

# Диалектика управления и понятийный аппарат

# Определение государственного управления

- Эффективная организация государственного управления – основа развития любой страны.
- Организация государственного управления рассматривается как общественная наука, базирующаяся на теории управления в целом, и тесно взаимоувязанная с различными отраслями естествознания.
- Выделение организации государственного управления, из общей теории управления, в самостоятельный объект изучения обусловлен особенностями, характерными для организации этого процесса.

Актуальность выделения государственного управления в отдельный объект изучения связана в нашей стране с переходом в 90-х гг. XX в. от политического управления к государственному.

В научной литературе и в практической деятельности сложились два противоположных мнения о взаимодействии политики и государственного управления.

- По первому подходу – государственный аппарат не должен быть политизирован. При этом используются механизмы конкуренции, свободного рынка и экономическое регулирование макро – экономических процессов.
- По второму подходу – государственный аппарат осуществляет определенный политический курс. При втором подходе необходима жесткая централизация и администрирование в управлении.

# Система государственного управления

- Россия , уходя от политического управления государством , в начале XXI в . резко увеличила количество функций и решаемых задач государственными органами управления .
- Возникла необходимость создания системы государственного управления, соответствующей современным требованиям .
- Необходимость создания такой системы обосновывается потребностью реализации государственной политики по гарантированию основных социальных прав населению, по поддержанию общественного правопорядка , по обеспечению населению возможности получать доходы для своего воспроизводства .

- Все созданные государственные административные структуры не только объединены в общую систему государственного управления, но и цели и задачи каждой структуры направлены на решение общей цели развития государства и общества.
- Система государственного управления взаимодействует с обществом на принципах властных полномочий, выраженных в правовых формах. Деятельность органов публичной власти направлена на принятие и исполнение принятых законов и выработанной политики.

- Государственное управление имеет целевую направленность в своей деятельности – определение целей деятельности и получение максимальных результатов при минимальных затратах налогоплательщиков
- Государственный аппарат является воплощением публичной власти и обеспечивает реализацию государственной политики через созданную систему административных учреждений.

# История вопроса

- Начало теории государственного управления принято считать с XVII в., в когда в Австрии и Германии в университетах начали читать курс «камеральных» наук, изучающих структуру административных служб, пути и средства улучшения их работы

- В XIX в. камеральные науки пришли в упадок, и развитие теории государственного управления получило новое толкование в США. Принятый в США закон Пендлтона (1883 г.) предусматривал открытые конкурсные экзамены для претендентов на государственную службу.



- Для реализации этого закона Президент страны Вудро Вильсон разработал модель административной эффективности, т. е. предлагал использовать в государственном управлении методы менеджмента в бизнесе. Он обосновал необходимость высокого профессионализма в государственной администрации .
- Предложенная модель определяла , что административный аппарат не должен вмешиваться в политику. Определяют политику и основные действия администрации законодательство и политическое руководство. Демократия предполагает контроль со стороны политиков над деятельностью администрации .

- Первым ученым, который систематизировал основы государственной бюрократии, считают Макса Вебера. Он полагал идеальным такое государственное управление, которое построено на принципах бюрократической иерархии – авторитарная власть начальника, принимающего и контролирующего решения и, распоряжение подчиненными.
- Государственные служащие, по его мнению, должны быть высококвалифицированными специалистами, обладающие корпоративным духом и сословной честью, что гарантирует их неподкупность.
- Он разделял точку зрения Вудро Вильсона о том, что профессией чиновника не должна быть политика. Чиновнику следует точно и добросовестно выполнять приказ политика, под его ответственность. Разработанные М. Вебером принципы бюрократии универсальны и могут применяться в различных странах.

- Уделили внимание теории государственного управления в своих трудах и представители классической школы (А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвик и др.). Их модели системы государственного управления основаны на регламентированной иерархичной организации линейно-функционального типа .
- Для каждой должностной категории работников четко определены функции , что должно обеспечить эффективность модели в условиях стабильной социальной среды .
- Представители неоклассической школы (А. Маслоу, Э. Мейо и др.) основное внимание уделили рассмотрению психологических факторов взаимоотношений работников, что мало повлияло на развитие теории государственного управления .

- Новые направления в исследовании теории государственного управления стали разрабатываться после Второй мировой войны и продолжались до 60-х гг. XX в. В это время в основном исследовались подходы к организации государственного управления по приоритетности политической власти. В работах Д. Истона, Г. Саймона и др. этот период назван «периодом критической самооценки».

