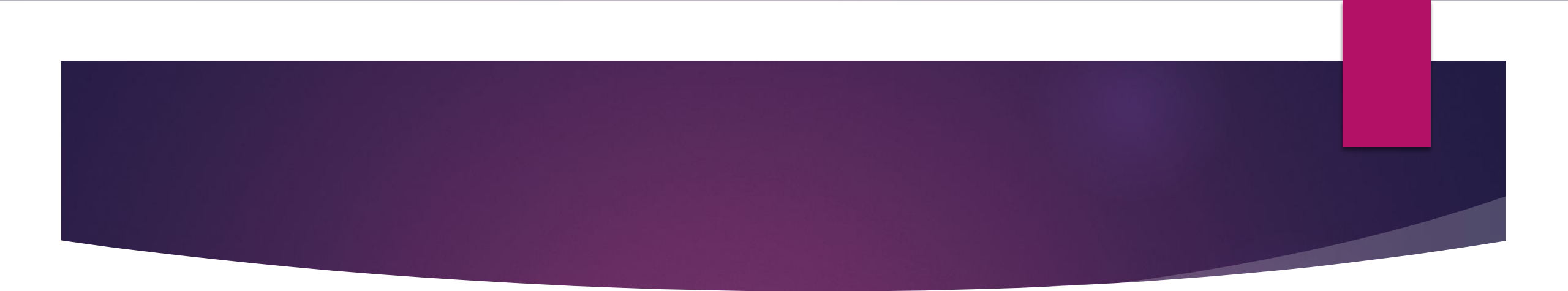
В данном случае можно говорить о системном государственного управления подходе к изучению

- 
- ▶ Система всегда реагирует на внешние возмущения, и стремится вернуться в состояние равновесия. Но если под воздействием внешних сил система далеко уходит от равновесного состояния, то она может стать неустойчивой и не вернуться в равновесное состояние.

- 
- ▶ Таким образом, теория систем рассматривает управляемую систему не автономно, а в ее взаимосвязи с окружающей средой.

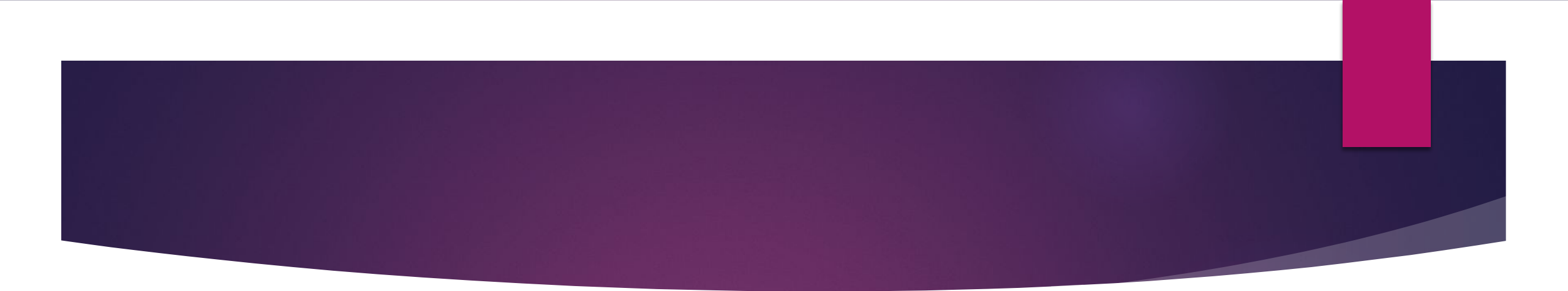
2.4.

