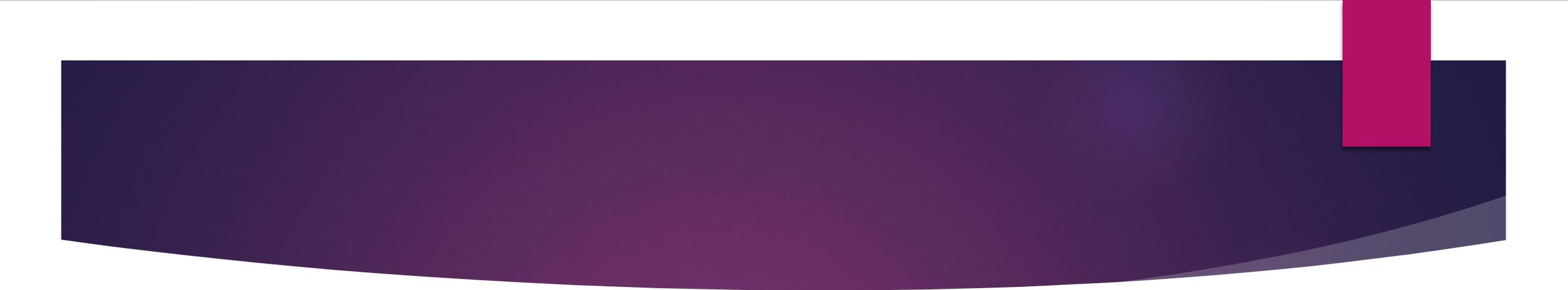




Темы 3. СИСТЕМНЫЕ  
ХАРАКТЕРИСТИКИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ

## **3.1. 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)

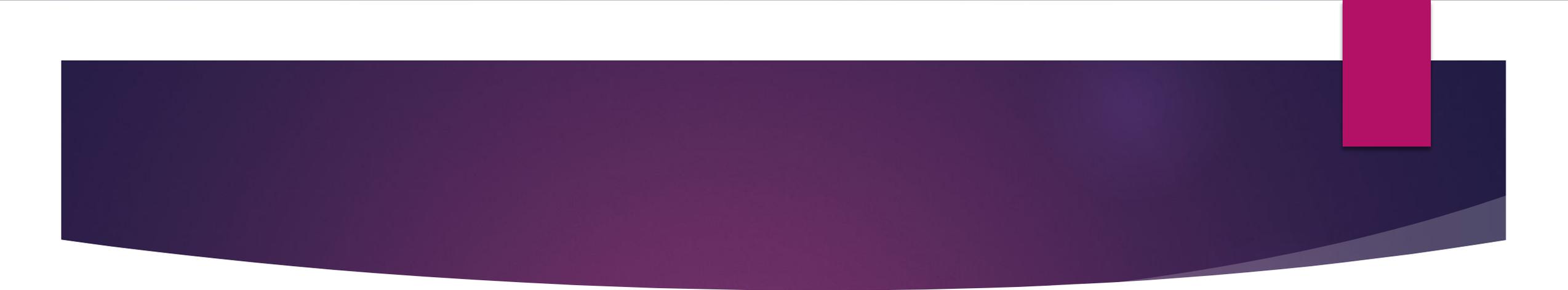
**общественная система** (подсистема компонентов общества, подверженных государственному управлению).

## В УЗКОМ СМЫСЛЕ



**система субъектно-объектных зависимостей** включает в себя:

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

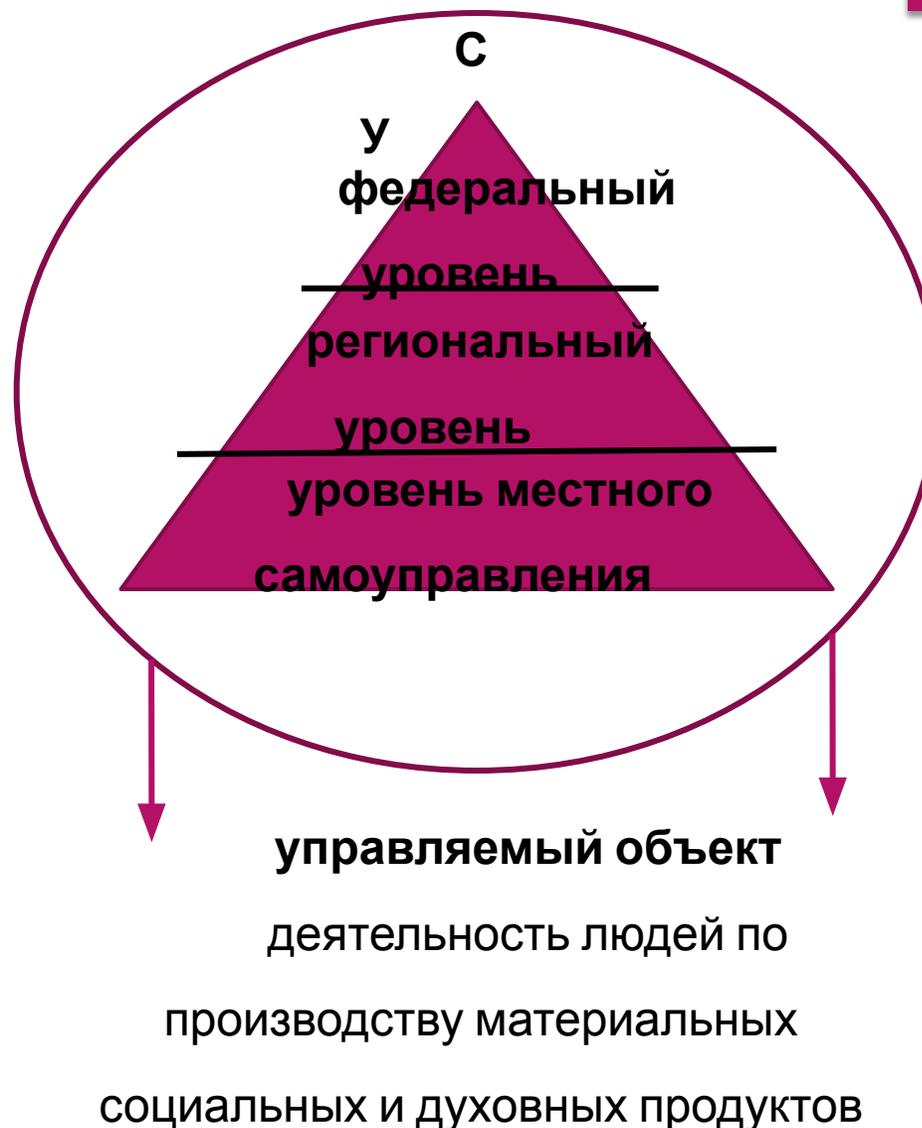
- 
- ▶ На схемах видны прямые и обратные управляющие воздействия, которые занимают центральное место в государственном управлении.
  - ▶ В прямых связях выделяют управляющие воздействия и те элементы государственного управления, которые связаны с их формированием и реализацией.

