

60.550.372я73  
С34

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
СИБИРСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

**Б. С. СИВИРИНОВ  
Л. П. ХЛЕВЕЦКАЯ**

## **ТЕОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ**

Учебно-методический комплекс для дистанционного обучения  
по специальности 061000 «Государственное и муниципальное управление»

**НОВОСИБИРСК 2002**

**ББК 60.550.372я73**

**С34**

Издается в соответствии с планом учебно-методической работы СибАГС

*Рецензенты:*

*Н. М. Толкачев, зав. кафедрой финансов и кредита СибАГС;*

*Т. А. Кулешова, канд. экон. наук, доц. кафедры экономической теории СибГУТИ*

**Сивиринов Б. С., Хлевецкая Л. П.**

**С34 Теория управления:** Учеб.-метод. комплекс для дистанционного обучения.— Новосибирск: СибАГС, 2002.— 206 с.

Учебно-методический комплекс предназначен для дистанционной формы обучения слушателей Института переподготовки специалистов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление». Комплекс включает методические рекомендации к курсу, тексты лекций по основным темам, словарь терминов, библиографические списки основной и дополнительной литературы по тематике дисциплины.

**ББК 60.550.372я73**

**С34**

**© СибАГС, 2002**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Цели и задачи курса «Теория управления» .....	5
Методические рекомендации по изучению курса .....	5

### Раздел I. Эволюция управленческой мысли и практики

Тема 1. История управленческой мысли и практики .....	7
1.1. Древний мир — история и практика управления.....	7
1.2. Научная мысль прошлого об управлении.....	13
1.3. Предпосылки возникновения науки управления .....	17
Тема 2. Школы управления, теоретические подходы к управлению.....	23
2.1. Школа «научного управления» (классическая) и ее современные модели (1885—1920 гг.).....	24
2.2. Классическая, или административная школа управления (1920—1950 гг.).....	25
2.3. Школа человеческих отношений (1930—1950 гг.).....	27
2.4. Наука управления — исследование операций (количественный подход) (Management Science Operation Research) (с 1940-х гг. по настоящее время).....	28

### Раздел II. Теоретические основы науки управления

Тема 3. Сущность и содержание теории управления и ее междисциплинарные связи.....	34
3.1. Объект и предмет теории управления.....	34
3.2. Законы управления и их характеристики .....	38
3.3. Управленческая деятельность и ее особенности.....	41
3.4. Методы управленческой деятельности .....	43
Тема 4. Системный метод в управлении .....	48
4.1. Исторические предпосылки и познавательные основы системного подхода .....	48
4.2. Целостность мира и феномен интеграции. Три уровня масштабности систем.....	53
4.3. Естественный и искусственный мир Герберта Саймона.....	57
4.4. Системность в управлении.....	60
Тема 5. Организационные формы и структуры управления.....	70
5.1. Организационная система управления, ее структура (система управления и ее общая структура) .....	70
5.2. Связи управления, их организационные структуры .....	71
5.2.1. Линейная система.....	71
5.2.2. Функциональная система .....	73
5.2.3. Линейно-функциональная система.....	74
5.2.4. Матричная система .....	75

### Раздел III. Управление как процесс

Тема 6. Процесс управления и его содержание .....	79
6.1. Понятие управления .....	79
6.2. Процесс управления и его функция .....	81
6.3. Принципы управления.....	83
6.4. Синергетика и управление .....	85
Тема 7. Методология и организация процесса разработки управленческого решения.....	90
7.1. Принятие решений как вид управленческой деятельности .....	90
7.2. Факторы, определяющие качество и эффективность управленческих решений .....	92
7.3. Классификация управленческих решений.....	94
7.4. Требования, предъявляемые к управленческим решениям.....	95
7.5. Процесс подготовки, принятия и реализации управленческих решений .....	96
7.6. Руководитель в процессе принятия и реализации решения.....	99
7.7. Принятие решений в государственном и муниципальном управлении.....	102

Тема 8. Общие функции управления .....	106
8.1. Роль и содержание функции планирования .....	107
8.1.1. Структура планово-управленческих работ .....	108
8.2. Процесс прогнозирования в механизме социального планирования .....	110
8.3. Организационная функция .....	113
8.4. Функция регулирования .....	114
8.5. Значение и содержание функции координирования .....	115
8.6. Стимулирование .....	116
8.7. Контрольная функция .....	117
8.8. Система функций органов государственной власти и управления .....	118
Тема 9. Информационные и коммуникативные процессы в управлении .....	124
9.1. Понятие информации .....	124
9.2. Роль и место информации в управлении .....	125
9.3. Информационные процессы в социальных средах .....	128
9.4. Понятие коммуникации. Коммуникативные процессы в управлении .....	130
9.5. Информация как основа государственного управления .....	131
Тема 10. Эффективность процесса управления .....	136
10.1. Общее понятие эффективности управления .....	136
10.2. Понятие эффективности и социальное управление .....	141
 Раздел IV. Теоретические аспекты социального управления 	
Тема 11. Основы теории социального управления .....	148
11.1. Социальное управление как самостоятельная отрасль научного знания .....	148
11.2. Сущность и содержание социального управления .....	151
11.3. История управленческих революций .....	157
Тема 12. Человек в системе управления .....	165
12.1. Человек в традиционном и современном управленческом процессе .....	165
12.2. Основные факторы повышения роли персонала в постиндустриальном обществе .....	169
12.3. Теория человеческого и социального капитала .....	177
Тема 13. Государственная служба. Управление и этика .....	183
13.1. Институт государственной службы в России .....	183
13.2. Управленческая деятельность государственной службы .....	184
13.3. Этика государственного служащего .....	189
Словарь основных терминов .....	199

## ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ КУРСА «ТЕОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ»

Курс «Теория управления» играет важную роль в формировании знаний по теоретическим основам управленческой деятельности, в том числе в сфере государственного управления.

*Основные задачи изучения курса* — усвоение теории управления и формирование целостного научного представления об управлении.

В результате обучения студент должен:

**знать** ключевые понятия и категории теории управления;

**иметь представление** об эволюции управленческой мысли и практики, ее основных школах и современных теоретических аспектах социального управления;

**понимать роль и значение** теории управления для развития практики, особенно в сфере государственного управления;

**уметь анализировать** процесс управления, выделять такие его содержательные компоненты, как разработка управленческого решения, общие функции управления, информационные и коммуникативные процессы в управлении, эффективность процесса управления и др.

## МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИЗУЧЕНИЮ КУРСА

Учебно-методический комплекс состоит из четырех разделов.

**Первый раздел** посвящен эволюции управленческой мысли и практики и предполагает усвоение студентами идеи о естественно-историческом характере процесса формирования управленческих структур.

**Второй раздел** затрагивает ряд основных аспектов, связанных с тем, что теория управления строится на базе использования различных сфер и направлений научного знания: социологии, кибернетики, теории систем, феноменологии и др.

**Третий раздел** призывает воспринимать управление объектами как процесс, которым в свою очередь тоже надо управлять.

**Четвертый раздел** показывает, что управление на всех масштабных уровнях всегда носит социальный характер. Особое место в разделе занимает тема «Человек в системах управления», так как человеческий фактор во многом является решающим и определяет качественные параметры как экономического, производственного, так и в целом государственного и муниципального управления.

Для качественного усвоения материалов курса предлагается следующий поэтапный **«сценарий» изучения дисциплины**.

**Первый этап.** Внимательно *прочитайте текст лекции*, содержащийся в учебно-методическом комплексе. В ходе чтения обращайтесь особое внимание на понятия и тезисы, которые выделены **жирным шрифтом**. После этого еще раз вернитесь к данному тексту и перечитайте только выделенные фрагменты. В своей совокупности они должны составить *смысловое резюме всей темы* — тот необ-

ходимый минимум, который следует запомнить для того, чтобы иметь целостное представление по конкретному вопросу.

**Второй этап.** Для закрепления усвоенного материала обязательно ответьте на *письменные задания*, которые находятся внутри текста лекции. Для окончательного закрепления смысловой структуры обратитесь к *словарю основных понятий и терминов*, который дает относительно строгое определение важнейших понятий всего курса.

**Третий этап.** После того, как вы овладели четкой и структурированной информацией по теме дисциплины, обратитесь к *списку основной литературы*. Задача этого этапа состоит в том, чтобы расширить и повторить усвоенный вами материал. В библиографическом списке, как правило, указываются соответствующие страницы двух основных на сегодняшний день в России учебников по теории управления. В своей совокупности эти материалы должны расширить ваши представления по теме и *способствовать самостоятельному выявлению значимых проблемных узлов*, поскольку нередко одни и те же вопросы могут трактоваться авторами учебников неодинаково.

**Четвертый этап.** С целью расширения знаний по данной дисциплине вы можете использовать *дополнительную литературу*, список которой находится в конце любой лекционной темы, после списка основной литературы.

Свободное место на полях предназначено для заметок, которые следует делать по ходу изучения темы. На полях располагаются специальные пиктограммы, призванные облегчить работу с текстом. Их следует запомнить, поскольку они будут повторяться в каждой теме курса. Значение пиктограмм следующее:

**NB** — обратить особое внимание;



— ключевое слово, понятие, включенное в словарь;



— задание, связанное с записью, ссылки на задания;



— примеры, иллюстрации, дополнительная информация.

### Тема 1. ИСТОРИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ МЫСЛИ И ПРАКТИКИ

#### Учебные цели

1. Охарактеризовать практику управления в Древнем мире.
2. Дать представление об идеях управления в разных философских системах.
3. Дать общее представление о предпосылках возникновения науки управления в XIX в.

#### План темы

- 1.1. Древний мир — история и практика управления
- 1.2. Научная мысль прошлого об управлении
- 1.3. Предпосылки возникновения науки управления

#### 1.1. ДРЕВНИЙ МИР — ИСТОРИЯ И ПРАКТИКА УПРАВЛЕНИЯ

**Управление** возникло еще на начальных этапах развития общества. На заре человеческой истории, в жизни первобытного общества, можно было бы наблюдать определенную степень регуляции. Основным фактором, инициирующим регуляционные процессы, был инстинкт самосохранения, стремление предков человека к выживанию. Поэтому в структуре механизма регуляции поведения древнего человека большое место еще занимали условные рефлексy — индивидуальные и коллективные. Их проявление хорошо прослеживалось в таких видах деятельности, как охота, защита территории и сородичей.

Самой первой формой общественной организации был род. Используя эту естественно возникшую, социальную организацию, человечество вышло из дикого состояния и достигло цивилизации. Поэтому зародыш управления следует искать в родовой организации и последовательно развивающихся формах этого учреждения вплоть до установления политического общества.

Совместно живущие люди (локализованная часть рода или родовая община) вместе трудились и вместе потребляли добытое. Поэтому в организационном отношении род первоначально доминировал над общиной как чисто хозяйственной организацией. Следует, однако, заметить, что, несмотря на упрощенный характер организационных форм, первобытное общество все же имело регулятивные механизмы и структуры, с одной стороны, «унаследованные» от животных (вожак стаи), а с другой — порожденные сознанием человека.

!  
NB

NB

Развитие первобытного общества и совершенствование орудий труда привело к меньшей зависимости человека от множества предметов и явлений. Человек стал сильнее и уже мог быть достаточно самостоятельным, что привело к формированию локальных структур первобытного общества. В результате естественно сложились организационные структуры доклассового общества, сначала род, а затем и племя. Когда человек жил стадами, специальных организационных форм управления практически не существовало. Но несколько стад объединялись в род. Это было вызвано прежде всего потребностью к выживанию. Эти же факторы вызвали потребность в управлении родом. Так как численность рода, по сравнению со стадом, возросла, возможность большего круга действий тоже возросла, возрос выбор, кого послать на охоту, сколько человек, в какое место и т. д. Из этих потребностей появилась первая управленческая структура, которая выглядела следующим образом (рис. 1.1):

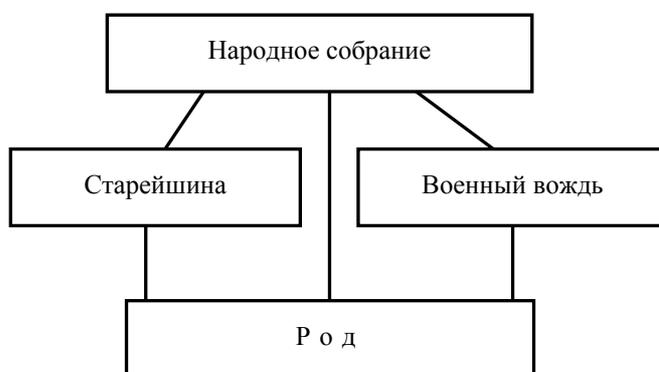


Рис. 1.1. Родовая управленческая структура

Функции народного собрания были самыми главными, оно решало все основные вопросы. Совет старейшин был совещательным органом, его решения требовали подтверждения народным собранием. Военными были все, способные держать оружие, поэтому самого сословия военных еще не существовало. Не существовало также и единого, постоянного военного вождя. Возможно, это была самая демократичная форма управления, но, как говорится, чем больше голов, тем больше голосов. Добиться решения на народном собрании было крайне трудно, поэтому происходит дальнейшая эволюция (рис. 1.2), на смену родовой организации приходит племенная.