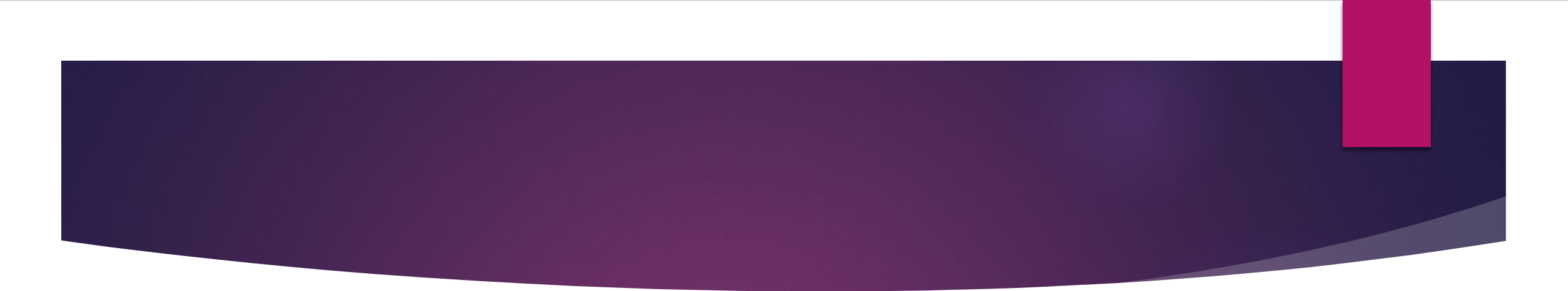
**Организационные
структуры систем
государственного
управления**

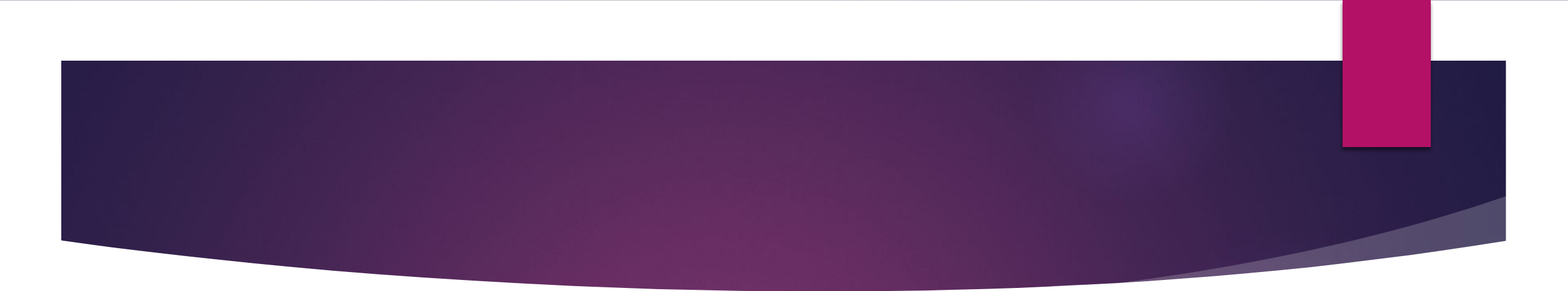
- 
- ▶ **Структура** (лат. Structura – строение) – форма организации системы, единство взаимосвязей между составляющими элементами, совокупность управленческих органов, обеспечивающих выполнение функций управления.

Факторы, определяющие организационные структуры:

- ▶ Структура управления должна четко определять права и ответственность каждого элемента системы, любого органа иерархического уровня управления.
- ▶ Оптимальность созданной структуры управления определяет эффективность деятельности всей системы в целом, ее выживание и дальнейшее развитие.
- ▶ Стратегическая цель деятельности и тактика реализации мероприятий, направленных на достижение этой цели, должны быть подтверждены соответствующей организационной структурой.

- 
- ▶ Любая структура сложной системы, включая и систему государственного управления, состоит не только из отдельных элементов, но и характеризуется также иерархическими уровнями (ступени управления), а также вертикальными и горизонтальными связями между собой.

- 
- ▶ Элемент организационной структуры является самостоятельным органом управления, выполняющим определенные функции.
 - ▶ Уровень управления состоит из группы элементов, занимающих определенную ступень в управленческой иерархии, вертикальные связи между уровнями определяют характер подчинения в системе.



Существуют два основных типа
организационных структур управления:

- ▶ **иерархический** (*функциональный*)
- ▶ **линейный.**

Для иерархического характерно наличие управляющей и хотя бы одной подчиненной подсистемы; наличие иерархии является признаком высокого уровня организации (рис. 5).

