

**Учреждение образования «Гомельский государственный
университет имени Франциска Скорины»**

КОНСПЕКТ ЛЕКЦИИ
по теме «НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ»
по дисциплине «Государственное и местное управление»
для студентов специальности
«Государственное управление»

Автор-составитель:
Геврасёва А. П., к.э.н., доцент

Гомель 2015

ТЕМА 7 **Научные основы организации государственного управления**

Лекция №1 **Понятие и сущность организации государственного управления**

1. Понятие, сущность, цели и задачи организации государственного управления.

2. Организационная структура государственного управления, ее основные элементы

3. Основы формирования организационной структуры государственного управления.

1. Понятие, сущность, цели и задачи организации государственного управления.

Управление, в том числе и государственное, должно быть определенным образом организовано: без организации нет и не может быть управления, ибо они связаны между собой как форма и содержание, они дополняют друг друга и их отдельное существование бессмысленно. От того, как сформирована и функционирует организационная структура государственного управления, зависит его эффективность.

Понятие «**организация**» — сложное и многозначное. Существуют различные трактовки данного термина:

Во-первых, **организация** — это самоорганизующаяся система на всех этапах своего жизненного цикла. Определение организации предусматривает необходимость формального координирования взаимодействия работников.

Во-вторых, под **организацией** понимается упорядоченность, структура социальной системы. Структура организации определяет, каким образом должны быть распределены задачи, какой должна быть субординация, каковы формальные координирующие механизмы и модели взаимодействия.

В-третьих, деятельность по обеспечению и достижению определенного уровня организованности или упорядоченности системы; деятельность по упорядочению всех элементов определенного объекта во времени и пространстве. Такое толкование близко к понятию «**организовывать**».

В-четвертых, **организация** рассматривается как объект, обладающий упорядоченной внутренней структурой. В нем сочетаются многообразные связи (физические, технологические, экономические, правовые) и человеческие отношения. Организация как объект представляет собой целостный комплекс взаимосвязанных элементов (свойство организационной сложности) и особое единство с внешним окружением. Для нее характерна целенаправленность функционирования и развития.

В-пятых, любое особое учреждение, призванное осуществлять самопроизводство и обеспечивать деятельность по организации общественных

отношений и процессов. Именно для фиксации специального социального образования, обеспечивающего относительную устойчивость общественных отношений посредством особого механизма, регламентирующего и регулирующего деятельность людей, и используется категория **«социальный институт»**. Понятие «институт» родственно понятию «организация».

Институты рассматриваются, с одной стороны, как некая объективная реальность, как результат исторической эволюции, происходивший через взаимодействие материальных условий, законодательное творчество, развитие идей, политику государства и т.д. Они выступают в качестве факторов, формирующих поведение экономических субъектов. С другой стороны — представляют собой объект, преобразующий деятельность людей, инструменты, подлежащие изменениям через «коллективные социальные действия».

Институты образуют базисную структуру, опираясь на которую люди на протяжении всей истории создавали порядок.

Каждый системообразующий элемент организационной структуры имеет свои цели, задачи, функции, наделен определенными властными полномочиями и располагает определенными средствами, что в совокупности обеспечивает получение необходимого конечного результата.

В качестве **объекта изучения** выступает **организационная структура государственного управления** и ее важнейшие **системообразующие элементы** – государственные органы – республиканские, региональные, местные.

Предметом является изучение природы организации государственного управления, научных подходов и закономерностей построения и функционирования организационной структуры в целом и ее важнейших системообразующих элементов – органов государственного управления, а также изучение их сущности, компетенции, полномочий, задач и функций на всех иерархических уровнях управления.

При изучении организации государственного управления используются **диалектико-материалистический метод, метод сравнительного анализ, системный подход, структурно-функциональный подход, институциональный подход, социологический и статистический подходы**.

Целью изучения организации государственного управления является получение совокупности знаний в области построения и функционирования организационной структуры государственного управления в целом, ее отдельных органов различного уровня управленческой иерархии.

Важнейшая **задача** – это освоение не только теоретических, но и практических вопросов, связанных с сущностью, построением и функционированием организационной структуры государственного управления, ее органов, государственного аппарата в целом.

2. Организационная структура государственного управления, ее основные элементы.

Реализация основных направлений и целевых установок политического, социально-экономического развития страны во многом предопределяется наличием действенной **организационной структуры государственного управления.**

Организационная структура государственного управления концентрирует в себе многообразные возможности государства и представляет собой определенный состав, организацию и упорядоченные взаимосвязи и взаимозависимости его системообразующих элементов. Она обусловлена общественно-политической природой, социально-функциональной ролью, целями и содержанием государственного управления в обществе и обеспечивает формирование и реализацию управленческого воздействия государства на протекающие в обществе процессы.

Организационная структура государственного управления отражает соподчинение системообразующих элементов и их взаимосвязи как по вертикали, так и по горизонтали. В совокупности они образуют единую целостную, качественно новую систему, которую нельзя свести к простой арифметической сумме составляющих ее элементов. Их совокупность, взаимосвязи и взаимодействие придают этой системе новую качественную определенность, обеспечивают ее устойчивость. Наличие системообразующих элементов, устойчивые связи между ними – это ничто иное, как структура системы.