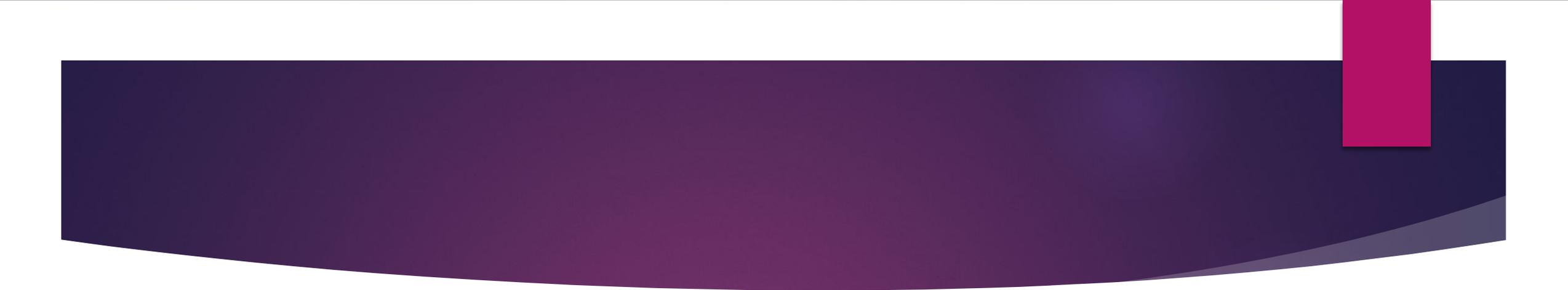
# Особенности управляющих воздействий:

- ▶ **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.**

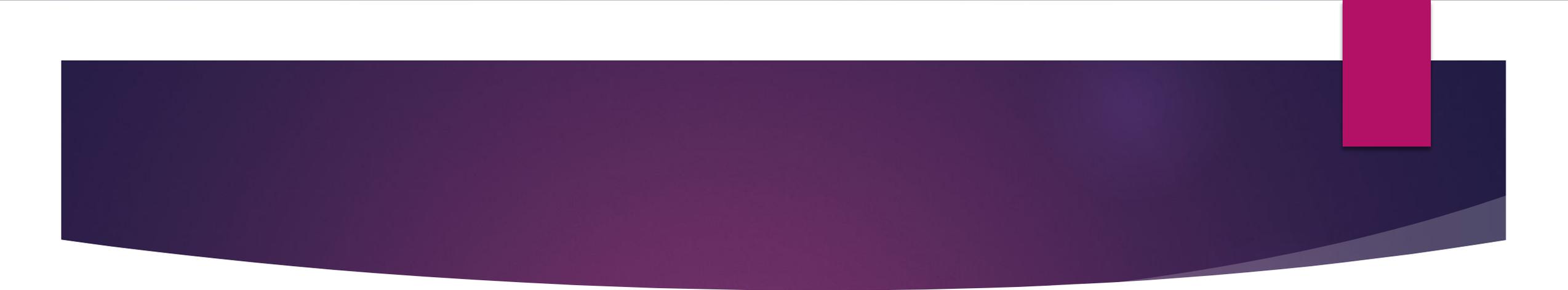
## **Государственное управление**

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.

## 3.2. 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.

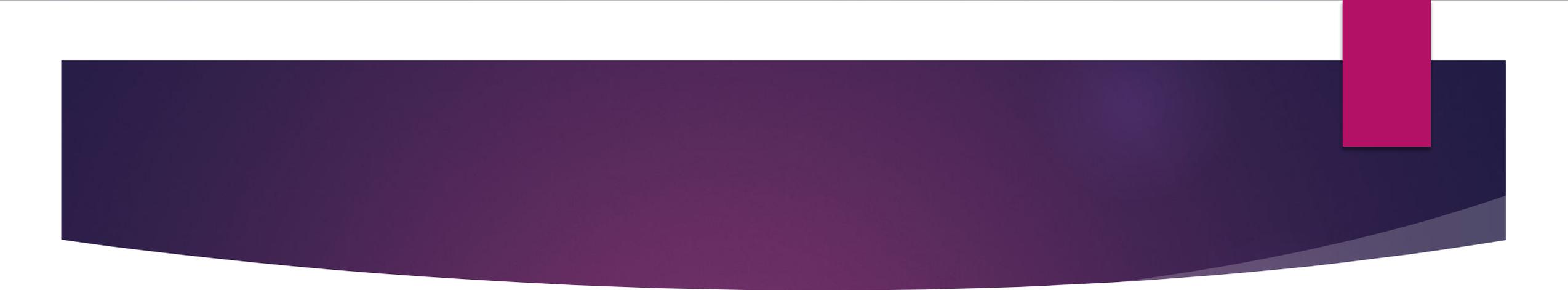
- ▶ **Комплекс свойств** управляемых объектов (систем), определяет **меру управляющих воздействий** со стороны государства.
- ▶ **Чем более развиты управляемые объекты (системы), чем сильнее и рациональнее проявляются их свойства**, тем меньше они нуждаются в государственном управлении, тем само управление 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.