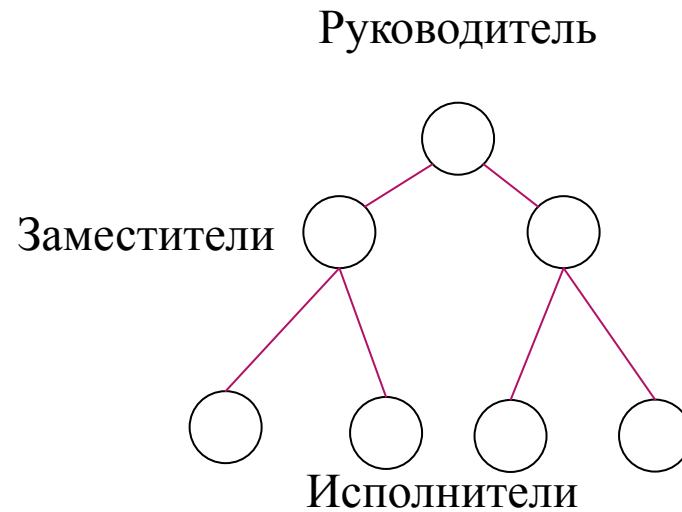


Рис. 5. Иерархический способ управления.

В линейных структурах управляющие функции распределены между всеми элементами системы (рис. 6).

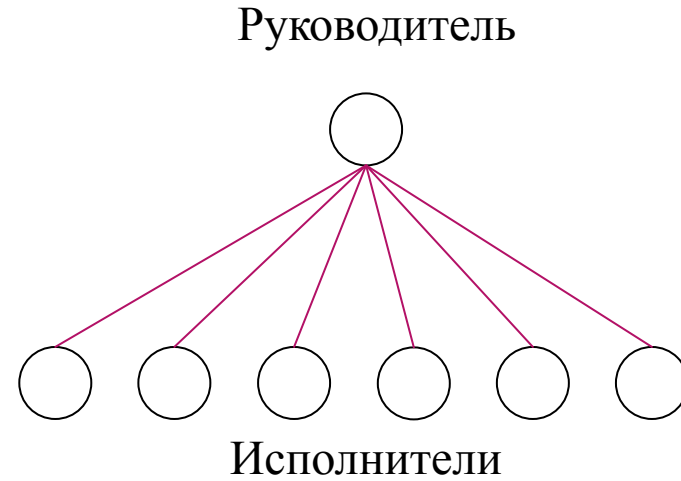
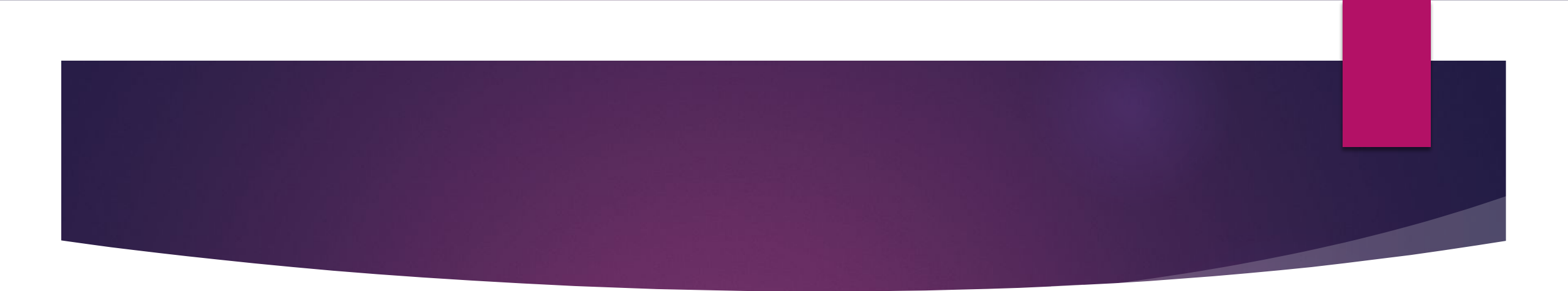
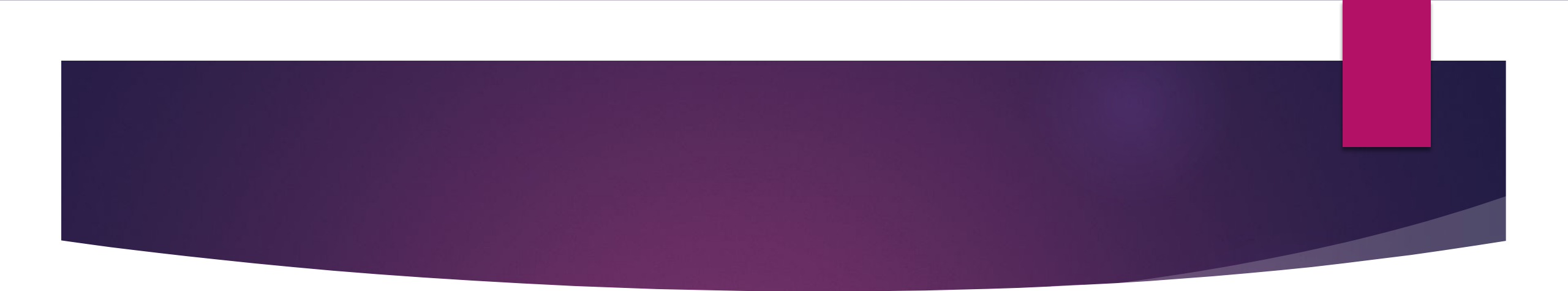
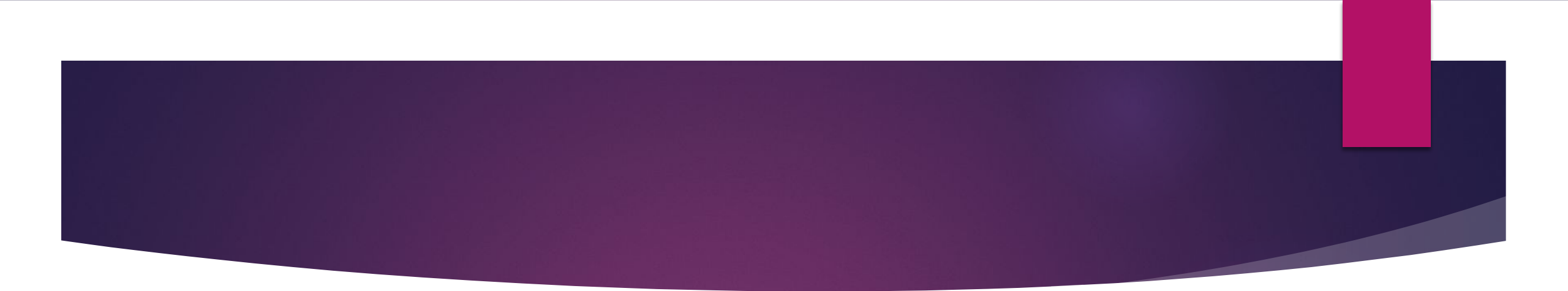