- В России долгое время теория государственного управления не рассматривалась как самостоятельная наука, а была составной частью юридической науки, причем, только одного вида права – административного.
- Начиная с реформ Петра I, который ввел «Табель о рангах», реформы М. М. Сперанского, разработавшего программу рационализации государственной службы, эффективность государственного управления определялась образованием и профессиональными качествами чиновников.

- В период социалистического строительства в развитии теории государственного управления основной упор был сделан на внедрение в деятельность государственного аппарата идей научного менеджмента – внедрение научной организации труда и управления .
- До середины 30- х гг . XX в. разрабатывались пути удешевления государственного управления путем реорганизации техники администрирования . Теория государственного правления в этот период была направлена на внедрение научной организации труда в деятельность чиновников, основной задачей которых являлась деятельность в рамках административного права.
- Был теоретически не разработан и практически не применен управленческий аспект деятельности государственных чиновников.

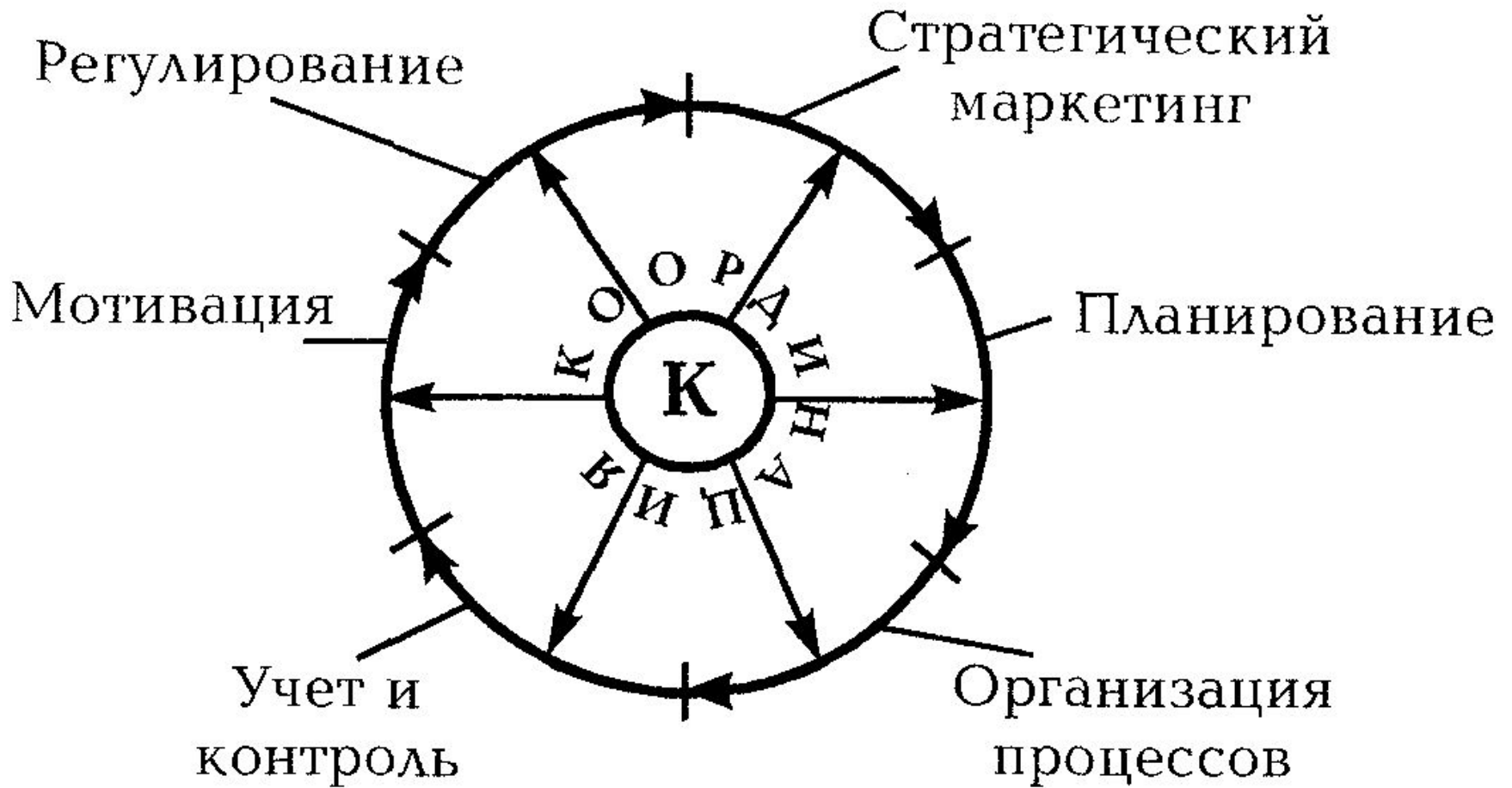
- Сочетание двух слов « государство » и « управление » не может рассматриваться в рамках узкоспециализированной юридической дисциплины. Специалисту, занимающимся государственной деятельностью, будь то рядовой государственный служащий, или губернатор крупного субъекта РФ нужны специальные знания в различных областях гуманитарных наук .
- Это обуславливает, что содержание теории государственного управления , как самостоятельного объекта изучения , должно базироваться на теоретических основах управления , с учетом специфики деятельности работников государственной сферы .