NB

Совет старейшин из совещательного органа трансформировался в руководящий орган. Фактором, позволяющим старейшинам занять такое положение, был богатый опыт и ум. Им как самым опытными и мудрыми доверяли решение споров, деление добычи и многое другое.

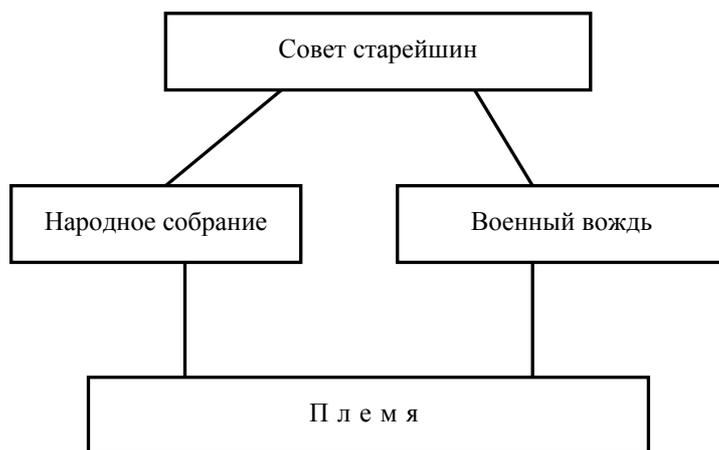


Рис. 1.2. Простая племенная структура управления

Военный вождь — это уже постоянная фигура, его основное занятие в мирное время — обучение юношей искусству войны, а в военное — командование армией. Военный вождь получал такое право либо по праву силы, либо избирался самими воинами. Следует заметить, что именно здесь были заложены корни наследования титулов. Военный вождь, как правило, передавал своему сыну все свое искусство и с детства готовил его к занимаемой «должности».

Дальнейшее развитие общества привело к тому, что войны стали занимать существенное место в жизни племени. Так появилась прослойка воинов. Их основным занятием было ведение военных действий. Структура управления в этом случае более усложненная (рис. 1.3):

NB

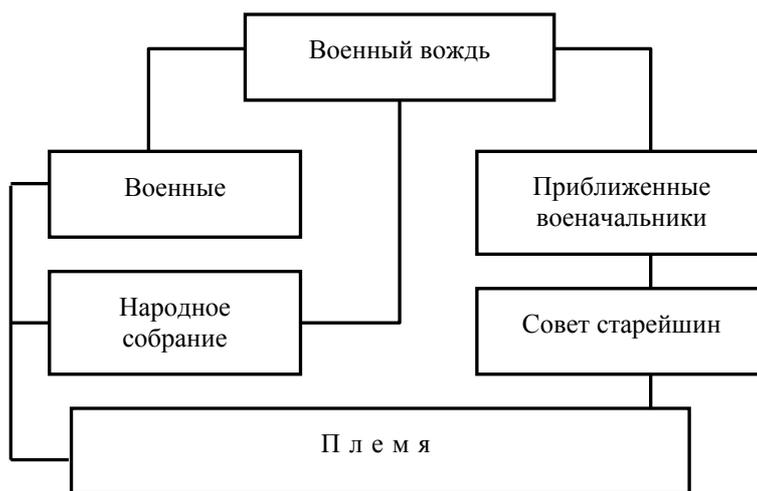


Рис. 1.3. Усложненная племенная структура управления

Такая **система управления** позволяла контролировать всю деятельность племени одним человеком. Приближенные военного

!

вождя стали совещательным органом, который в дальнейшем трансформировался в один из основных органов опоры правителя. Совет старейшин потерял всю свою силу, и очень скоро такой орган исчез совсем. Народное собрание потеряло свою прежнюю функцию и вскоре тоже перестало функционировать как орган управления.

NB

Рассмотренные механизмы и структуры управления родом и племенем достаточно эффективно выполняли свою функцию. Но в то же время очевиден внешний и весьма ограниченный характер их воздействия как на все общество, так и на отдельного индивида. Как бы то ни было, эта система не могла обеспечить постоянной и непрерывной регуляции поведения людей первобытного общества. Поэтому дополнительно сформировался механизм внутренней регуляции поведения человека, имеющий социально-психологическую природу. Этот механизм был связан с процессом освоения людьми социального опыта и закрепления его норм в сознании и психике индивида. Регуляторами общественной жизни древних были обычаи. По общему признанию ученых, обычаи (древнегреческое «дике» — обычай — употреблялось в значении «то, как принято поступать») — это правила поведения, сложившиеся и закрепившиеся вследствие постоянного исполнения тех или иных действий строго определенным образом. Механизм действия обычая существенно отличается от механизма действия большинства нынешних норм поведения, базирующихся на рациональных основаниях и предполагающих сознательную ориентировку человека в проблемных ситуациях. В основе жизни предков лежало строгое следование целому комплексу правил, продемонстрировавших свою спасительную силу во времена предков.

NB

Система правил поведения людей Древнего мира включала три группы норм:

- а) запреты, табу (брачные, пищевые, территориальные и т. п.)
- б) обычаи, определяющие совершение регулярно повторяющихся общественных акций (обряды, инициации).

В результате развития и усложнения социально-экономических отношений старые управленческие структуры становились все менее эффективными, и общество, естественно, нуждалось в новой системе управления, адекватной новым условиям жизни. Поэтому постепенно, почти в течение тысячелетий формировалась новая **система управления** обществом — государство.

!



Следует подчеркнуть, что в отличие от широко распространенной точки зрения о том, что государство возникло только по причине социально-конфликтной ситуации в обществе как аппарат подавления и принуждения, целесообразно в механизме возникновения государственных структур управления видеть в первую очередь естественную причину социально-управленческого характера.

---

Формирование государства — закономерный итог разложения родоплеменного строя. Только государственная организация общественной жизни могла сдерживать деструктивные тенденции в жизнедеятельности общества при той социальной дифференциации населения, которая возникла в результате разложения родоплеменного строя. Государственная организация общества в основных чертах имеет следующие признаки:

— территориальное (безразличное к кровнородственным связям) объединение населения, находящегося под систематическим воздействием;

— публичная власть;

— особого рода аппарат принуждения;

— наличие особого материального фонда на содержание этого аппарата, создаваемого за счет налогов или иных сборов с зависимого населения.

По мере дальнейшего развития государства управление получает все большую самостоятельность в виде системы особых надстроечных институтов. Реально это выразилось в появлении целой группы людей, которые выделяются, чтобы управлять другими и чтобы в интересах и целях управления постоянно владеть аппаратом принуждения.

NB

К этому времени появляются новые регуляторы общественной жизни — законы. Вначале это были специально отобранные и санкционированные властью обычаи и традиции, впоследствии, будучи записанными и систематизированными, они принимают статус правовых законов. В то же время многие новые формулы правил поведения содержали ссылки на обычаи, не говоря уже о том, что в регуляции социальной жизни широко использовались неписанные правила и ритуалы.

NB

Государственно-управленческий процесс того времени формировался в связи с основными видами деятельности людей. Это были войны, строительство различных сооружений (например, каналов, дворцов, храмов), сбор налогов, написание и хранение учетных документов и т. д. Все это, безусловно, требовало многочисленной рабочей силы. Ее организованное использование могло осуществляться организованными усилиями только централизованного государства с иерархически построенной и разветвленной сетью административных органов, охватывающих все сферы приложения труда. Многочисленный административный персонал составляли разного рода управляющие, сборщики налогов, контролеры, надсмотрщики, писцы и прочие должностные лица.

Рабовладельческое общество было первой цивилизацией, в которой стали создаваться мощные государства с сильным управленческим аппаратом и армией.

!

**Контроль**, организация работ, распределение продуктов, поощрения — все это требовало четкой системы управления. Она стала более разветвленной и выглядела на примере Древнего Египта уже так (рис 1.4):

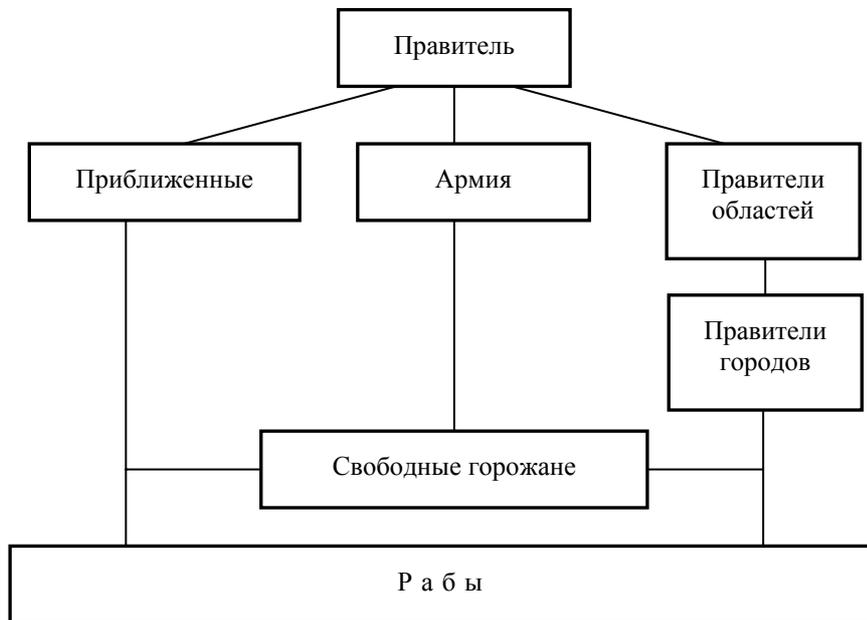


Рис. 1.4. Государственная структура управления в Древнем Египте

Правитель был главой власти, он издавал все законы, принимал все решения об объявлении войны или мира, то есть правитель функционировал как орган законодательный. Он управлял уже не напрямую, а через правителей областей, те в свою очередь через правителей городов влияли на свободных горожан и на рабов. Правители выполняли организационные и исполнительные функции, а также контроль за исполнением и поощрение отличившихся. Приближенные или совет приближенных был одним из главных совещательных органов. В него входили личные друзья правителя, крупные военачальники, богатые купцы и горожане. Правитель по-прежнему был командующим армией, поэтому армия оставалась главной опорой правителя.

Таким образом, в Древнем Египте управление обществом в госструктуре охватывало все сферы его функционирования и базировалось на пирамидальных, вертикальных управленческих связях, четко детерминирующих все стороны жизни человека.



**Задание 1.1.** Используя рекомендуемую литературу, приведите примеры управления в конкретных видах деятельности первобытного общества: \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 1.2.** Проанализируйте возникновение первых организационных форм управления первобытным обществом, покажите потребность в дополнительных регулятивных механизмах поведения людей:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Несколько другая, хотя и во многом аналогичная система управления сложилась в Древней Греции. В Греции сформировалась аристократическая форма правления (олигархия), впоследствии переросшая в демократию, которая являлась наиболее удобной управленческой системой в городах-государствах, государствах-полисах, где их небольшие размеры позволяли гражданам страны напрямую участвовать в ее управлении.

## 1.2. НАУЧНАЯ МЫСЛЬ ПРОШЛОГО ОБ УПРАВЛЕНИИ

В результате развития общества культура как таковая сумела выразить себя в философии, через которую оказала непосредственное влияние на формирование систем управления государством. Яркой иллюстрацией этому служит целая плеяда таких блестящих философов, так или иначе высказывавшихся об обществе и о роли управления в его структуре, как Сократ, Платон, Аристотель, Гераклит, Демокрит.

Гераклит считал, что управление как видоизменяющийся процесс должно исходить из принципа неравенства граждан, который базируется на убеждении философа о разном духовном потенциале людей, поэтому Гераклит не признавал демократии как оптимальной формы управления. Вместе с тем он отвергал и тиранию на том основании, что она, якобы, не дает раскрыться человеку, подавляя его волей одной личности, тем самым не давая дальнейших перспектив развития государству и обществу. Наилучшей формой управления, по Гераклиту, являлась олигархия, которая в наибольшей мере способствует важнейшему принципу управления государством — принципу законности.