Рис. 6. Линейный способ управления.

- 
- ▶ Избыточные структурные уровни свидетельствуют о нецелесообразном, расточительном расходе ресурсов, кроме тех случаев, когда планируется дальнейшее развитие (расширение) системы.

- 
- ▶ Процесс управления определяется воздействием на подсистемы и их элементы двумя способами:
 - ▶ руководить подчиненными непосредственно (Р-И) или
 - ▶ ввести промежуточную ступень управления и руководить коллективом через своих заместителей (Р-З-И).

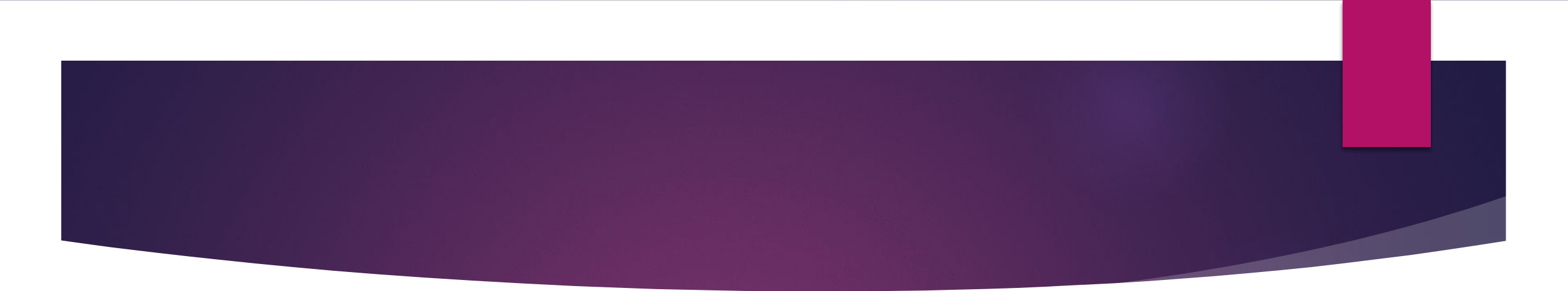


При линейной структуре исполнитель подчиняется одному руководителю, т.е. руководитель работает с исполнителями напрямую, без посредников. Вышестоящий орган управления в данном типе орг. структуры не имеет права отдавать распоряжения исполнителям, минуя их непосредственного начальника.