Основополагающими признаками организационной структуры государственного управления являются:

- наличие цели;
- наличие системообразующих элементов (органов государственного управления);
- наличие внутреннего координирующего центра, обеспечивающего стабильность и равновесие организационной системы;
- саморегулирование, обеспечиваемое центром на основе имеющейся информации;
- обособленность (наличие границ, отделяющих организационную структуру от внешней среды);
- организационная культура, основанная на нормах права и поведения.

Определяющим основанием организационной структуры государственного управления является наличие субъекта и объекта управления.

Субъект управления включает в себя институциональную составляющую и личностный компонент. Учреждение государством институции осуществляется в установленном конституционно-правовом порядке в целях реализации функций государства.

Процесс институциализации выражается в различных формах: государственных институтах и органах, учреждениях, организациях, печатной про-

дукции власти – документах, законах, инструкциях, нормах, правилах, приказах и т.д.

Субъекты управления отличаются друг от друга формами построения, властными полномочиями и степенью ответственности, сочетанием принципов единоначалия и коллегиальности, выборностью или назначением на должность, методами и формами деятельности и др.

Специфика и особенности субъектов управления позволяет разграничить и сочетать их функции, полномочия, избежать дублирующего воздействия со стороны нескольких субъектов по отношению к одному объекту.

Каждый субъект управления, занимая определенное положение в иерархии организационной структуры государственного управления, должен иметь четко определенные обязанности, права, свою меру ответственности, которые фиксируются в соответствующем нормативном акте, например, в положении об органе государственного управления.

Между субъектом и объектом управления должны устанавливаться четкие организационные отношения.

3. Основы формирования организационной структуры государственного управления.

Организационная структура государственного управления обеспечивает функционирование системы государственного управления конкретного государства. В силу этого она **строится на основе:**

- Конституции государства, действующей на его территории законов и нормативных актов, регламентирующих организацию государственного управления в целом и в соответствующей сфере деятельности;

- учета сложившейся мировой практики и национальных особенностей страны в организации государственного управления в различных сферах деятельности.

К **общим правилам** формирования организационной структуры государственного управления следует отнести следующие:

- каждый объект должен иметь свой и желательно единственный (хотя существуют объекты двойного подчинения) субъект управления;

- за каждым субъектом закрепляются свои объекты управления, объединяемые каким-либо существенным признаком (территориальной принадлежностью, функциональным, отраслевым и др.);

- между субъектом и объектом управления должны устанавливаться определенные отношения – взаимные обязанности, права, ответственность.

Отклонение от общих правил влечет за собой появление таких негативных тенденций в системе государственного управления, как параллелизм и дублирование, которые негативно влияют на его качество и эффективность.

Организационная структура государственного управления должна обеспечивать и регламентировать:

- **полноту ответственности** каждого управленческого органа за достижение поставленной перед ним цели и возложенные на него функции;
- **сбалансированность целей** всех звеньев нижестоящего с целями вышестоящего уровня;
- **комплексность выполнения функций** управления по отношению к поставленной цели по горизонтали и по вертикали;
- **рациональное разделение и кооперацию** усилий между звеньями и уровнями государственного аппарата;
- **реализацию прав и ответственности** при решении управленческой задачи;
- **полное соответствие** исполнения компетенции и правам.

Организационная структура государственного управления формируется на основе определенных принципов, которые выступают в качестве основополагающей идеи и носят объективный характер, поскольку отражают реальные условия построения и функционирования системы. Выделяют две группы принципов организации государственного управления: *организационно-политические* и *организационно-технологические*.

Организационно-политические принципы основаны на объективной необходимости учета социально-политических, экономических и иных процессов государственного и общественного развития. К ним относятся: принцип законности; принцип соблюдения прав и свобод человека; принцип соблюдения жизненно важных интересов личности, общества, государства; принцип взаимной ответственности; принцип гуманизма; принцип осуществления связи с общественностью.

Организационно-технологические принципы отражают основные подходы к формированию организационной структуры государственного управления и обеспечивают эффективность его функционирования. К ним относятся: принцип единства и целостности; принцип устойчивости и развития; принцип сочетания централизации и децентрализации; принцип разделения труда.

На сегодняшний день в мировом масштабе нет единой классификации органов управления, но существуют **критерии** построения организационной структуры управления:

- территориальный масштаб компетенции (по этому критерию выделяют федеральные, республиканские, местные органы управления);
- порядок образования органов управления (образуемые и избираемые);
- характер и содержание компетенции (функциональные, отраслевые, межотраслевые органы управления);
- порядок разрешения вопросов компетенции (органы коллегиального управления, органы единоначального управления).

Во многом организационная структура зависит от человеческого потенциала, информационного обеспечения, стиля государственного управления, от способности государственного аппарата осваивать современные научные методы и технические средства управления.