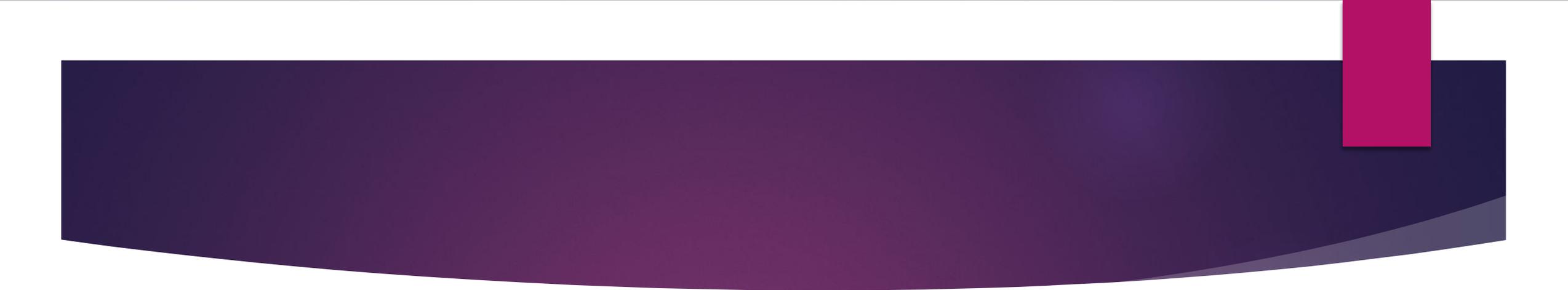
Система, управляемая во всем многообразии составляющих ее компонентов, имеет существенное отличие от системы управляющей.

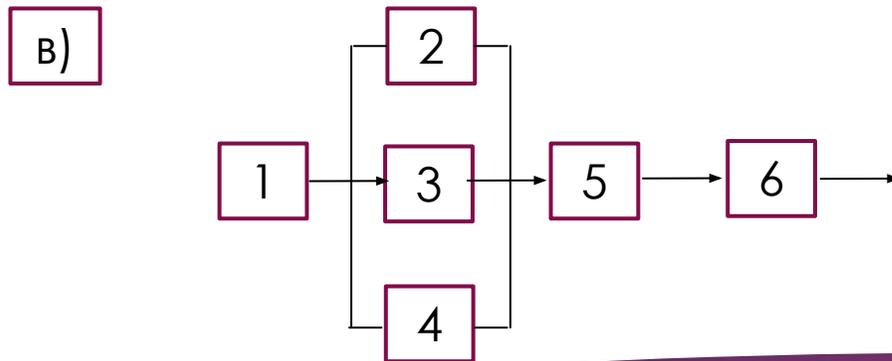
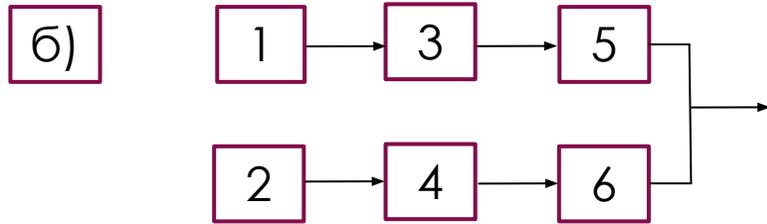
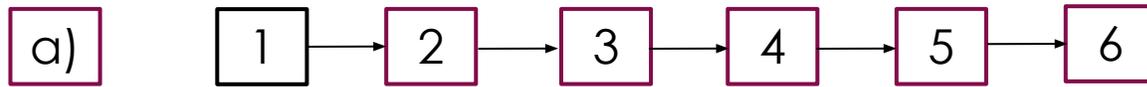
Если для государственного аппарата характерно преобладание иерархических, субординационных, вертикальных отношений, то формирование и развитие общества (гражданского) более предполагает горизонтальные, невластные, диспозитивные связи.

### 3.3. 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;

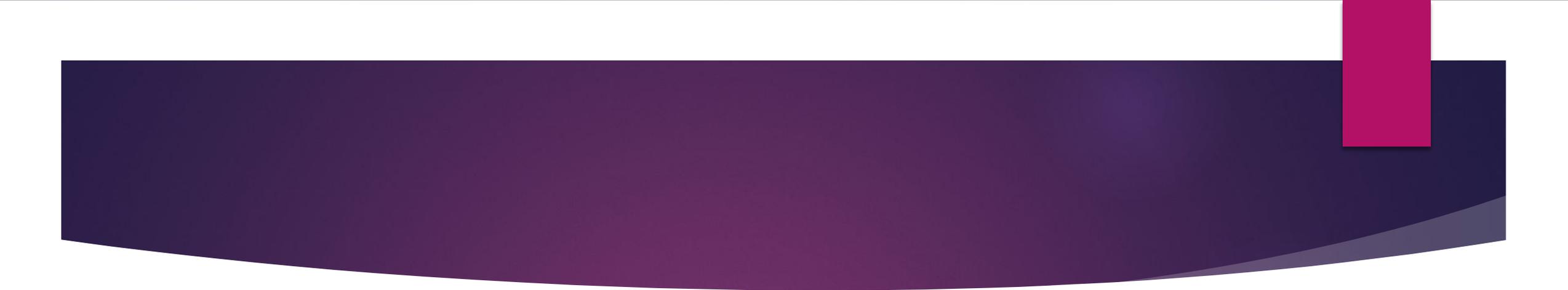
в) Параллельно-последовательный порядок выполнения операций.