# Управление

- Управление – это функция организационных систем различной природы (биологическая, социальная, техническая), обеспечивающая сохранение определенной структуры, поддержание режима работы и реализацию запланированной цели.
- В процессе управления обязательным является присутствие субъекта и объекта управления.



# Колесо управления



# Определение

- Процесс государственного управления представляет собой целенаправленную деятельность органов публичной власти по реализации государственных властных полномочий на основе юридических норм

- Управление характеризуют как процесс создания целенаправленного взаимодействия субъекта и объекта управления, ради достижения социально значимых результатов
- При организации любого процесса управления в первую очередь определяют субъект и объект управления.
- При организации процесса государственного управления необходимо учитывать особенности определения субъекта и объекта управления очень важно правильно расставить акценты их соподчиненности.

# Особенности

- Рассматривая организацию процесса управления в производственном менеджменте, вопрос решается просто – вышестоящий уровень управления – это субъект, а нижестоящий уровень – объект.
- В государственном управлении субъект управления одновременно является и объектом управления.
- Население (субъект), избирая главу государства, органы представительной власти, обозначает их как объекты управления.
- В тоже время, сформированные органы государственной власти выступают уже субъектом управления в отношении населения, поскольку принимают управленческие решения и оказывают воздействие на других.

- Второй особенностью в процессе государственного управления можно назвать полномочия, которые отсутствуют в организации процесса общего управления. Это властные полномочия, определяющие высокий статус субъекта управления, поскольку его управленческие решения обязательны для исполнения всеми членами общества.

- В - третьих, органы государственного управления, от имени государства, выполняют функции, присущие только этому виду управления. К таким особенным функциям следует отнести право наказания, вплоть до лишения жизни, если это предусмотрено законодательством страны; право примирения, поскольку создаются специальные государственные органы судебной ветви власти; право согласования интересов, выражающееся в объединении общества и сохранении целостности государства.

# Строение системы как особенность

Н. Н. Глазунова выделяет шесть системообразующих подсистем системы государственного управления, которые не могут реализоваться на уровне отдельного предприятия в рамках общей системы менеджмента. К ним, по ее мнению, относятся:

- **институциональная подсистема** ( административный аппарат государственных служащих) обеспечивающая функционирование системы государственного управления ;
- **нормативно- правовая подсистема** ( конституционные , законодательные нормы , а также административно - правовые решения вышестоящих органов управления ) регулирующая государственно - управленческие действия в рамках существующей системы государственного управления ;
- **коммуникативная подсистема** ( система связей , потоки документов, ин-формации) позволяющая выстроить эффективные вертикальные и горизонтальные связи между органами государственного управления ;

- **функционально - структурная подсистема** (распределение функций между органами государственного управления по вертикали и горизонтали) выстраивающая оптимальную структуру государственных органов, их структурных подразделений и , определяющая организационные изменения;
- **кадровая подсистема** (специально обученные профессионалы управления) обеспечивающая правильное и своевременное использование нормативно-правовых установок, достижения социальных, естественных и точных наук в практической управленческой деятельности ;
- **профессионально- культурная подсистема** (культура управления и организации) позволяющая оценить способность системы государственного управления адекватно реагировать на происходящие изменения в экономической , социальной и культурной сферах общества и обеспечивать устойчивость управления всей системы .