Достоинством линейных структур управления является их простота и четкость построения.

Однако есть и некоторые недостатки:

- ▶ диапазон (масштаб) влияния в линейном типе ограничен в силу организационной предопределенности;
- ▶ могут возникать сложности между подразделениями в силу несогласованности.

- 
- ▶ При иерархической структуре добавляются сразу несколько уровней управления. Работа руководителя значительно облегчается наличием заместителей. Каждый заместитель по своим функциям обязан решать возникающие производственные задачи, и имеет право самостоятельно принимать решения в пределах своих полномочий.
 - ▶ В ГУ иерархическая структура в виду своей сложности предусматривает возможность осуществления функций контроля, нормативного и методического руководства и меры административного принуждения.
 - ▶ При всей логической ясности и простоте функциональной структуры управления существуют определенные **недостатки** (трудности управления): сложно осуществлять координацию и согласованность решений руководителей структурных подразделений.

Совершенствование действующих организационных структур выполняется различными **методами**:

- ▶ **метод аналогий** – изучаются структуры управления предприятий, работающих в сходных социально-политических условиях;
- ▶ **метод экспертных оценок** – позволяет совершенствовать структуры управления на основе анализа возникших структурных проблем опытными консультантами (экспертами) и изучения передовых систем управления;
- ▶ **метод структуризации целей** – применяется в тех случаях, когда структура управления разрабатывается с ориентиром на стратегические задачи учреждения.

Требования организационных структур управления, которым должна соответствовать оптимальная орг. структура:

- ▶ структура управления должна обеспечивать эффективное достижение основных организационных целей;
- ▶ обеспечивать взаимодействие всех элементов структуры, линейного и управленческого персонала;
- ▶ адекватно реагировать на изменения внешней среды.

2.5.

Методическая и
функциональная
структура
государственног
о управления

Методы управления

- ▶ **Метод управления** – способ осуществления управляющего воздействия или способ реализации (достижения) целей управления.

В самом **общем** виде все методы управления (МУ) можно разделить на две основные группы:

- ▶ **Основные** (относятся такие, в которых четко выделяется содержательный аспект по признаку соответствия метода управления тем или иным требованиям (экономическим, организационным, социальным, политическим и т.д.))
- ▶ **Комплексные** (являются комбинации основных методов. Комплексные методы по другому называются сложными)

+

Методы управления анализируются с точки зрения содержания, направленности и организационной формы

- ▶ В **содержательном плане** выделяются **экономические, организационно-административные и социально-психологические** методы управления.
- ▶ С точки зрения **направленности** методы управления характеризуются по двум позициям: **по источнику** или **уровню управляющего воздействия** и **по объекту воздействия**.
- ▶ С точки зрения **источника управляющего воздействия** МУ подразделяются на методы **централизованного и децентрализованного воздействия**.

В соответствии со структурой объекта управления методы управления образуют три группы:

- ▶ методы управления всей системой
- ▶ структурными подразделениями
- ▶ конкретными людьми

Любой метод управления обладает определенной организационной формой:

Под организационной формой понимается:

- ▶ **тип воздействия** (акт или норма);
- ▶ **характер воздействия** (прямое, путем постановки задач, путем создания стимулирующих или ограничивающих условий);
- ▶ **способ выработки воздействия** (единоличный, коллегиальный, коллективный);
- ▶ **временная характеристика воздействия** (разовые и периодические, тактические и стратегические, долговременные и краткосрочные);
- ▶ **организационные особенности воздействия** (исправлять результаты или предупреждать их, активно вмешиваться или выжидать).

Организационно-административные методы как основные методы государственного управления

- ▶ Организационно-административные методы управления базируются на власти, дисциплине и ответственности.
- ▶ Если рассматривать систему государственного управления (ГУ), то власть приобретает вид государственной, легитимной и законной.