NB

Иначе подходил к вопросам управления в рамках государственной власти Платон. В своих трудах он создал целую систему теории идеального государства, а следовательно, и идеального государственного управления, которое базируется на принципах жесткой детерминации вертикальных связей в государственном аппарате. Поэтому система управления Платона склоня-

NB

ется в сторону олигархии и тирании. В идеальном государстве, считал Платон, управление общиной граждан находится в руках философов, не имеющих ни семьи, ни частной собственности.

NB

Во многом воззрения древнегреческих философов, закрепленные в системе управления полисами, реализовались во властной управляющей структуре Древнеримской республики, чем обеспечили определенную их преемственность. Однако, несмотря на это, в организации управления Древним Римом существовала одна особенность, которая во многом сформировала принципиально иной подход к управлению — это наличие права как четкой и разветвленной системы законов. Основываясь на праве, управляемые и управляющие субъекты могли пользоваться горизонтальными связями. Именно в этом и состоит одна из важнейших новаций системы Римского права, значение которой трудно переоценить (рис. 1.5):

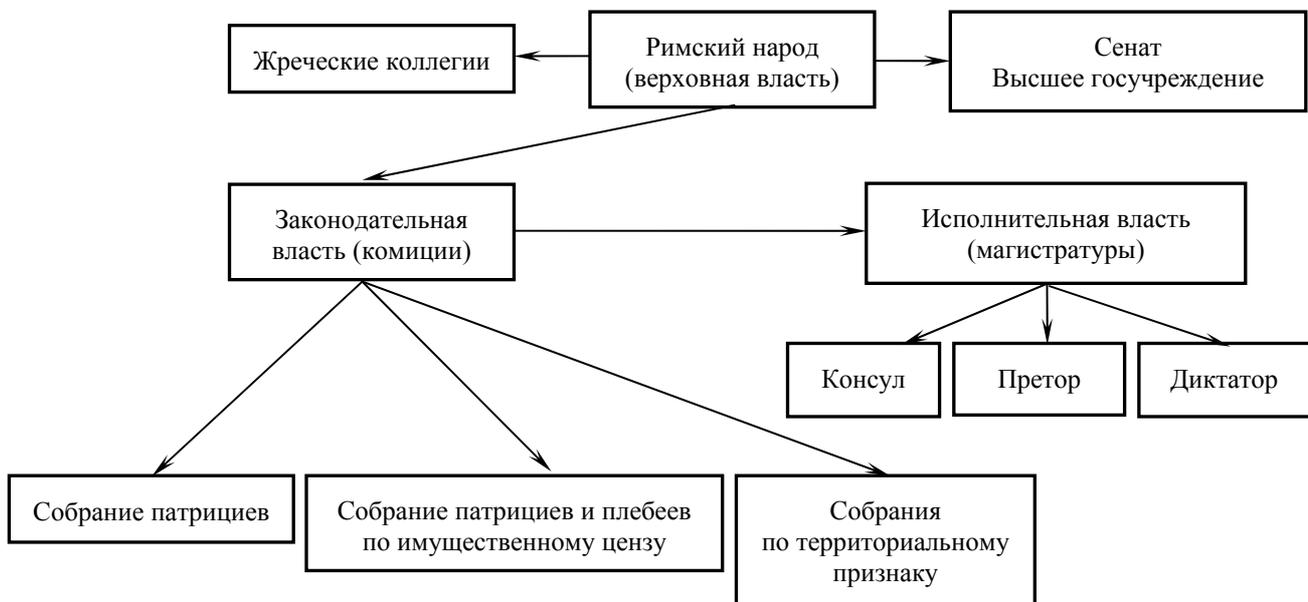


Рис. 1.5. Система управления Древнеримской республики

Данный синтез определенных древнегреческих достижений в совершенно новой форме был возможен лишь в смешанном государстве, каким и являлась Римская республика, т. е. там, где гармонично сочетались элементы монархии (власть консулов), аристократии (сенат) и демократии (комиции).

Таким образом, в системе государственного управления Римской республики мы видим наилучшее воплощение управленческих поисков Древнего мира. К сожалению, этот всплеск государственно-управленческой мысли и практики был недолговечен. Республиканская форма правления была вытеснена авторитарными имперскими структурами. В период империи

развитие субъективного начала достигло крайности — волонтаризма. В частности, это проявилось в формировании личности с ярко выраженными эгоистическими интересами. Здесь уже нет свойственного грекам патриотизма, основанного на единстве полиса и личности, напротив, тут царит произвол во имя достижения частных интересов, который мог сдерживаться только устрашением и принуждением.

Следует заметить, что формирование структур социального управления в средиземноморском пространстве не было единственным и абсолютно уникальным. В других частях мира мы можем также наблюдать поразительно схожие процессы возникновения государственно-управленческих структур, но при этом имеющих заслуживающие внимания отличия и особенности. Обратимся к конкретному примеру, связанному с историей Китая.

NB

Обращаясь к истории Китая, необходимо подчеркнуть, что поначалу развитие институтов социального управления существенно не отличалось от развития древних обществ в других регионах мира. Однако в Китае со времен Конфуция (551—479 гг. до н. э.) традиционное начало в управлении обществом, как ни в одной другой стране, особенно культивировалось и, органически слившись с началом рациональным, оказалось необычайно возвышенным, что за сравнительно короткий срок привело к канонизации традиционализма. Созданная Конфуцием и его учениками этическая система, основанная на пиетете перед древностью, т. е. на признании незыблемости традиций и норм обычного права, с течением времени обрела силу официальной идеологии и нормативной системы поведения.

NB

Конфуций опирался на принцип гуманности (любви к людям) и развитое чувство долга, основанное не на страхе и материальной выгоде, а на собственном убеждении действовать во имя блага других. Конфуций резко отрицательно воспринимал появление новых законов. Новую, реалистическую ориентацию в этике и политической идеологии Древнего Китая представляли сторонники школы закона, или школы фа (Шень Бу-хай, Шан Ян, Хань Фэй-цзы и др.), так называемые легисты (фа-цзя). Видный представитель легизма Шан Ян (IV в. до н. э.) говорил: «Подражание древним состоит в управлении при помощи добродетели, подражание современным — во введении законов, в которых на первом месте — наказания». Когда Шан Ян стал правителем в царстве Цинь (IV век до н. э.), легизм стал быстро внедряться в качестве официальной идеологии. Общая направленность мероприятий Шан Яна сводилась к централизации власти и управления, принятию законов о наказаниях и поощрениях и к унификации административной системы. Таким образом, легистское представление о государстве как хорошо организованной машине обрело «плоть и кровь».

Негодование по поводу политики легистов привело к взрыву всеобщего недовольства. Таким поводом послужил мятеж

группы опасавшихся расправы крестьян, явившийся началом мощного восстания (209 г. до н. э.), которое снесло эту слишком уж искусственно насажденную систему управления.

NB

После крушения легизма конфуцианство довольно скоро обрело значение официальной идеологии. Принимая на себя такую роль, оно вместе с тем сохранило те положения и институты легизма, без которых нельзя было эффективно управлять огромной империей. Административное деление территории на провинции и уезды, иерархическая структура чиновничьего аппарата, система наказаний, коллективная ответственность — все это было сохранено и согласовано с принципами конфуцианства, разумеется, не без встречной реформации последнего. По свидетельству историков, процесс синтеза конфуцианства и легизма протекал около столетия. В основном он закончился при императоре Уди (140—87 гг. до н. э.).

!

!

**Система управления**, наряду с государственными органами, включала в себя разнообразные механизмы корпоративного (в виде сословий, цехов) и общинного саморегулирования, а **управляемость** общества в целом в значительной мере гарантировалась, как и в условиях первобытной истории, институтами социализации индивидов. Всеохватывающая нормализация поведения людей, а равно и способ реализации норм придавали жизни средневекового общества застойный характер.

!

Крестьяне освобождаются от воинской повинности и других общественных дел и сосредоточивают свои усилия исключительно на земледельческом труде. Для них становится обузой участие в народных собраниях и суде, так как это было сопряжено с отрывом от их основного дела, от которого зависело их материальное благополучие. Имеются документальные свидетельства, что крестьяне уклонялись от участия в общественных делах и, чтобы не платить штрафы за это, вообще отказывались от своих прав, что в условиях средневековья означало отказ от независимости, от личной свободы. Таким образом, выделение особого класса, прерогативой которого становилось **государственное управление** и правосудие, порождалось и сверху, и снизу.

С течением времени во многих странах Европы государственное вмешательство в экономическую жизнь последовательно возрастает и в XVII—XVIII вв. становится весьма многосторонним и настолько жестким, что уже сковывает дальнейшее развитие. Перед буржуазной революцией 1789—1794 гг. во Франции «производство подвергалось самой придирчивой и мелочной правительственной регламентации. Для значительного числа товаров были установлены точно определенные образцы, как правило, давно устаревшие, а малейшее уклонение от них влекло за собой уничтожение готовой и вполне доброкачественной продукции. Множество специально контролирующих инспекторов постоянно следили за тем, чтобы не пропустить в

свет каких-либо «опасных» нововведений в изделиях промышленности и сельского хозяйства».



**Задание 1.3.** Чем, по вашему мнению, отличаются взгляды по вопросам управления в рамках государственной власти Гераклита и Платона? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 1.4.** В чем, по вашему мнению, состоят положительные и отрицательные черты идей Конфуция в управлении обществом?

Положительные: \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Отрицательные: \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### 1.3. ПРЕДПОСЫЛКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ НАУКИ УПРАВЛЕНИЯ

Предпосылки собственно науки управления начинают появляться к XIX в. Управление начинает выделяться в самостоятельную область профессиональной деятельности и вместе с тем становится особым объектом исследования именно при капитализме. До этого времени управление было непосредственно вплетено в ту самую деятельность, которую оно упорядочивало. Что касается самого термина «управление», то до сих пор он употреблялся чаще всего в значении государственной деятельности, связанной с осуществлением власти, ибо власть и управление еще не разграничивались.

Первые попытки истолковать **управление** как особую деятельность (независимо от осуществления власти) появляются в литературе, относящейся к началу прошлого столетия. Так, Сен-Симон в ряде своих трудов («О промышленной системе», «Катехизис промышленников», «Организатор» и др.) выдвинул и попытался обосновать идею о том, что управление должно стать

NB

!

делом всех людей, обладающих необходимыми для этого позитивными знаниями и навыками. Он считал, что в достижении созидательных целей, в котором заинтересовано большинство народа (так Сен-Симон понимал возможности производственной и иной общественной деятельности после раскрепощения людей, достигнутого в результате победы буржуазных революций), принудительная власть не может иметь решающего значения.

Довольно скоро потребность в научных концепциях управления в социальной сфере дала о себе знать. При чем ее удовлетворение объективно обеспечивалось тем, что действительность уже предоставила достаточно богатый эмпирический материал для ученых, прямо или косвенно озабоченных проблемами социального управления.

В 1843 г. в Познани выходит книга профессора Фрейбургского университета Бронислава Трентовского «Отношение философии к кибернетике как искусству управления народом». Книга излагала курс лекций по философии кибернетики.

#### Основные положения философии Трентовского:

<p>Наука управления должна исследовать управление человеческими группами, изучать особенности стремлений и страстей у людей, человеческие общности и их противоречия.</p>	<p>Большое значение имеет талант и <b>искусство управления</b>, необходимы в первую очередь научные знания.</p>
<p>Управленец должен уметь примирять различные взгляды и стремления, использовать их на общее благо, создавать и направлять деятельность различных институтов, чтобы рождалось их поступательное движение.</p>	<p>По мере развития общества управление все больше должно принимать черты научного исследования, а лицо, получившее право управления, должно быть способно к научному <b>анализу</b>, прежде чем принять решение.</p>

Зачатки научного подхода мы можем наблюдать в Древней Греции. Платон в «Республике» и в «Государстве» пытался давать советы и формулировать правила управления человеческими коллективами. Древний Рим разработал довольно сложную и четкую систему «Римского права».

Греки заложили основы науки социального управления, которую уместнее всего поэтому называть кибернетикой. Дело в том, что греческое слово «гиберно» (или «киберно») означает административную единицу, населенную людьми, «гибернет», таким образом,— это тот, кто управляет такой административной единицей и людьми. Слово «гиберно», или «киберно», име-

ет и более общее значение — **объект управления**, содержащий людей. Военская часть — «гиберно». Корабль, судно как техническая система не «гиберно», и механик корабля, или лоцман, не «гибернет», а вот корабль с пассажирами и командой — да, и капитан — «гибернет».