- ▶ 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:

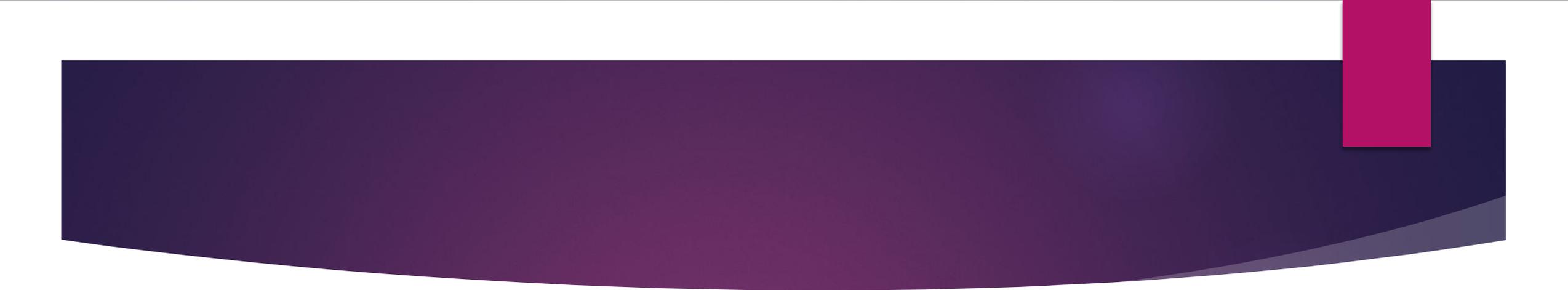
**управляющей системой** (субъектом управления) и  
**управляемой системой** (объектом управления)

- ▶ 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.*

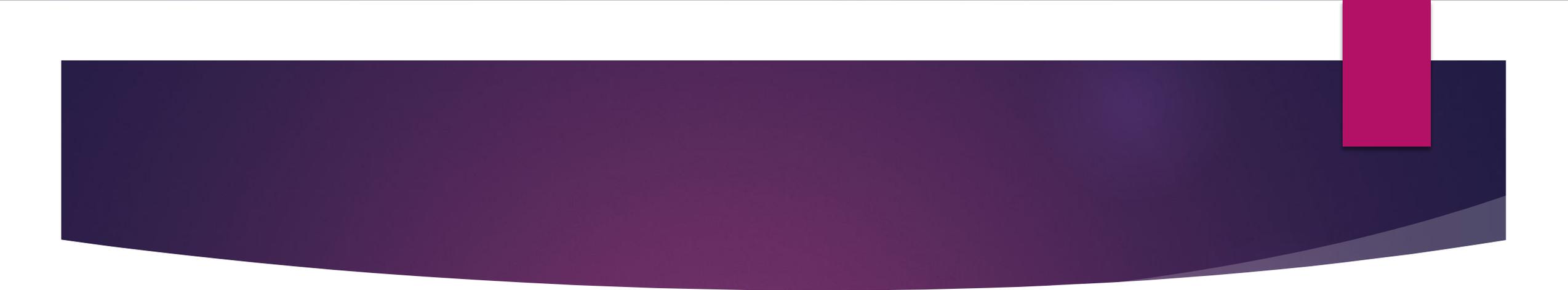


Информация о состоянии управляемого объекта по каналу обратной связи поступает в орган сравнения (ОС) системы, который может внести необходимые коррективы в процесс управления.

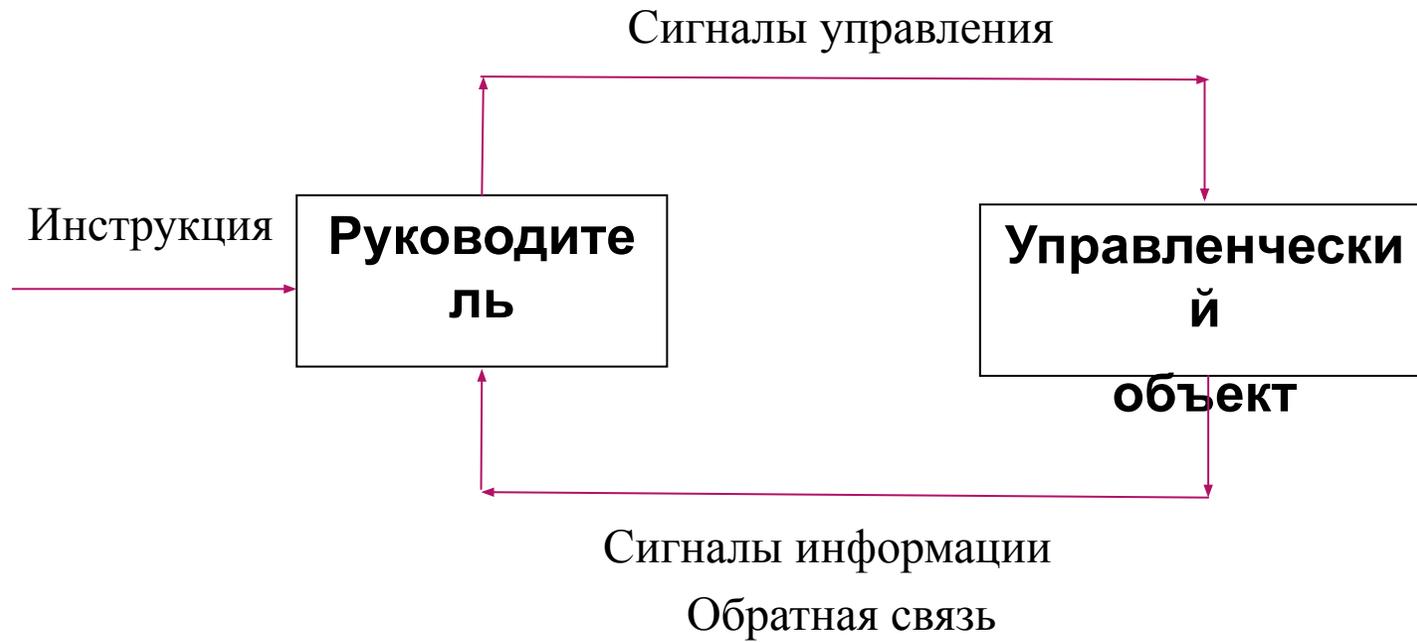
Выделяют следующие разновидности управленческих систем:

- ▶ 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).