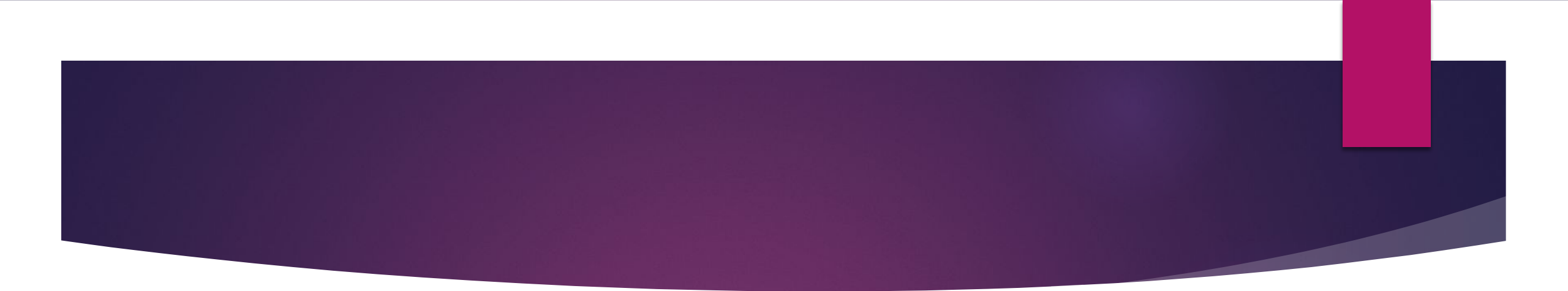
Организационное воздействие данного метода осуществляется в следующих основных видах:

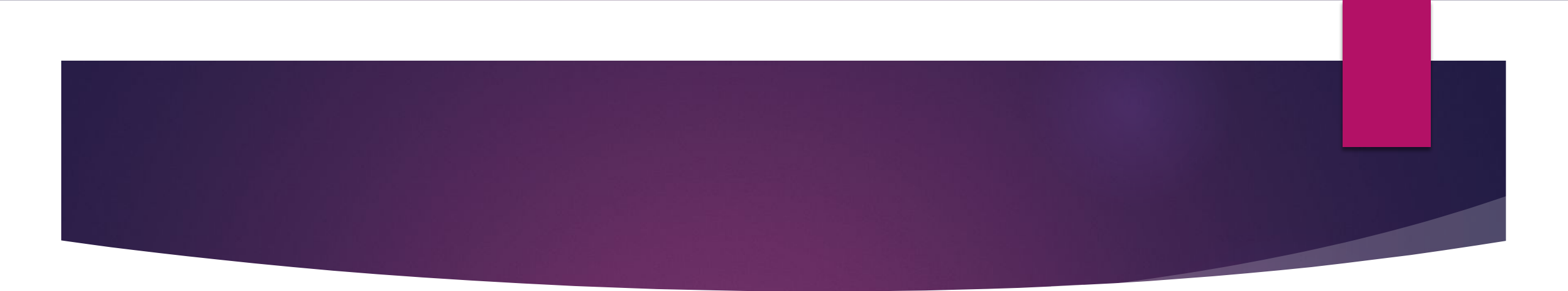
- ▶ ПРЯМОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ УКАЗАНИЕ
- ▶ УСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИЛ

- ▶ **ПРЯМОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ УКАЗАНИЕ**, которое имеет обязательный характер, адресуется конкретным управляемым объектам или лицам, воздействует на конкретно сложившуюся ситуацию;

Определенное значение имеют воздействия, в основе которых лежат рекомендации, а также воздействия, осуществляемые посредством контроля и надзора за деятельностью организации.

прямые указания, адресуемые конкретным управляемым объектам – это акты управления, которые могут иметь различную организационную форму и характеризуются различной степенью регламентации и детализации.

- 
- ▶ Наиболее **категоричной регламентирующей** формой воздействия является **приказ**.
 - ▶ **Меньшая степень регламентации** характерна для **распоряжений**, которые тоже обязывают точно выполнять решения, но **не устанавливают** определенного **срока начала реализации**.
 - ▶ **Наименьшая степень регламентации** характерна для **рекомендации или совета**, позволяющих выбирать не только способ реализации, но и уточнить само задание.