!

Основные идеи и разработки организационных проблем управления способствовали повышению научного уровня управления частным бизнесом, но не оказали заметного влияния на развитие общей теории управленческой деятельности. Поэтому в западной социологии основоположником общей теории бюрократии, применимой к любым административным органам, принято считать Макса Вебера. М. Веберу, непосредственно наблюдавшему за механизмом управления в развитом капиталистическом обществе, удалось выявить усиливающуюся рационалистическую тенденцию в его развитии, постепенно вытесняющую традиционное начало в управлении. Итогом этих исследований явился так называемый идеальный тип бюрократической организации, или рациональная модель (в современной терминологии) бюрократии, получившая вскоре широкую известность.

Оценивая значение бюрократического управления в обществе, М. Вебер решительно настаивал на том, что само по себе оно безразлично к политическим и иным целям. В связи с этим он подчеркивал, что бюрократическая **организация** представляет собой всего лишь средство, орудие и что она будет служить всем, кто располагает реальной политической властью. По мнению М. Вебера, объективная обязательность однажды учрежденного аппарата с его особенным «безличным» характером означает, что его — не в пример феодальному порядку, основанному на личной приверженности,— легко заставить работать на каждого, кто знает, как его использовать. Рационально упорядоченная система служащих может функционировать гладко даже в том случае, если враг оккупирует территорию, он просто должен изменить состав управляющей верхушки.

!

Центр тяжести веберовского подхода к исследованию бюрократии приходится на исследование «рационально-легальных» характеристик деятельности **аппарата управления** и на выработку универсальных принципов бюрократии, безразличных как к особенностям объекта регулирования, так и к ценностным ориентациям должностных лиц. Эти принципы довольно просты и на первый взгляд почти очевидны.

NB  
!

## Принципы бюрократии М. Вебера:

!

1. <b>Аппарат управления</b> (организация) есть рационально созданный инструмент или средство для достижения ясно выраженных групповых целей. Структура и принципы организации должны строго отвечать этим целям.	4. Деятельность всех служащих регламентируется системой правовых предписаний, определяющих объем их служебных полномочий.
2. Задачи аппарата (допускается, что они могут быть сформулированы адекватно групповым целям) расчленяются на возможно простейшие операции; организация строится строго по иерархическому принципу.	5. Отправление властных функций основывается на факте пребывания в должности (этого требует третий принцип), а также на специальных знаниях и навыках служащего.
3. Каждый служащий подчиняется вышестоящему должностному лицу и несет ответственность как за свои действия, так и за действия подчиненных ему служащих.	6. Служащие действуют беспристрастно, «обезличенно»; это необходимо для того, чтобы цели организации не подменялись и не искажались по произволу отдельных должностных лиц, для обеспечения сменяемости служащих.



**Задание 1.5.** В чем, по вашему мнению, состоят научные идеи управления Сен-Симона? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---



**Задание 1.6.** Приведите основные высказывания Б. Трентовского: \_\_\_\_\_

а) о науке управления: \_\_\_\_\_

---

---

---

---

б) об управленце: \_\_\_\_\_

---

---

---

---

в) о роли научных знаний: \_\_\_\_\_

---

---

---

---



**Задание 1.7.** Что, по вашему мнению, послужило основой развития рационалистических идей М. Вебера? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---



**Задание 1.8.** В чем состоит суть веберовского подхода к исследованию бюрократии? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 1.9.** Укажите в таблице элементы следующих управленческих структур:

Родовая	Племенная	Древний Египет	Древнеримская республика



**Задание 1.10.** Прочитайте приведенные ниже тексты и укажите автора этих идей:

А) «Аппарат управления (организация) есть рационально созданный инструмент или средство для достижения ясно выраженных групповых целей; структура и принципы организации должны отвечать этим целям» \_\_\_\_\_

Б) «По мере развития общества управление все больше должно принимать черты научного исследования, а лицо, получившее право управления, должно быть способным к научному анализу, прежде чем принять решение» \_\_\_\_\_



**Задание 1.12.** Проанализируйте управленческое содержание демократии на примере системы управления Древнеримской республики. \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Выводы и ключевые идеи**

1. Управление в человеческом обществе возникает как объективный процесс, связанный с потребностью древнего человека в выживании. Первые организационные формы управления в

первобытном обществе были уже направлены на формирование регулятивной деятельности людей.

2. Первые развитые формы управления возникли и долго существовали лишь в виде государственного и военно-политического управления.

3. Первые предпосылки науки управления появились зримо в начале XIX в. как ответ на развитие экономики и производства и богатейшей практики государственного управления. Хотя зачатки научного подхода можно наблюдать в Древней Греции, Платон в «Республике» и в «Государстве» пытался давать советы и формулировать правила управления человеческими коллективами в Древнем Риме.

4. Философия управления наиболее зримо была сформулирована Брониславом Трентовским. Он высказал продуктивные идеи о назначении науки управления, о роли управленца в этом процессе и требованиях к его способностям, о сложности управленческих процессов и необходимости их научного исследования.

5. Существенный вклад в формирование науки управления внес М. Вебер. Итогом его исследований явился так называемый идеальный тип бюрократической организации, или рациональная модель (в современной терминологии) бюрократии, получившая вскоре широкую известность и сохранившая свою актуальность до настоящего времени.

#### **Библиографический список (основной)**

1. Мескон М. и др. Основы менеджмента / Пер. с англ.— М.: «Дело», 1999.— С. 62 — 67.
2. Мильнер Б. Управление будущего: предпосылки и тенденции // Экономист.— 1995.— № 4.— С. 23—32.
3. Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства.— М.: Изд-во полит. лит., 1970.— С. 21—23, 110—125, 133—144.

#### **(дополнительный)**

1. История государства и права зарубежных стран. Часть 1.— М.: Изд-во НОРМА, 2000.— С. 3—13, 14—230.
2. История Древнего мира. В 3 кн. / Под ред. И. М. Дьяконова и др.— М.: Наука, 1989.— Кн. 2.— С. 22—39, 432—445, 498—516.

## Тема 2. ШКОЛЫ УПРАВЛЕНИЯ, ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ

### Учебные цели

1. Дать представление о школах управления в первой половине XX в.
2. Дать представление о формировании школы научного управления.
3. Дать представление о современных подходах в развитии научной базы управления.

### План темы

- 2.1. Школа «научного управления» (классическая) и ее современные модели (1885—1920 гг.)
- 2.2. Классическая, или административная школа управления
- 2.3. Школа человеческих отношений
- 2.4. Наука управления — исследование операций (количественный подход) (Management Science Operation Research) (с 1940-х гг. по настоящее время)

В первой половине XX в. получили развитие четыре школы управления в следующем порядке:

1. Школа «научного управления»
2. Административная школа
3. Школа психологии и человеческих отношений
4. Наука управления — количественные (экономико-математические) методы, **исследование операций**.

Как и любая научная школа, ни одна из них не может претендовать на открытие совершенного механизма управления. Практика показала, что многие выводы этих школ оказались частично правильными применительно к ограниченным ситуациям. Однако каждая из них внесла значительный вклад в науку управления.

Объектами управления являются люди, материально-вещественные объекты, техника. Поэтому появление новых концепций в теории управления всегда зависело от успехов других наук, таких, как психология, социология, математика, инженерные науки, и антропология. По мере того как развивались эти области знания, исследователи в области управления, теоретики и практики узнавали все больше о факторах, влияющих на успех предприятия. Все это заставило представителей управленческой мысли глубже осознать возможности и пределы управленческого знания. Так сформировались основные, классические школы управления.

## 2.1. ШКОЛА «НАУЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ» (КЛАССИЧЕСКАЯ) И ЕЕ СОВРЕМЕННЫЕ МОДЕЛИ (1885—1920 гг.)

Первым основателем науки управления, нашедшей непосредственное практическое применение, был **Ф. У. Тейлор** (1865—1915). Разумеется, идеи научной организации труда уже тогда имели хождение в работах инженеров, психологов и социологов. Крупное машинное производство, развитие техники требовали новых методов управления, их рационализации, а также экономии времени и ресурсов. Тейлор не был ученым-исследователем или высокообразованным инженером. Он был практиком заводского производства, который поставил задачу управления производительностью труда путем рационализации трудовых операций. Совокупность принципов и положений, которые легли в основу рассматриваемой школы, впоследствии получили название «тейлоризм».

### Принципы и методы рациональной организации Ф. Тейлора

NB

метод наблюдений, анализ трудовых процессов; замеры, хронометраж, фиксация движений рабочих; специальная киносъемка и фотографии трудовых операций; внимание к человеческому фактору в форме материальной заинтересованности работника; управление — это самостоятельная область научных исследований;	определение разумных норм труда и плата за их перевыполнение, «лучше и больше производишь — больше получаешь»; подбор людей, которые физически и интеллектуально подходили к выполняемым работам и операциям; обучение и подготовка кадров; управление как функция — это особая профессия.
--	---



**Задание 2.1.** Что повлияло на возникновение различных школ в управлении? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 2.2.** Какую основную задачу решал Ф. У. Тейлор, разрабатывая свои принципы организации? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

## 2.2. КЛАССИЧЕСКАЯ, ИЛИ АДМИНИСТРАТИВНАЯ ШКОЛА УПРАВЛЕНИЯ (1920—1950 гг.)

Основателем административной школы управления является французский инженер-администратор **Анри Файоль**. Он был руководителем крупной французской горнодобывающей и металлургической компании. Обобщая свои многолетние наблюдения, А. Файоль создал «теорию администрации». Его главная книга — «Общее и промышленное управление».

В отличие от Тейлора он имел непосредственный опыт работы в качестве руководителей высшего звена управления в большом бизнесе. Основной задачей А. Файоля было повышение производительности **не только производственного, но и управленческого труда**, т. е. обеспечить эффективность управления в более широком смысле слова — применительно к работе всей организации.

Целью административной школы было создание универсальных принципов управления, следуя которым, по убеждениям создателей школы, организация несомненно достигнет успеха.

Рассматривая организацию как специфический вид деятельности и как столь же своеобразную административную систему и согласуя свои идеи с принципами Тейлора относительно стимулирования каждого работника, А. Файоль сформулировал следующие **14 принципов организации управления** применительно к деятельности администраций производственных предприятий:

**1. Разделение труда.** Специализация является естественным порядком вещей. Целью разделения труда является выполнение работы, большей по объему и лучшей по качеству, при тех же условиях. Это достигается за счет сокращения числа целей, на которые должны быть направлены внимание и усилия.

!

**2. Полномочия и ответственность.** Полномочия есть право отдавать приказ, а ответственность есть ее составляющая противоположность. Где даются полномочия, там возникает ответственность.

**3. Дисциплина.** Дисциплина предполагает послушание и уважение к достигнутым соглашениям между фирмой и ее работниками. Установление этих соглашений, связывающих фирму и работников, из которых возникают дисциплинарные формальности, должно оставаться одной из главных задач **руководителей** индустрии. Дисциплина также предполагает справедливо применяемые санкции.

!

**4. Единоначалие.** Работник должен получать приказы только от одного непосредственного начальника.

**5. Единство направления.** Каждая группа, действующая в рамках одной цели, должна быть объединена единым планом и иметь одного руководителя.

**6. Подчиненность личных интересов общим.** Интересы одного работника или группы работников не должны превалировать над интересами компании или организации большего масштаба.

**7. Вознаграждение персонала.** Для того, чтобы обеспечить верность и поддержку работников, они должны получать справедливую зарплату за свою службу.

**8. Централизация.** Как разделение труда, централизация является естественным порядком вещей. Однако соответствующая степень централизации будет варьироваться в зависимости от конкретных условий. Поэтому возникает вопрос о правильной пропорции между централизацией и децентрализацией. Это проблема определения меры, которая обеспечит лучшие результаты.

**9. Скалярная цепь.** Скалярная цепь — это ряд лиц, стоящих на руководящих должностях, начиная от лица, занимающего самое высокое положение в этой цепочке, вниз, до руководителя низового звена. Было бы ошибкой отказываться от иерархической системы без определенной необходимости в этом, но было бы еще большей ошибкой поддерживать эту иерархию, когда она наносит ущерб интересам бизнеса.

**10. Порядок.** Место для всего и все на своем месте.

**11. Справедливость.** Справедливость — это сочетание доброты и правосудия.

**12. Стабильность рабочего места для персонала.** Высокая текучесть кадров снижает эффективность организации. Посредственный руководитель, который держится за место, безусловно предпочтительней, чем выдающийся, талантливый менеджер, который быстро уходит и не держится за свое место.