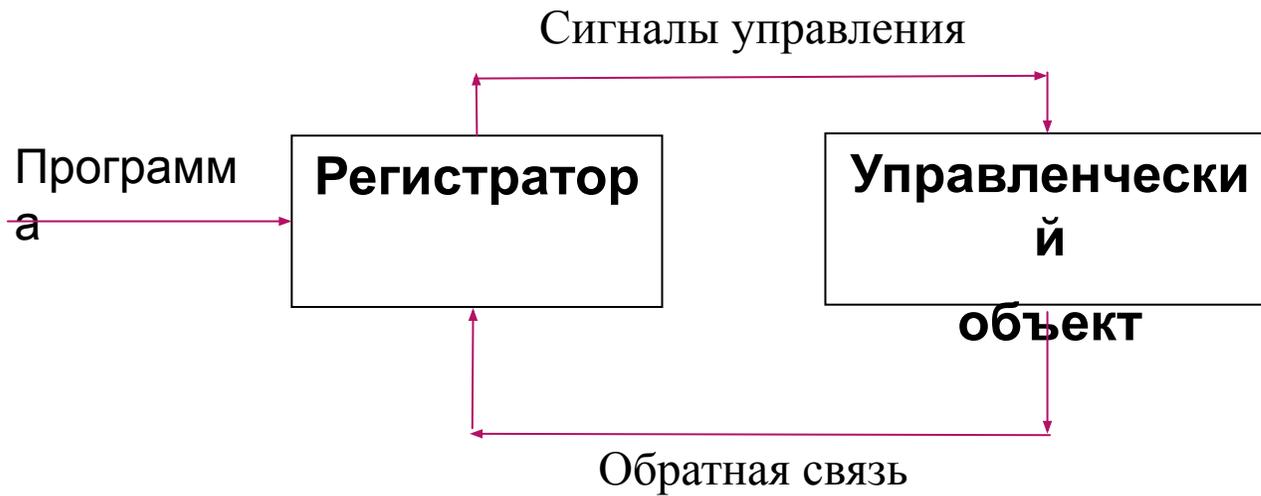
Если процесс управления обеспечивается человеком (оператор, диспетчер, руководитель), то такая система называется **неавтоматической** (рис. 3).



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.

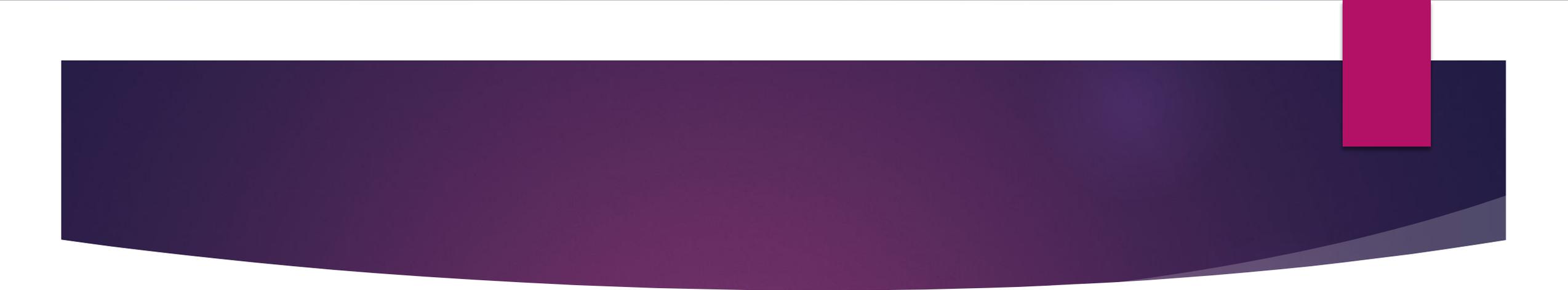
*Рис. 3. Схема неавтоматического (ручного) управления объектом*

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.