- 
- ▶ **установление правил**, регулирующих деятельность подчиненных (нормативное регулирование, т.е. издание законов, постановлений и т.д.), при помощи стандартизации административных процедур и форм документов; выработка стандартных процедур воздействия, унифицированных форм воздействия.

Типичными нормами являются **положения об органах управления** – о министерствах, научных объединениях и т. д. Эти положения закрепляют определенный порядок их построения и функционирования.

Другой вид норм – должностные или служебные инструкции.

Важным компонентом для успешной реализации целей и выполнения задач управленческой деятельности является **административная ответственность.**

- ▶ **Административная ответственность** - объемом прав и обязанностей органа управления и конкретного должностного лица. Каждый может нести ответственность лишь в рамках прав и обязанностей, закрепленных за вышестоящим органом или лицом.

Функции государственного управления

- ▶ **Функции управления** – специфические виды управленческой деятельности, в совокупности обеспечивающие достижение определенных целей системы.

- ▶ **Впервые функции управления выделил основатель школы административного управления **Анри Файоль**:
планирование, организация, руководство, координация и контроль.**
- ▶ **Представитель той же школы **Д. Гьюлик** расширил и уточнил классификацию. Предложив семь функций:
планирование, организация, работа с персоналом, оперативное руководство, координирование, контроль и отчетность, составление бюджета.**

На сегодняшний день традиционно выделяют четыре основные функции управления:

- ▶ планирование,
- ▶ организация,
- ▶ контроль
- ▶ мотивация.

- 
- ▶ I. **Планирование** – предполагает решение о том, чтобы достичь поставленных целей.

Один из способов обеспечения единого направления усилий всех членов организации к достижению целей.

Планирование должно осуществляться непрерывно для сохранения деятельности организации и из-за постоянной неопределенности будущего.

- ▶ II. **Организация** – создание некоей структуры. Определение и распределение полномочий и ответственности.

Делегирование полномочий – средство, за счет которого руководство осуществляет выполнение работ за счет других людей.

- ▶ III. **Мотивация** – побуждение. Задачей является выполнение работы членами организации в соответствии с делегированными обязанностями и в соответствии с планом.

Для эффективной мотивации руководителям своих сотрудников необходимо определить истинные потребности своих подчиненных и обеспечить реализацию этих потребностей через хорошую работу.

- ▶ IV. **Контроль** – процесс обеспечения того, что организация действительно достигает своих целей.

Три аспекта контроля:

- **Установление стандартов** – точное определение целей, которые должны быть достигнуты в определенный отрезок времени. Основывается на планировании.
- **Измерение** – соотношение реально достигнутых результатов с ожидаемыми, желаемыми результатами.
- **Действие** – для коррекции серьезных отклонений от предполагаемого первоначального плана.

«функция государственного управления» - виды властных, целеорганизующих и регулирующих воздействий государства и его органов на общественные процессы, обуславливающие качественное (содержательное) разделение труда внутри управляющей подсистемы и позволяющие организационно обособить исполнителей процесса принятия управленческих решений или его отдельных этапов.

Функции государственного управления реализуются через конкретное воздействие, которое юридически описано в компетенции органов государственной власти.

Разновидности функций государственного управления:

- ▶ **политическая** - обеспечение целостности и сохранности общества, формой которого выступает государство;
- ▶ **социальная** - обеспечение на территории государства соблюдения прав гражданина;
- ▶ **экономическая** - создание предпосылок для экономического развития общества. В переходный период - уйти от непосредственного управления производством к обеспечению и защите потребителей и социальной направленности экономики;
- ▶ **международная** - поддержание свободы суверенитета и исторического существования народа в рамках широкого сообщества.

Функции государственного управления также различаются:

- ▶ по содержанию и характеру действия - **общие и специфические;**
- ▶ по направленности и месту реализации - **внешние и внутренние.**

- ▶ **К общим функциям** относятся; организация, планирование, регулирование, кадровое обеспечение, контроль.
- ▶ **К специфическим** - финансирование, налогообложение, лицензирование, регулирование труда и ЗРП, кредитование.
- ▶ **К внешним функциям** относятся взаимодействия системы ГУ с внешними агентами.
- ▶ **К внутренним** – действия системы, основанные на решении текущих внутренних задач.