**13. Инициатива.** Свобода предложения и осуществления. Инициатива повышает рвение и деятельность служащих. Требуется много такта и личной доблести, чтобы возбуждать и поддерживать инициативу всех в пределах, предписываемых уважением к авторитету власти и дисциплине. Начальник, умеющий предоставлять инициативу своему персоналу, бесконечно превосходит начальника, не умеющего этого делать.

**14. Корпоративный дух.** Союз — это сила, а она является результатом гармонии персонала.



Считая предложенные им принципы универсальными, А. Файоль указывал, что их применение должно носить гибкий характер и учитывать ситуацию, в которой осуществляется управление. Он отмечал, что система принципов никогда не может быть завершена, напротив, она всегда остается открытой для дополнений, изменений, преобразований, основанных на новом опыте, его анализе, осмыслении, обобщении. Поэтому число принципов управления неограниченно.

---



---

**Задание 2.3.** Какую основную задачу решал А. Файоль, создавая свою «теорию администрации»? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

### **2.3. ШКОЛА ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ (1930—1950 гг.)**

«Хоторнские эксперименты» положили начало многочисленным исследованиям взаимоотношений в организациях, учету психологических явлений в группах, выявлению мотивации к труду в межличностных отношениях; подчеркнули роль отдельного человека и небольшой группы в организации. Обозначились возможности оказания психологического воздействия на человека, оптимизирующие деятельность организации. Научной базой для школы человеческих отношений служили психология, социология и так называемые поведенческие науки (Behavior Science).

NB

---

#### **Основные положения и принципы школы человеческих отношений:**

обратить внимание на человека;

знать чувства, настроения рабочих, обеспечивать взаимное доверие;

гуманные отношения, уважение к личности, демократизм;

делегирование властных полномочий;

ответственность не перед «кем-то, а за что-то» (за дело, которому служишь);

участие, гармония интересов, партнерство.

---

Представители школы человеческих отношений считали, что если руководство проявляет большую заботу о своих рабочих, то уровень удовлетворенности работников должен возрастать, что будет вести к увеличению производительности и повышению качества работы.

Как подтверждает практика, школа человеческих отношений продолжает развиваться и в настоящее время, так как богатый человеческий ресурс неисчерпаем.



**Задание 2.4.** Что являлось предметом исследования школы человеческих отношений? \_



**Задание 2.5.** Достижения каких наук создатели школы человеческих отношений применили в управлении? \_\_\_\_\_

#### **2.4. НАУКА УПРАВЛЕНИЯ — ИССЛЕДОВАНИЕ ОПЕРАЦИЙ (КОЛИЧЕСТВЕННЫЙ ПОДХОД) (MANAGEMENT SCIENCE OPERATION RESEARCH) (С 1940-х гг. ПО НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ)**

Математика, статистика, инженерные науки и связанные с ними области внесли существенный вклад в теорию управления. Количественные методы с общим названием «**исследование операций**» применялись при решении военно-тактических задач во вторую мировую войну. Но до второй мировой войны количественные методы использовались в управлении недостаточно. Англичане, пожалуй, первые использовали математические расчеты, математическое моделирование, чтобы отыскать способ наиболее эффективного использования ограниченного числа своих боевых истребителей и средств противовоздушной обороны. Позднее пришлось искать способ максимизации эффективности военных поставок по обеспечению высадки союзников в Европе.

*Исследование операций* — это применение методов научного исследования к операционным проблемам организации. После постановки проблемы группа специалистов по исследованию операций разрабатывает модель ситуации.

*Модель* — это форма представления реальности. Обычно модель упрощает реальность или представляет ее абстрактно. Модели облегчают понимание сложностей реальности. Дорожная карта, например, облегчает возможность увидеть пространственные соотношения на местности. Без такой модели было бы гораздо сложнее добраться до места назначения. Пришлось бы полагаться на метод проб и ошибок.

После создания модели переменным задаются количественные значения. Самый крупный толчок к применению количественных методов в управлении дало появление компьютеров. Компьютер позволил исследователям операций конструировать математические модели возрастающей сложности, которые наиболее приближаются к реальности и, следовательно, являются наиболее точными.

Данная школа научного управления построена на сложном симбиозе систематизирующих и интегрирующих принципов — разработка и применение теории систем, экономико-математических методов и компьютеризации, а также развитие гуманистических идей в управлении. Можно с определенной долей условности выделить несколько подходов и направлений в формировании научной школы управления.

---

Ключевой характеристикой **науки управления** — исследования операций является замена словесных рассуждений моделями, символами и количественными значениями.

---

Дальнейшее развитие методов математического моделирования нашло свое отражение в возникновении *теории принятия решений*. Первоначально это теоретическое направление основывалось на использовании **алгоритмов** выработки оптимальных решений с применением теории статистических решений, теории игр. Позднее на разработке количественных прикладных и абстрактных моделей экономических явлений, таких, как модель затрат и выпуска продукции; модель прогнозирования научно-технического и экономического развития.

Теория систем впервые была применена в точных науках. Применение теории систем в управлении в конце 50-х годов явилось важнейшим вкладом школы науки управления.

### **Основные положения теории систем в управлении**

**Система** — это некоторая целостность, состоящая из взаимосвязанных частей, каждая из которых вносит свой вклад в характеристику целого. И все организации являются системами.

**Подсистема** — это крупные составляющие сложных систем, сами являющиеся системами.

NB

!

!

!

!

По характеру зависимости от внешней среды различают *закрытые* и *открытые системы*. Первые имеют жесткие фиксированные границы, ее действия независимы от внешней среды. Соответственно вторые системы характеризуются постоянным взаимодействием с внешней средой.

!

Отличие «нового» **системного подхода** в управлении от предыдущих представлений состояло в том, что это не набор каких-либо принципов для управляющих (А. Файоль), а способ мышления по отношению к организации и управлению в целом.

---

**Ситуационный подход** внес большой вклад в развитие теории управления, используя возможности прямого приложения науки к конкретным ситуациям и условиям.

---

Центральным моментом ситуационного подхода является ситуация.

*Ситуация* — это конкретный набор обстоятельств, которые оказывают влияние на организацию в данное время.

Используя данный подход, руководители могут лучше понять, какие приемы будут в большей степени способствовать достижению целей организации в конкретной ситуации.

NB

Развивающиеся в последнее время гуманистические идеи исходят из понимания важности **культурного феномена в управлении**. Сегодня многие теоретики склонны ставить культуру по силе воздействия на людей вровень с другими методами и способами управления организацией.

Влияние культуры рассматривается в самом широком контексте и становится одним из ведущих объяснительных принципов в понимании управленческих действий и поведения людей как в настоящем, так и в будущем.

!

!

**Управление** рассматривает культурный феномен в диапазоне от организации (организационная культура) до национального (российская **культура управления**, американская культура управления, голландская культура управления, японская культура управления и др.).

Овладение новейшими управленческими технологиями невозможно без освоения организационно-культурного подхода, дающего комплексное понимание процессов эволюции и функционирования различных организаций с учетом глубинных механизмов поведения людей в многофункциональных и динамических системах разного масштаба (организация, орган управления, регион, страна).

Разные культуры отличают людей одной организации от другой. Люди создают ее как механизм воспроизводства социального опыта, помогающего жить в своей среде и сохранять единство и целостность при взаимодействии с другими сообществами.

Выделяют следующие основные исторические типы организационных культур: органическую, предпринимательскую, бюрократическую, партиципативную.

NB



**Задание 2.6.** Назовите ключевую характеристику науки управления, отличающую ее от предыдущих школ управления (Ф. У. Тейлор, А. Файоль): \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 2.7.** Укажите основные характеристики теории систем: \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 2.8.** В чем состоит особенность ситуационного подхода? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 2.9.** В каком феномене современного управления нашли свое развитие гуманистические идеи? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 2.10.** Укажите принципы и методы рациональной организации в разных школах управления:

Школа управления	Принципы	Методы
Школа научного управления Ф. У. Тейлора		
Административная школа управления А. Файоля		



**Задание 2.11.** Прочитайте приведенный ниже текст и укажите автора высказывания:

1. «Для того, чтобы обеспечить верность и поддержку работников, они должны получать справедливую зарплату за свою службу» —
2. «Полномочия есть право отдавать приказ, а ответственность есть ее составляющая противоположность. Где даются полномочия, там возникает ответственность» —
3. «Разделение труда, централизация являются естественным порядком вещей» —
4. «Определение разумных норм труда и плата за их перевыполнение: лучше и больше производишь — больше получаешь» —
5. «Управление — это самостоятельная область научных исследований» —



**Задание 2.12.** Какая школа управления подвергла критике концепцию экономического человека, настаивала на необходимости анализа психологической деятельности индивида и выдвинула требование «человек — главный объект внимания»? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

### Выводы и ключевые идеи

1. Развитие теории управления не представляет собой серию последовательных шагов вперед. Скорее, это одновременно несколько подходов, которые в ряде аспектов имели много сходного. Развитие производства и технологий в значитель-

ной степени способствовало научно-техническим нововведениям и появлению научного подхода к управлению производственно-техническими системами.

2. Ф. У. Тейлор поставил задачу управления производительностью труда путем рационализации трудовых операций. Совокупность принципов и положений, которые легли в основу рассматриваемой школы, впоследствии получили название «тейлоризм».
3. Целью административной школы А. Файоля было создание универсальных принципов управления, следуя которым организация несомненно достигнет успеха.
4. Перенос центра тяжести в управлении с выполнения задач на отношения между людьми является основной отличительной характеристикой школы человеческих отношений.
5. Модели, разработанные в исследованиях операций, упрощают сложные проблемы, сокращая число переменных, подлежащих рассмотрению, до управляемого количества.
6. Ситуационный подход пытается увязать конкретные приемы и концепции с определенными конкретными ситуациями для того, чтобы достичь целей организации наиболее эффективно.
7. Современное управление настолько сильно ориентировано на культурный аспект, что выдвигает культуру в качестве объекта управленческой деятельности.

#### **Библиографический список (основной)**

1. *Гвишиани Д. М.* Организация и управление.— М.: «Наука», 1972.— С. 242—419.
2. История менеджмента: Учеб. пособие / Под ред. Д. В. Валового.— М.: ИФРА-М, 1997.— С. 171—200.
3. *Мескон М. и др.* Основы менеджмента / Пер. с англ.— М.: «Дело», 1999.— С. 67 — 84.

#### **(дополнительный)**

1. *Гвишиани Д. М.* Организация и управление.— М.: Изд-во МГТУ, 1998.— С. 50—73.
2. *Кнорринг В. И.* Теория, практика и искусство управления.— М.: Норма-Инфра, 1999.— С. 139—159.
3. *Уткин Э. А.* История менеджмента / Ассоц. авт. и изд. «Тендем».— М.: Экмос, 1997.— С. 48—78.

### **Тема 3. СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ТЕОРИИ УПРАВЛЕНИЯ И ЕЕ МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ СВЯЗИ**

#### **Учебные цели**

- 1. Дать представление об объекте и предмете теории управления.**
- 2. Охарактеризовать основные законы управления.**
- 3. Показать особенности управленческой деятельности.**
- 4. Описать методы управленческой деятельности.**

#### **План темы**

- 3.1. Объект и предмет теории управления**
- 3.2. Законы управления и их характеристики**
- 3.3. Управленческая деятельность и ее особенности**
- 3.4. Методы управленческой деятельности**

#### **3.1. ОБЪЕКТ И ПРЕДМЕТ ТЕОРИИ УПРАВЛЕНИЯ**

Феномен управления известен еще с античных времен и изучался многими общественными науками (философией, правоведением, социологией, политологией и др.), призванными изучать общество и законы его развития. Таким образом, чтобы получить достаточно полное представление об управлении, нельзя ограничиваться методами одной или нескольких наук. Так, Д. М. Гвишиани подчеркивает, что «сложный процесс» управления требует комплексного значения, которое синтезирует достижения самых разных дисциплин, изучающих каждая в своем аспекте процессы управления.

Целью теории управления является формирование целостного представления о взаимодействии сложных систем разной природы (технические, социальные, экономические и т. п.), их структур, внешних и внутренних связях, саморазвитии и воздействия одна на другую, о специфических отношениях, которые складываются между объектом и субъектом управления в процессе их взаимодействия.