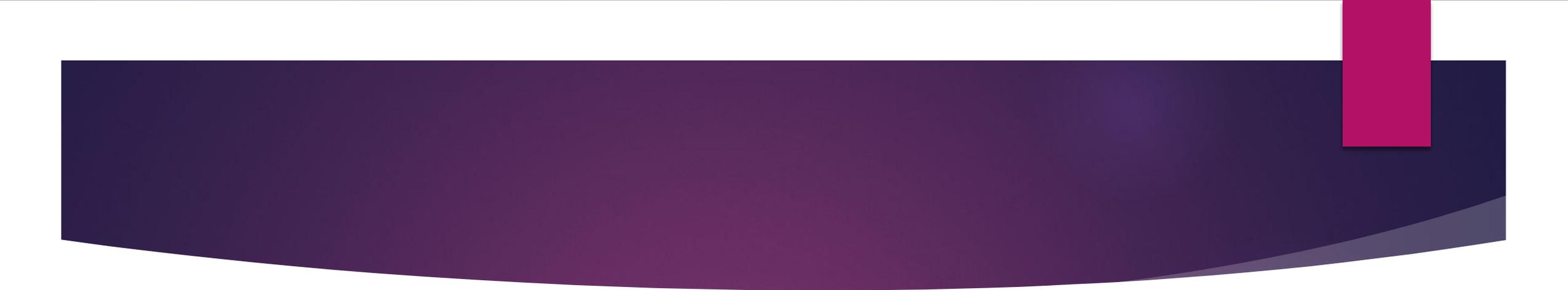


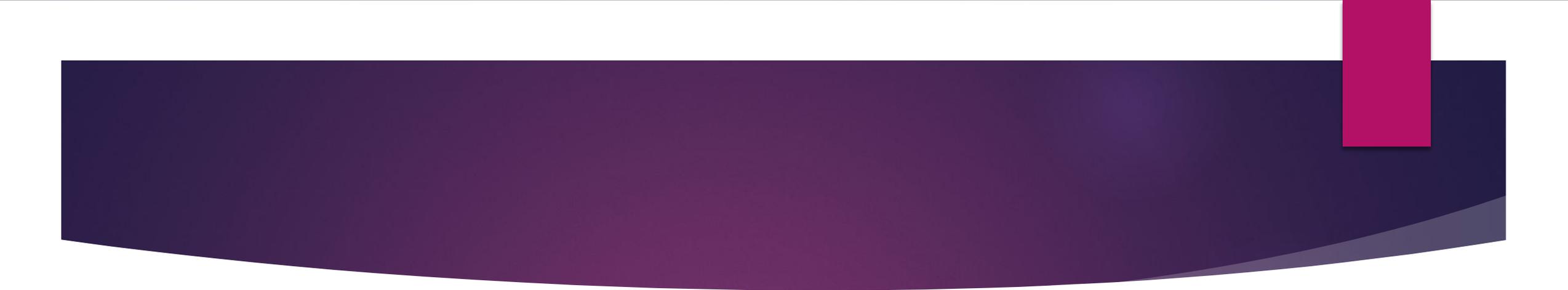
**Рис. 4. Схема автоматического управления объектом.**

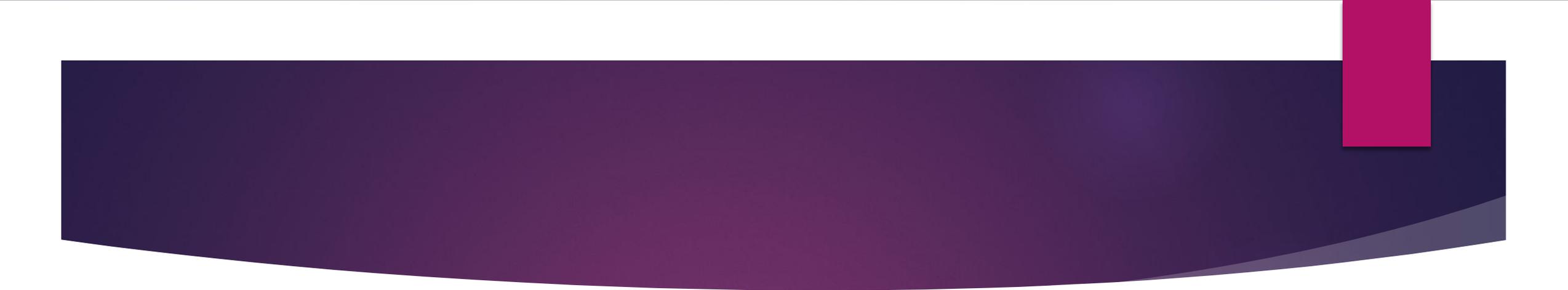
Функции одного из самых совершенных регуляторов обычно выполняет компьютер с его колоссальным быстродействием и практически неограниченной памятью. Важно то, что решения компьютера абсолютно объективны и достоверны. Именно эта особенность компьютерной техники стимулирует настойчивый поиск новых форм 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

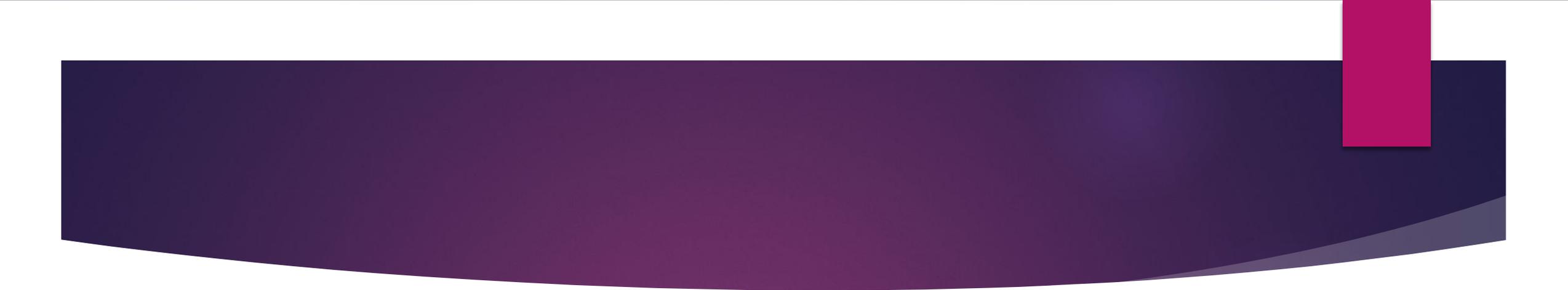
- 
- ▶ Система всегда реагирует на внешние возмущения, и стремится вернуться в состояние равновесия. Но если под воздействием внешних сил система далеко уходит от равновесного состояния, то она может стать неустойчивой и не вернуться в равновесное состояние.

- 
- ▶ 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.