- Любая организация жизнедеятельности населения формирует общественные отношения между человеком, обществом и государством . Эти общественные процессы должны протекать таким образом, чтобы в обществе не было конфликтов и кризисов . ***Поэтому государство, в лице государственных органов, должно регулировать эти общественные процессы, т. е. быть субъектом управления .***
- ***Общественные процессы, отражающие взаимодействие человека, общества и государства, становятся тем объектом, который подлежит регулированию.***

- Действия, которые производит управленец в системе государственного управления, по сути, ничем не отличаются от действий рабочего. Схема их такова:
- **субъект труда - цель труда - предмет труда - средства труда методы труда - рабочие операции результаты труда - критерии оценки труда.**
- Однако, при выполнении этих действий проявляются особенности, характерные для государственного управления. При выполнении функций управления, следует учитывать в какой стадии находится управленец – или он в данный момент является субъектом управления, или объектом.

# Цель труда

- Цель труда зависит также от положения управленца – либо он как объект, выполняет указания вышестоящего органа, либо как субъект, реализует собственное управленческое решение.
- Цели бывают **стратегические, тактические, оперативные**. В зависимости от срока цели определяются результаты ее выполнения: оперативные, промежуточные, конечные. Цели определяются с помощью, используемой в государственном управлении системы целеполагания.
- Реализуются поставленные цели посредством государственных программ.

# Предмет труда

- Предметом труда в государственном управлении является информация, которую управленец должен получить переработать для принятия управленческого решения. К предмету труда можно отнести сознание работников, направленное не на получение прибыли, а на повышение качества жизни общества, а также поведение работников, формирование их взаимоотношений с населением и бизнес – сообществом, качество управленческого труда.

# Средства труда

- Средства труда помогают работнику осуществить свою деятельность .  
Прежде всего, это власть ( властные полномочия), законодательная база (нормативно - правовые акты), созданный аппарат управления , СМИ, словесные выступления, информационно - аналитическая база , нравственные нормы .

# Рабочие операции

- В ходе соединения работником средств и предметов труда, с использованием различных методов труда, осуществляются рабочие операции. Работник может применить административные, организационные, правовые, экономические, социальные, психологические и другие методы как прямого, так и кос-венного воздействия.
- Рабочие операции управленцев заключаются в сборе, анализе, группировке информации, планировании деятельности, организации выполнения управленческих решений, мотивации, поведении мониторинга, контроля, процедуры принятия управленческого решен

- До недавнего времени не существовало критериев учета затрат и результатов управленческого труда. Органы государственного и муниципального управления в основном ориентировались на выполнение общих направлений планов социально – экономического развития территории. Данные планы не всегда имели численно выраженные ориентиры и, не отражали уровень усилий, прилагаемых для их выполнения государственным или муниципальным служащим.
- Проведение реформы государственного управления и государственной службы (2003 г.) ввело установление показателей эффективности и результативности труда управленца. Однако сложившаяся практика деятельности органов государственного и муниципального управления выявила ряд препятствий при установлении оценочных критериев деятельности.

- Во-первых, использование оценочных критериев деятельности органов государственного и муниципального управления возможно при внедрении **системы управления ориентированной на результат**. Ее можно определить, как систему управления, связывающую вопросы финансового, кадрового и операционного менеджмента с ожидаемыми результатами, социально – экономического развития территории.
- Во-вторых, внедрение программно-целевого управления в деятельность органов исполнительной власти напрямую связано оценкой производительности труда работников и оценкой эффективности деятельности. Основным элементом повышения производительности труда является стандартизация деятельности органов исполнительной власти, государственных гражданских и муниципальных служащих посредством внедрения административных регламентов предоставления государственных или муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций.



В настоящее время выделяется несколько параметров оценки результатов труда управленческого аппарата. О деятельности органа государственного управления можно судить по таким параметрам, как

- наличие концепции или стратегии развития сферы его деятельности;
- разработка и реализация государственных программ;
- информированность сотрудников, населения и бизнес – сообщества о деятельности органа власти;
- удовлетворенность населения и бизнес – сообщества ответами на запросы;
- эффективность системы работы органа управления, организованность коллектива и способность к самоуправлению и др.

Показатели эффективности государственного и муниципального управления пока находятся в стадии формирования.

- Существует еще один важнейший критерий оценки деятельности государственного и муниципального управления, заимствованный из системы управления производством – качество деятельности. В методическом плане этот показатель пока не имеет четких характеристик. Рассматривая его значение по аналогии с деятельностью в производственной сфере, следует отметить, что там преследуются три цели – качество, производительность, адаптированность (гибкость).