Исследования показывают, что сегодня нет чисто экономических, социальных, политических образований (систем и процессов). Появились интегральные зоны, такие, как социально-экономическая, культурно-политическая и др. Изменения в системах, особенно социальных, давно уже не носят линейного ха-

рактера, хотя воздействия на них в обществе по-прежнему преимущественно односложные.

Поэтому наука управления не может ограничиться только воздействием на отдельно взятую сферу, она изучает *общие законы* и принципы их функционирования, управляемые развития и саморазвития.

Однако наука управления должна рассматривать управленческое бытие любой сферы, т. е. процесс управления для реализации которого, в свою очередь, необходим механизм реализации управления. **Процесс управления** и механизм управления должны соответствовать друг другу и цели управления как особому виду человеческой деятельности.

Поэтому объектом науки управления является как процесс управления, так и механизм его (рис. 3.1).

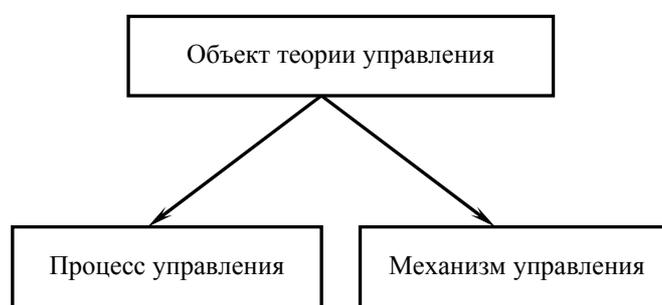


Рис. 3.1. Объект теории управления

*Предмет науки управления* как междисциплинарной дисциплины предполагает, что основными методами ее исследования является системный подход, системный анализ управленческих явлений, который объединяет совокупность методов и средств, помогающих изучить свойства и структуру общества в целом, представив его в качестве сложной системы. Однако смещение акцента на активное сознательное отношение человека к миру подтолкнуло к широкому исследованию проблем социального управления и психологии управления.

Важную роль в управлении играют информационные технологии и применение компьютерных систем, что существенно меняет содержание управленческого труда и значительно повышает уровень его эффективности.

Ныне центр тяжести всей исследовательской работы в области технологии управления приходится именно на разработку проблем рационализации управления. Более того, анализ литературы показывает, что уже сложилось целое направление (так называемая школа принятия решений), рассматривающее механизм управления с точки зрения принятия решений. Как отмечает Б. З. Мильнер, в настоящее время уже можно говорить «о некотором достаточно общем концептуальном аппарате, развиваемом вокруг таких понятий, как «решение», «процесс при-

NB

!

нения решений», «система принятия решений» и других, а также о ряде связанных с ними более или менее обоснованных и эмпирически проверенных предпосылок и прикладных разработок. При оценке нынешних возможностей использования новейшей техники обработки информации нужно помнить, что классы задач, стоящих перед органами управления, неоднородны. Среди них есть задачи формально определенные, не вполне формализуемые и оригинальные, творческие, включая те, которые пока что находятся за пределами научного решения. Поэтому принципиально неодинакова и роль компьютерных технологий в их решении. Ограничения в ее применении возрастают по мере продвижения по этому ряду задач от рутинных, стереотипных к нелинейным, творческим. Соответственно такому продвижению растет значение человеческого фактора в решении данных задач.

Понятийный аппарат теории управления состоит из довольно обширного набора принципов и положений, которые могут быть воплощены в объектах любой природы — физической, биологической, социальной. Однако понятийный аппарат является абстрактным.

Сердцевину теории управления составляют понятия, отражающие в основном свойства и отношения, а не материальную природу их носителей. Однако теория управления будет приближаться к адекватному отражению механизмов упорядочения общественных явлений, если будет учитывать материальные и физические ограничения (природа, человек). В этом кроется одно из существенных затруднений, с которыми сталкивается **кибернетика** при рассмотрении механизмов социального управления.

!

Теория управления опирается на разные системы знаний, которые можно представить как:

- управленческие аспекты наук;
- конкретные науки об отдельных сторонах управления;
- теория искусства управления.

NB

*Управленческие аспекты* включают данные разных наук, описывающих основные черты управления. Так, в последние годы в управлении широко используются социологические науки (социология, социология управления, социология организации, психология управления и др.). В этой связи в управлении наиболее реалистичным является феноменологический подход по отношению к объекту управления и управленческой ситуации в целом. Это означает, что ни один управленец не может претендовать на абсолютно точное восприятие реальности и вынужден ее интегрировать в меру своих знаний и интеллекта.

Теория управления существенно сместила акцент внимания на изучение ценностных ориентаций и установок людей той или иной системы; исследует отношения как «субъектно-объектные», так и «субъектно-субъектные».

Если теория управления изучает феномен управления как целостное комплексное явление (систему, процесс), то специальные науки своим предметом рассматривают законы и закономерности отдельных этапов процесса управления: планирования и прогнозирования; руководства, **контроля**, управления персоналом и др.

!

*Теория искусства управления* основана на эмпирических обобщениях, на базе конкретного опыта управления, что позволяет создать образы управления, конкретные управленческие ситуации. Она не имеет универсальных закономерностей и принципов, не предусматривает общих правил управления. Она позволяет талантливым управленцам находить неординарные решения в условиях неопределенности. В сочетании со знаниями общих законов и принципов управления теория искусства управления, основанная в большей мере на интуиции, индивидуальном восприятии, прошлом опыте, позволяет получить оптимальный управленческий **результат**. Например, в последние годы активно изучается роль интуиции в процессе принятия решения.

!

Предмет теории управления является дискуссионным вопросом. Современная теория систем подтвердила великую истину диалектики, что целое имеет закономерности, не сводимые к закономерностям составляющих это целое компонентов. «Отдельные части тела лишь в своей сути то, что они суть. Рука, отделенная от тела, лишь по названию рука»,— утверждал Аристотель.



Скорее всего, именно Питеру Дракеру принадлежит идея о наличии особых синтетических закономерностей процесса управления в организациях. *Законы целого и являются предметом особой науки — теории управления.*

---

Предметом теории управления являются закономерности, присутствующие управлению в целом, не отдельным функциям или сторонам управления, а управлению, рассматриваемому как целостное, комплексное и конкретное социальное явление.

---



**Задание 3.1.** *Что является объектом теории управления? Выберите правильный ответ:*

- а) действия людей в организации
  - б) связи и отношения в управлении
  - в) процесс управления
  - г) механизм управления
-



Задание 3.2. Что является предметом теории управления? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

### 3.2. ЗАКОНЫ УПРАВЛЕНИЯ И ИХ ХАРАКТЕРИСТИКИ

Законы являются высшей степенью познания, имеют объективный характер, то есть они существуют независимо от сознания человека.

В объективном мире действуют всеобщие законы развития природы, общества и мышления. Это законы диалектики:

- закон единства и борьбы противоположностей;
- закон отрицания;
- закон перехода количественных изменений в качественные.

!

**Законы управления** как специфические законы выражают наиболее существенные связи и отношения различных сторон управления между собой и с элементами внешней среды.

В первую очередь эти законы затрагивают те стороны управления, для которых характерно взаимовлияние: когда изменение формы и содержания одной стороны управления вызывает устойчивые и вполне определенные изменения другой. Например, такая взаимозависимость наблюдается между организационными формами и методами управления и материально-технической основой управления (средствами управления).

В научной литературе пока не сложилось единства о законах управления. На данном уровне развития теории большинство авторов в качестве основополагающих выделяют следующие законы управления:

- закон единства и целостности системы управления;
- закон сохранения пропорциональности и оптимальной соотносительности всех элементов системы управления;
- закон зависимости эффективности решения задач управления от объема использования информации;
- закон соответствия потребного и располагаемого времени при решении задач управления.

*Закон единства и соподчиненности критериев эффективности, используемых в процессе управления.* Этот закон гласит, что система управления должна обладать организационным и функ-

циональным единством. Она должна содержать все необходимые элементы, объективно требуемые целями и задачами управления. Функциональная целостность означает, что система управления должна реализовывать все функции, необходимые для достижения целей системы. Это означает, что вся **система управления** должна быть построена на основе единых принципов, подходов, единых интересов, что отнюдь не означает унификацию, единообразие звеньев, уровней и подходов в управлении.

!

Без обеспечения единства и целостности системы управления, без четких принципов ее построения невозможна эффективная деятельность ни одной большой системы — ни федерации и ее структурных подразделений, ни ее субъектов, ни экономики регионов, фирм и т. д.

*Закон сохранения пропорциональности и оптимальной соотносительности всех элементов системы управления.* Закон говорит о том, что любая система управления независимо от степени сложности и места в общей системе управления представляет собой комплекс элементов, между которыми должна поддерживаться пропорциональность и оптимальная соотносительность.

NB

Соотносительность системы означает, что они должны соответствовать друг другу по функциональным и структурным возможностям, уровням, направлениям, целям и задачам развития.

Механизм действия закона сохранения пропорциональности и оптимальной соотносительности всех элементов системы управления проявляется, например, в так называемой «норме управляемости», которая регламентирует количество объектов управления, непосредственно замыкающихся на один орган (одно должностное лицо, один субъект) управления. В настоящее время наука управления рекомендует соблюдать «норму управляемости» от 5 до 9 объектов.

*Закон зависимости эффективности решения задач управления от объема использования информации.* Закон выражает устойчивые связи и зависимости, которые объективно существуют в процессе управления между качеством выполнения задач управления и объемом информации, используемой в интересах их решения.

!

Для решения каждой задачи управления органам управления требуется определенный объем информации. Увеличение или уменьшение количества данных не приводит к однозначным изменениям эффективности принимаемых решений и расходуемого при этом времени.

Знание механизма данного закона позволяет:

— рационально организовывать информационный поток, документооборот при построении информационных систем;

- обосновать структуры информационного поля в автоматизированных системах управления;
- планировать мероприятия по повышению живучести, надежности и помехозащищенности средств и систем связи, сбора, обработки, передачи и отображения информации.

Закон соответствия потребного и располагаемого времени при решении задач управления — он отражает одно из важных требований к управлению — его оперативность.

При оперативном управлении ликвидацией чрезвычайной ситуации (ЧС) необходимо вести тщательный учет баланса времени, сопоставляя имеющееся время с динамикой развития ЧС и вычисляя его резерв или дефицит. С этой целью при управлении ликвидацией ЧС следует рассматривать два вида времени — располагаемое и требуемое, которые находятся в противоречии.

Располагаемое время  $T_p$  — временный отрезок, в который мы должны уложиться при осуществлении какого-либо мероприятия, чтобы обеспечивался его успех.

Потребное время  $T_n$  — время, в которое мы можем уложиться при осуществлении данного мероприятия с учетом подготовки, обеспеченности и состояния системы.

*Закон единства и соподчиненности критериев эффективности, используемых в процессе управления.* Значимость всякого планируемого действия зависит от того, насколько оно соответствует поставленным целям, а показатели такого соответствия служат **критерии** эффективности. Учитывая, что каждая инстанция руководствуется своими локальными целями, нельзя выработать такого универсального критерия эффективности, который мог бы служить показателем степени достижения целей на любом уровне управления.

!

На одних **уровнях управления** для характеристики степени достижения цели может быть достаточно одного показателя. На более высоких уровнях управления потребуются несколько показателей или некоторая критериальная **функция**, зависящая от многих показателей. А в целом нужна система критериев эффективности, увязанная с «деревом целей».

!

!

Говоря о понятиях теории управления, следует исходить из довольно обширного набора принципов и положений, которые могут получить воплощение в объектах любой природы — физической, биологической, социальной. Однако надо признать, что применительно к нашей проблематике **понятийный аппарат** является слишком абстрактным. Хотя сердцевину теории управления составляют понятия, отражающие в основном свойства и отношения, а не материальную природу их носителей, эта теория тогда будет адекватно отражать механизм упорядочения общественных процессов (по крайней мере, в современ-

ном его виде), если она будет строиться с учетом ограничений, связанных именно с материальной природой органов социального управления и их объектов. В этом кроется одно из существенных затруднений, с которым сталкивается **кибернетика**, когда она берется за рассмотрение механизма социального управления. Тем не менее совершенствование методов управления и внедрение в практику управленческой деятельности современных **технических средств** быстро расширяет класс задач, которые если не исключительно, то большей частью относятся к области расчетных. Следовательно, можно говорить об усилении тенденции формализации задач управления и вместе с тем о сокращении числа людей, занятых выполнением рутинных, стандартизированных функций за счет передачи их машинам.

!