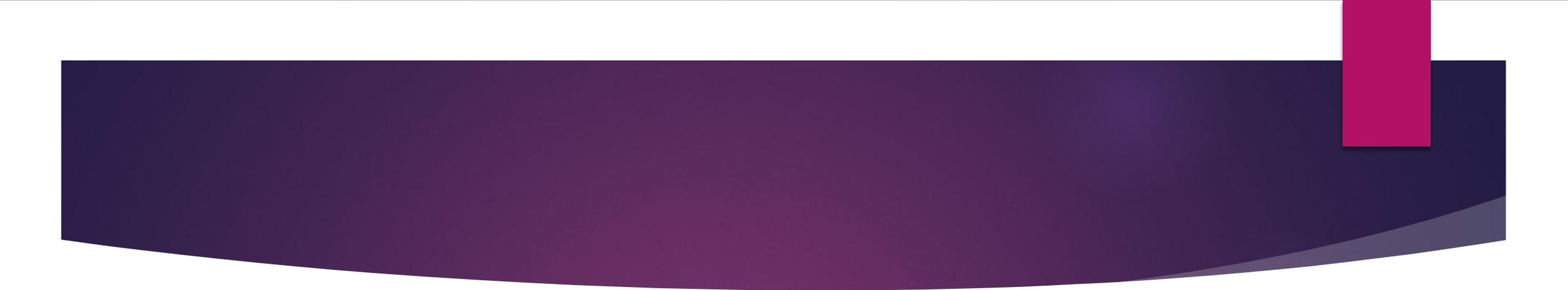
**3.4.**

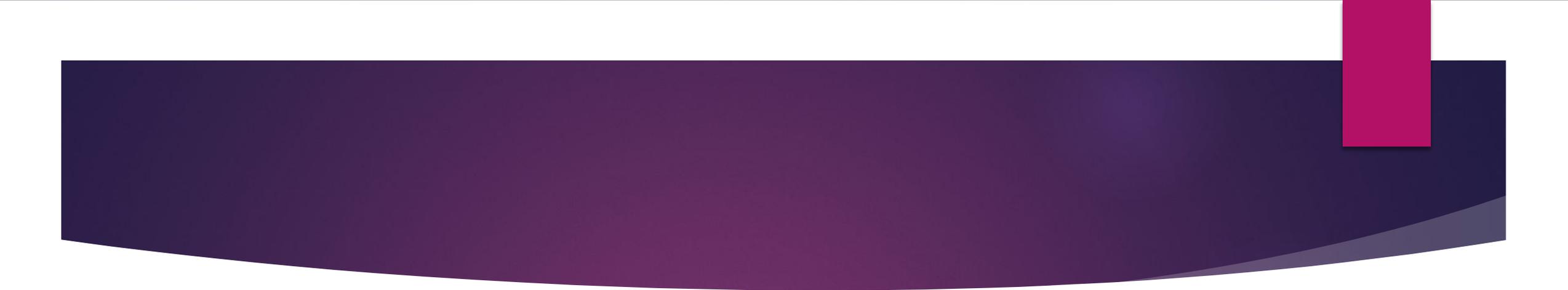
**Организационные  
структуры систем  
государственного  
управления**

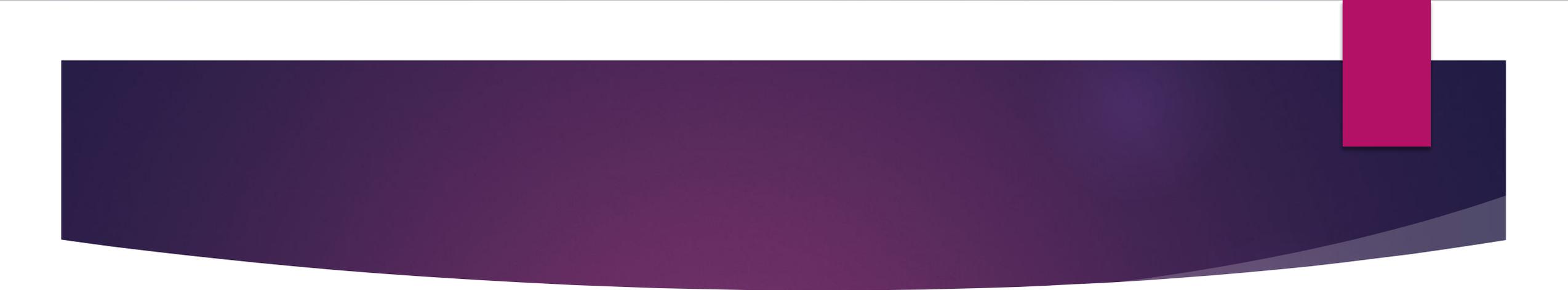
- 
- ▶ **Структура** (лат. Structura – строение) – форма организации системы, единство взаимосвязей между составляющими элементами, совокупность управленческих органов, обеспечивающих выполнение функций управления.

# 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.

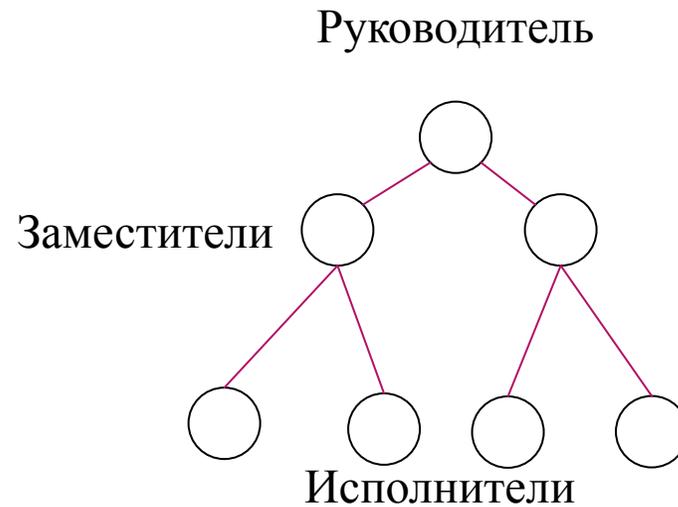
- 
- ▶ Элемент организационной структуры является самостоятельным органом управления, выполняющим определенные функции.
  - ▶ Уровень управления состоит из группы элементов, занимающих определенную ступень в управленческой иерархии, вертикальные связи между уровнями определяют характер подчинения в системе.



Существуют два основных типа  
организационных структур управления:

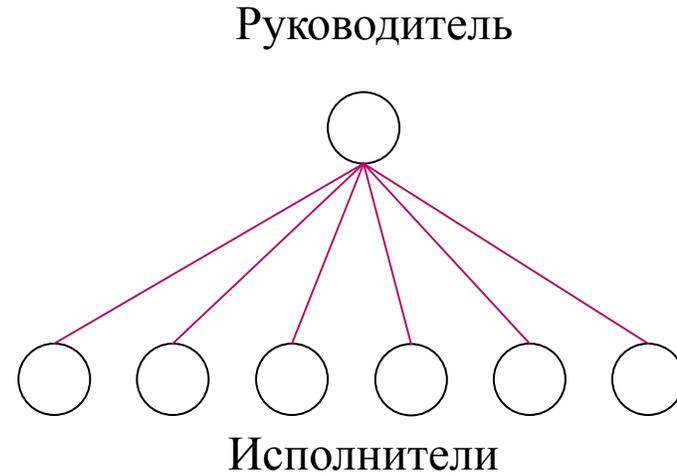
- ▶ **иерархический** (*функциональный*)
- ▶ **линейный.**

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

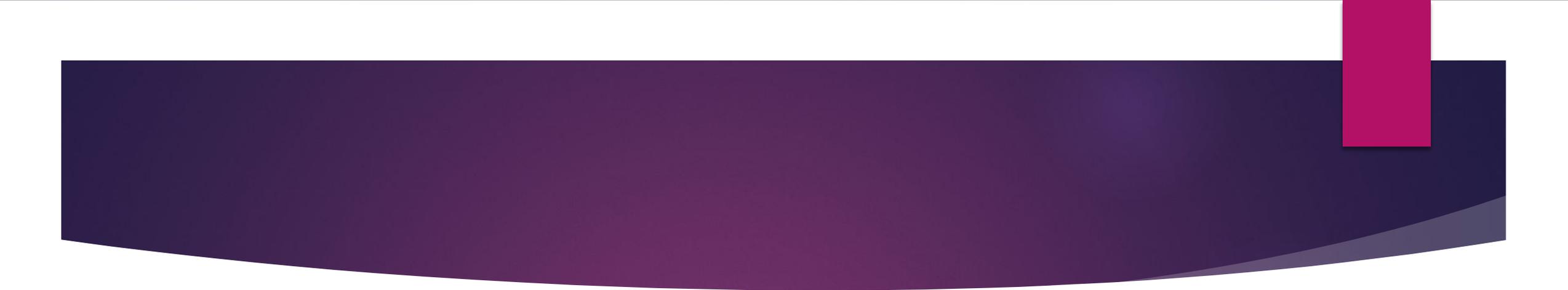


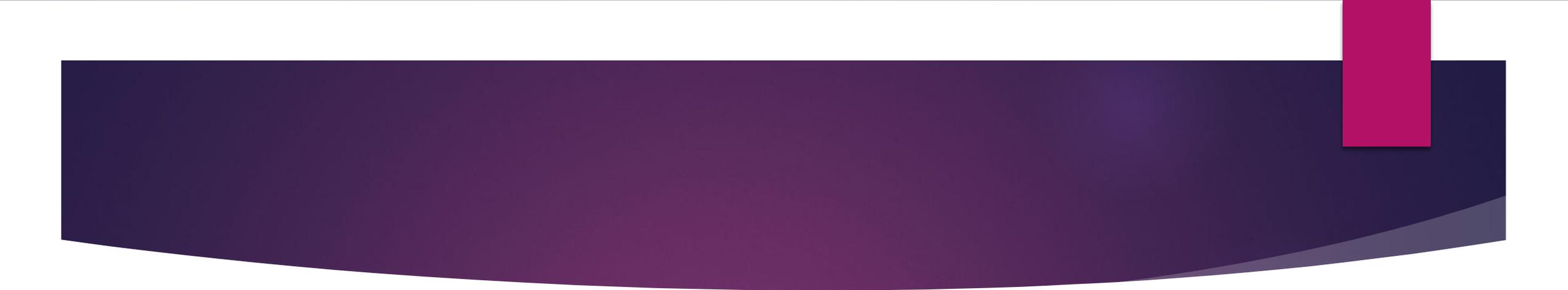
*Рис. 5. Иерархический способ управления.*

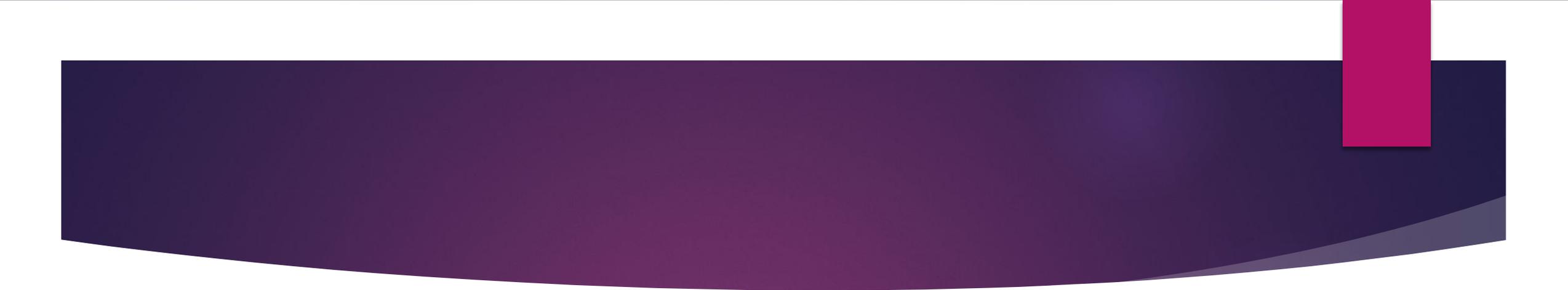
В линейных структурах управляющие функции распределены между всеми элементами системы (рис. 6).



**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.