**Задание 3.3.** *Что выражают законы управления? Выберите правильный ответ:*

- а) проблемы управления
- б) существенные связи и отношения различных сторон управления
- в) наиболее важные стороны управления



**Задание 3.4.** *Что, по-вашему, характеризует закон единства и соподчиненности критериев эффективности, используемых в процессе управления? Выберите правильный ответ:*

- а) система должна содержать все необходимые элементы, объективно требуемые целями и задачами управления;
- б) между элементами системы должна поддерживаться пропорциональность и оптимальная соотносительность.

---

### 3.3. УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И ЕЕ ОСОБЕННОСТИ

**Управленческая деятельность** — специфический вид труда людей, требующий адекватной профессиональной подготовки и реализации в соответствующих приемах, способах, формах, методах и т. д. В отличие от **формализованных** целей, функций и структур управления, управленческая деятельность — сама мысль, чувство и труд человека в управленческих процессах, главным образом со стороны **управляющих компонентов**.

!

Управленческая деятельность отличается **интеллектуальным содержанием**, так как направлена на выработку, принятие и практическую реализацию управленческих решений, призванных изменять состояние и течение общественных процессов, сознание, поведение и деятельность людей. Она отражает соци-

альную действительность и все происходящее в ней, вскрывает имеющиеся в ней ресурсы, средства и резервы, находит оптимальные способы ее совершенствования и перевода на новый уровень. Главный ее смысл — получение **нового качества** управляемого процесса, что невозможно без серьезных творческих усилий. К сожалению, в управленческой деятельности еще много рутинного, однообразного, формального, отчего и объективные результаты ее весьма низки.

NB

Управленческая деятельность по своему характеру является **информационной**. Это получение, осмысление, систематизация, хранение, выдача социальной и прежде всего управленческой информации.



Например, пригодной для государственного управления, может быть только та информация, которая характеризует тот или иной общественный процесс в целом, выявляет причины и движущие силы, определяющие его состояние и динамику. Иначе невозможно выработать нужные управляющие воздействия. В процессе управленческой деятельности происходит поиск, отбор, закрепление (фиксация) и внедрение в общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей управленческой информации.

---

!

Управленческая деятельность также представляет собой сложное **социально-психологическое явление** с преобладанием волевого начала. Каждый человек, занятый ею, совершает мыслительные и волевые операции **анализа**, оценки, выбора, решения, подчинения и исполнения, команды и контроля и т. д. Это создает в коллективах особый социально-психологический настрой, формирует определенный тип поведения и деятельности. Следует отметить, что управленческая деятельность всегда выступает **коллективистской**, ибо она осуществляется в коллективе какой-либо организации (предприятия, органа управления) и одновременно предполагает **взаимодействие** с коллективами людей и других организаций по вертикали и по горизонтали. В ней существует **специализация** по определенным предметам, содержанию и видам работ, которая требует **кооперации** в целях комплексной реализации.

NB

Можно получать много информации, но не уметь ее обрабатывать из-за отсутствия знаний или технических средств. Можно иметь (по штатному расписанию) значительный управленческий коллектив, который вследствие своего низкого профессионализма не в состоянии обеспечивать реализацию компетенции государственного органа. Только взвешенное, сбалансированное введение в действие элементов управленческой деятельности способно придавать ей рациональность и эффективность. Поэтому **комплексность** относится к важнейшей общей черте управленческой деятельности.



**Задание 3.5.** Как вы можете определить, в чем состоит главный смысл управленческой деятельности? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 3.6.** Какие аспекты управленческой деятельности вы могли бы назвать? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### 3.4. МЕТОДЫ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В научной литературе по-разному трактуются методы управленческой деятельности. В общем под методами управленческой деятельности подразумеваются **способы и приемы** анализа и оценки управленческих ситуаций, использования правовых и организационных форм воздействия на сознание и поведение людей в управляемых общественных процессах, отношениях и связях.

**Управление** есть взаимодействие людей, поэтому в нем важная роль принадлежит **приемам, способам, операциям стимулирования, активизации и направлению деятельности человека со стороны государственных органов и должностных лиц.** По аспектам влияния на интересы и мотивы поведения человека и соответственно по содержанию методы обеспечения реализации целей и функций управления можно подразделить на морально-этические, социально-политические, социально-психологические, экономические и административные.

!

**Морально-этические** методы представляют собой обращение к достоинству, чести и совести человека. Они включают в себя меры воспитания, разъяснение и популяризацию целей и содержания управления, средства морального поощрения и взыскания, учет психологических особенностей характера и ориентации человека и др. Смысл их состоит в том, чтобы вырабатывать и поддерживать определенные убеждения, духовные ценности, нравственные позиции, психологические установки в отношении управления и тех действий, которые необходимы для его осуществления.

**Экономические** методы обусловлены ролью экономических интересов в жизни людей и соответственно в управленческих процессах. Возможности приобретения и расширения личной собственности, свобода предпринимательства, действующие в обществе материальные стимулы, характер и уровень оплаты труда, другие экономические явления всегда привлекают внимание, и, оперируя ими, руководители могут многого добиться в реализации целей и функций управления.

Особое место в управленческой деятельности занимают **административные** методы, ориентированные на такие мотивы, как осознание необходимой дисциплины труда, чувства долга, стремление человека трудиться и т. п. Эти методы отличает прямой характер воздействия: любой регламентирующий и административный акт подлежит обязательному исполнению. Для административных методов характерно их соответствие правовым нормам, действующим на определенном уровне управления, а также актам и распоряжениям вышестоящих органов управления.

**NB**

!

Важно не противопоставлять методы управленческой деятельности, **а применять их** комплексно, избирательно, в соответствии с обстоятельствами, характером ситуаций и уровнем поведения людей. Каждый метод имеет свои пределы, и в этих пределах он должен вовлекаться в **процесс управления**, в том числе и для обслуживания соответствующих стадий управленческой деятельности.



**Задание 3.7.** Назовите методы управления: \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 3.8.** Как бы вы охарактеризовали экономические методы управления? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 3.9.** Приведите пример применения морально-этических методов управления из известных вам сфер деятельности. \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 3.10.**

1. На какие три группы системы знаний опирается наука управления? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

2. Что дает управленцу знание закона зависимости эффективности решения задач управления от объема используемой информации? \_\_\_\_\_

---

---

---

---



**Задание 3.11.** Укажите в таблице основные характеристики управленческой деятельности в разных ее проявлениях:

Информационный аспект	Социально-психологический аспект	Коллективистский аспект



**Задание 3.12.** Вставьте недостающий текст:

1. Закон единства и ..... системы управления — \_\_\_\_\_

2. Закон сохранения пропорциональности и ..... всех элементов системы управления — \_\_\_\_\_

3. Закон сохранения потребного и ..... при решении задач управления — \_\_\_\_\_

### Выводы и ключевые слова

1. *Предмет теории управления* — это новые качества, которые появляются у управления, когда оно выступает как единство общих и специфических свойств, единство закономерное и творческое, как единство экономического, организационного, технического и социально-психологического.

2. Некоторые принципы построения и функционирования органов управления различными процессами позволяют выдвигать и разрабатывать ряд теоретических проблем управления, абстрагируясь от материального субстрата его органов. Однако теория управления, претендующая на полноту и законченность, неизбежно будет содержать в себе рассуждения о материальной природе **механизма управления**, придающие ей качественное своеобразие в сравнении с управлением в сфере биологических и технических систем.

3. *Управленческая деятельность* — явление прикладного характера, ибо она не имеет самоценности, а призвана обслуживать реализацию целей и функций управления, обеспечивать подготовку и проведение в жизнь управленческих решений и действий.

4. *Управленческая деятельность* многогранна по своим проявлениям. Это и люди, и знания, и **информация**, и технические средства, которые все вместе образуют сложное комплексное явление.

**Библиографический список  
(основной)**

1. Глущенко Е. В. и др. Теория управления.— М.: Вестник, 1997.— С. 99—108.
2. Кнорринг В. И. Теория, практика и искусство управления.— М.: Норма-Инфра, 1999.— С. 29—31; 36—37.

**(дополнительный)**

1. Абдеев Р. Ф. Философия информационной цивилизации.— М.: ВЛАДОС, 1994.— С. 36—43, 55—58.
2. Кравченко А. И. Социология менеджмента. Учеб. пособие для вузов.— М.: ЮНИТИ, 1999.— С. 42—55.

## Тема 4. СИСТЕМНЫЙ МЕТОД В УПРАВЛЕНИИ

### Учебные цели

1. Показать исторические предпосылки и познавательные основы системного подхода.
2. Охарактеризовать формы целостностей и механизм интеграции.
3. Дать представление об идеях Герберта Саймона.

### План

- 4.1. Исторические предпосылки и познавательные основы системного подхода
- 4.2. Целостность мира и феномен интеграции. Три уровня масштабности систем
- 4.3. Естественный и искусственный мир Герберта Саймона.
- 4.4. Системность в управлении

### 4.1. ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И ПОЗНАВАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА

Человек всегда сталкивался с целостными явлениями, и при этом всегда обнаруживались системные моменты, связанные с пониманием части и целого, единства структуры явлений, внутренних связей и взаимодействия элементов целого, свойств интеграции и т. п.

Однако многие столетия это были разрозненные знания об отдельных системных формах, представляющие собой частные моменты в познании мира. Люди разных исторических эпох, изучая явления объективного мира, не рассматривали их сознательно как системы. Однако это не значит, что восприятие людьми окружающего мира было несистемным. Системность восприятия изначально формировалась под влиянием следующих двух факторов:

NB

- 1) взаимодействие предметов и явлений окружающего мира;
- 2) сознание человека, которое, будучи сформированным, в определенной культурной среде как бы преломляет восприятие окружающей среды через особую призму видения.

Таким образом, системное восприятие имеет **феноменологический** характер, что связано не с абсолютно точным, а лишь с упрощенным восприятием вещей. Известный американский теоретик Уильям Эшби видел в системном мышлении способ упрощения восприятия весьма сложного мира. Он утверждал, что теория систем должна строиться на методах упрощения и представлять собой науку упрощения.



См.: Общая теория систем.— М., 1966

Мы видим мир фрагментами и фрагментарными связями. Мир же целостен и непрерывен. Вместе с тем изучение «предмета как системы» — только одна из форм системности, не охватывающая ее полностью. Так, если предмет берется сам по себе и все его качества-свойства объясняются непосредственно, исходя из него самого,— это одна призма видения. А если тот же предмет рассматривается как часть видородовой системы, где все его качества-свойства объясняются опосредованно, как типичные проявления свойств макросистемы, то это уже иное знание о том же предмете, имеющее отличные от первого содержания и **критерии**.

!

В целом до начала, а точнее, даже до середины XIX в. во взглядах на реальный мир господствовали досистемные, если можно так выразиться, предметоцентрические представления. И хотя в то время уже существовали такие яркие примеры системного мышления, как гелиоцентрическое учение Коперника, космогоническая теория Канта-Лапласа, философская система Гегеля, и научная мысль во всех отраслях знания настойчиво билась в поисках ответов на фундаментальные вопросы «о природе вещей» и «об устройстве мироздания», но с точки зрения формирования системных теорий, системных взглядов на действительность это были только идеи-предшественники, идеи-догадки.

Параллельно с этим в XIX — начале XX в. создаются другие фундаментальные научные теории, несущие с собой представления о важных системных принципах объективного мира. Вместе со всеми этими теориями в науке фактически утвердились системные представления об окружающей действительности, чем, конечно, и закладывались содержательные предпосылки последующего формирования системного подхода.



*Задание 4.1. Под влиянием каких факторов формировалось системное восприятие мира и его объектов?* \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

Системное теоретическое знание в XIX в. уже было, но оно существовало пока не в виде особого методологического знания, а как часть конкретных обществоведческих и естественнонаучных теорий. Обратимся теперь к другой стороне вопроса — собственно гносеологической.

Многокачественность и многомерность явлений существовала всегда и фиксировалась познанием более или менее полно так-

же во все эпохи. Принципиально новое явление состоит в другом. Все существовавшее ранее знание о предмете было, так сказать, однопорядковым и привязывалось по преимуществу к одной системе координат. Теперь же, с созданием фундаментальной теории о макро- и микромире, в гносеологии возникает потребность не просто отразить возросшую многокачественность и многомерность изучаемых явлений, но и найти средства отображения разноаспектности процессов и явлений.

!

Прежде чем рассматривать специфическое использование системного подхода в процессе качественного **анализа**, следует определить некоторые его общие исходные понятия и позиции.

!

Понятие «**система**» употребляется ныне очень широко. В науке накоплено множество самых разнообразных представлений о системах. Системы различаются по формам бытия, отношению к движению, уровням, строению, а также по многим отдельным характеристикам.

!

Вернемся теперь к вопросу о служебной роли понятия **системного подхода** в современном качественном анализе. Первое, что дает понятие «система», — точное обозначение целостного объекта и фокусировку познания на нем. Уже это создает некую гносеологическую установку — «призму видения», ставит исследователя в позицию необходимости изучения:

- предмета как целого,
- законов его образования,
- единого строя закономерностей данного явления.

Система по определению есть «объединение частей в целое», и соответственно должны быть выявлены законы этого объединения.

NB

Вместе с тем система есть и само целое, и это значит, что должны быть выявлены ее базисные основания, законы ее структуры, функционирования и развития. Уже само выделение реальной системы, определение ее как конкретного взаимосвязанного целого создает особую логику и методологию ее качественного исследования.

Качество можно рассматривать в двух смыслах:

- качества-свойства — это качественные характеристики предметов и явлений, которые можно выразить в виде прилагательных (например: большой, зеленый, прозрачный, сильный и т. п.);
- качества-совокупности — это целостные предметы и явления, представленные в единстве всех его сторон, т. е. качества-свойств.

В качественном анализе существуют два различных гносеологических принципа: вычленение отдельного качества-свойства, изучение его самого по себе или в контексте конкретного яв-

ния, т. е. «элементный аспект качественного анализа». Познание фокусируется на целостном объекте, качественной совокупности или комплексе.

Именно эти целостные «объектные единицы» и есть системы. В этом случае в поле изучения оказываются состав и структура объекта, взаимосвязи частей, его интегративные, «кооперативные» качества.



Это, так сказать, «качественный анализ совокупностей». Таким образом, системный подход непосредственно связан не со всем качественным анализом, а лишь с одной его формой. Он фактически и есть своеобразная форма качественного анализа целостных объектов, совокупностей, комплексов.

---

Конкретное научное знание уже давно оперирует качественными различными реальностями как «условными объектами», и в понятии «система» они получают лишь адекватную этому форму. Рассмотрим примеры:

NB

— физиология: система кровообращения, система обмена веществ, нервная система и т. п.— функциональные объекты;

— физика, химия: атом, молекула, полимер — структурные объекты;

— биология: виды и популяции животных, экологические системы — надындивидуальные природные макрообъекты;

— политическая экономия, социология: общественно-экономические формации — социальные макрообъекты;

— философия, право: система законодательства, система принципов, система взглядов и т. п.— идеальные качественные объекты;

— психология, социология, экология: система «человек-машина», система «коллектив и личность», система «солнце-земля», система «природа-общество» — системные комплексы.

Понятие «система» как раз и выступает универсализированным обозначением качественного объекта, пригодным для описания любого «качественного узла», совокупности, целостности, комплекса. Оно дает им единую гносеологическую рамку и методологически нацеливает на изучение их по единой схеме целостного (интегрированного) объекта.

Итак, удовлетворяя современным потребностям качественного анализа, системный подход уже своим главным понятием обеспечивает универсализированное обозначение всего многообразия качественных объектов, функциональных, структурных, развивающихся, разномасштабных макро-, мезо- и микрообъектов, разноприродных естественных и искусственных, идеальных и материальных качественных реальностей.

Рассмотрев роль понятия «система» как универсализированного обозначения самых разнокачественных порядковых единиц, мы убедились в том, что оно хорошо обслуживает эту потребность теоретического познания. Вместе с тем обратной стороной этой «объективации качественных узлов» является эффект выделения предмета из фона», и действительно, все явления обладают системными свойствами. Они сами суть системы и входят в более широкие системы, связаны условиями существования, которые образуют системы и т. п. Предметом изучения могут быть:

- объекты-системы;
- системы отношений;
- системы оснований и принципов;
- системы детерминаций;
- подсистемы;
- суперсистемы.



**Задание 4.2.** Под влиянием каких факторов формировалось системное восприятие мира? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 4.3.** Как системный подход предполагает рассматривать качественный анализ изучаемого объекта? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 4.4.** Допишите приведенные ниже характеристики системы:

а) система есть объединение частей в целое ... \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

б) система есть и само... \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



#### Задание 4.5

1. В каких смыслах можно рассматривать качество? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
2. Какие два принципа применяются в качественном анализе? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
3. Какие области могут быть предметом системного анализа? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

#### **4.2. ЦЕЛОСТНОСТЬ МИРА И ФЕНОМЕН ИНТЕГРАЦИИ. ТРИ УРОВНЯ МАСШТАБНОСТИ СИСТЕМ**

Интеграция — это форма существования явлений природы и общества, проявление одной из фундаментальных закономерностей объективной реальности. Именно поэтому эти интегрированные целостные, устойчивые единства мы и называем системами. А само изучение целостных предметов и явлений как закономерно обусловленных «качественных узлов», выявление закономерностей их образования, существования и взаимодействия считаем системным подходом. Это первая черта реальности, отражением и аналогом которой в теории выступает системный подход.

Другая черта объективной действительности, которую специфически выражает системный подход — интеграция. Фактически она является оборотной стороной целостности, так сказать, ее «вторым я». Поскольку сама целостность есть результат интеграции частей целого, главные структурные законы целого суть законы интеграции, а его системные качества — феномен интеграции и т. п. Словом, целостность и интеграция неразрывны и двуедины.

**NB**



Возьмем для примера два объекта: кучу яблок и яблоко. Куча — это простая сумма, суммативное множество, и как таковая системой не является. Яблоко же есть органическое целостное единство, интегральное образование составляющих его элементов или компонентов. Таким образом, как мы видим из этого простейшего примера, различие суммативных и целостных интегративных множеств состоит в феномене интеграции. Суммативными множествами мы называем такие множества, элементы которых имеют одинаковые свойства, еще не связаны друг с другом, но обладают (именно в силу сходства свойств) потенциальной способностью к объединению.

---

Интегративные множества — это множества, в которых элементы со сходными свойствами объединены в целое, т. е. в систему. Соответственно исходным базовым признаком системы является интегральная целостность, или интегральное единство, а специфическим предметом изучения — интегральные свойства и закономерности объекта или комплекса.

Вряд ли надо доказывать, что интеграция — феномен всеобщий и универсальный. В нашем мире просто нет вещей или явлений, которые бы не являлись продуктом интеграции и которые тем более не были бы связаны внешними интегративными связями. Но само по себе это еще не дает оснований для того, чтобы считать интеграцию основой основ мироздания. Законы, управляющие миром, конечно, не сводятся только к интеграции и полностью ею не объясняются. Приведем наиболее типичные феномены интеграции, рассматриваемые в системном подходе.

*Целое и нецелое.* Существует закон соединения частей в целое, или общий закон образования структуры целого. Приведем наиболее характерными проявлениями этого закона интеграции являются структурные закономерности химии и физики. Фактически любое химическое соединение (например,  $H_2O$ ,  $H_2SO_4$ ) демонстрирует свой «закон сродства», свой закон интеграции элементов в целое.

NB

*«Целое больше суммы входящих в него частей».* Еще древние мыслители, сформулировавшие это положение, отмечали тот кардинальный факт, что всякое целое обнаруживает некий прирост качеств и закономерностей по сравнению с исходными, дает некий интегральный эффект. Общеизвестными примерами являются феномены кооперации, мануфактуры, фабрики и т. д.

*Интегральные качества системы, характеризующие ее в целом.* Через них раскрываются именно интегральные, общесистемные свойства «элементов» в отличие от их индивидуальных свойств. Такова, например, стоимость в отличие от потребительной стоимости, моральный износ техники в отличие от физического и т. п.

Итак, хорошо видно, что специализированное изучение предметов как систем с неизбежностью приводит к анализу феномена интеграции. Ее невозможно избежать, изучая закономерности целостных образований: законы образования систем, их совокупные качества, законы сохранения и устойчивости систем (их структуры), наконец, исследуя общесистемную специфику и общесистемные законы. Так, фокусируя познание на целостности, мы обнаруживаем интеграцию, а изучив ее, приходим к закономерностям природы, общества и мышления. Иными словами, интеграция выступает и как всеобщее интегральное измерение явлений, и как момент познания.



Научные знания о мире имеют много специфических граней. Первый «срез» многомерного знания характеризует четыре объективных измерения предметов и явлений материального мира и соответственно создает некое четырехмерное гносеологическое пространство. Три из них раскрывают так называемую уровневую картину мира. В этом свете всякий обычный предмет объективной материальной действительности рассматривается как бы в трех системах координат.

---

Во-первых, он выступает как некая качественная единица предметного мира, в которой системой является он сам.

Во-вторых, в то же время предмет является частью своей видовой макросистемы и подчиняется ее закономерностям. Здесь системой является определенная макроскопическая действительность (общественно-экономическая формация, вид животных и т. д.).

В-третьих, он одновременно подчиняется закономерностям микромира, действующим в данных условиях, и системой здесь выступает микромир.

Таким образом, всякий предмет подчиняется разнопорядковым и разносущностным закономерностям трех рядов, и совокупное знание о предмете обязательно должно включать в себя все три компонента.

Четвертое объективное измерение предмета берет его вместе со средой, с условиями его существования, раскрывает систему его внешних взаимодействий. И это, как доказала современная наука, абсолютно необходимо, ибо один и тот же предмет (явление) в зависимости от разнообразных эмпирических обстоятельств и естественных условий может обнаруживать вариации и градации, которые можно понять лишь при помощи анализа этих эмпирически данных обстоятельств. Сегодня без этого «измерения» знание о предмете уже не может считаться полным и достоверным.

В более обобщенной форме мы обычно выделяем три основных уровня масштабности систем:

Уровень систем	Характеристика	Форма бытия
Макроуровень	Всегда устанавливается относительно целостной системы	Предприятие
Мезоуровень	Элементы системы средней масштабности относительно целостной системы	Цех
Микроуровень	Предельно малые элементы системы относительно макро- и мезоуровней	Отдельный работник

Эффект многомерности именно потому и возникает, что каждый такой модус бытия имеет свои закономерности, которые автоматически нельзя свести к единому закону.



**Задание 4.6.** Допишите приведенные ниже фразы:

а) системой мы называем ... \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

б) системный подход — это ... \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



**Задание 4.7.** Какие черты объективной реальности выражает системный подход? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



**Задание 4.8.** Приведите свои примеры по двум объектам, где проявляются:

а) суммативные множества \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

б) интегративные множества \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



**Задание 4.9.** Какие четыре объективных измерений предметов и явлений материального мира вы узнали из прочитанного материала? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 4.10.** Какие основные уровни масштабности систем вы знаете? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **4.3. ЕСТЕСТВЕННЫЙ И ИСКУССТВЕННЫЙ МИР ГЕРБЕРТА САЙМОНА**

Человек, овладевая природными и общественными условиями своего существования, создает свою «вторую» природу. Сейчас человеческий мир, мир общественного производства, культуры и социальной жизни людей базируется на природе и вместе с тем составляет ту великую и своеобразную «прибавку», которая является исторически самой молодой и вместе с тем самой качественно сложной реальностью мироздания.

Почему мы рассматриваем концепцию искусственного мира Саймона в рамках общей теории систем и управления? Дело в том, что мир систем, в котором мы живем и с которым прежде всего соприкасаемся,— это прежде всего мир систем, созданных или выделенных человеком, обществом, культурой. Поэтому мы должны, овладевая системным подходом, изучить характеристики этого мира. Эти идеи в последнее время стали формулироваться все более обстоятельно и точно. Один из ярких примеров тому — книга Саймона «Науки об искусственном». Приведем основные общетеоретические положения этой концепции в кратком изложении.

### Концепция Г. Саймона

Мир в значительно большей мере является творением человеческих рук, чем природы, это гораздо более искусственный, нежели естественный мир. Так в широком смысле слова сама человеческая цивилизация: язык, сознание, культура, наука, производство — суть явления, так сказать, сверх-природные, т. е. искусственные, созданные человеком и человечеством.

Естественное выступает перед человеком как «непосредственное данное», оно есть и изучается как таковое во всех его закономерностях, качествах, свойствах и отношениях. Искусственное же, прежде чем стать таковым, должно быть создано, т. е. спроектировано и произведено. В нем реализуются цели человека, оно функционально обслуживает его разнообразные потребности. Таким образом, фокусом всей целенаправленной продуктивной деятельности человека (умственной и физической) является решение задач «какими должны быть вещи» и, конечно, какими должны быть действия человека по достижению его целей.

Между познанием человека, направленным на естественный объект, и познанием и деятельностью человека, направленными на создание искусственных вещей, есть существенное гносеологическое различие. В первом случае в нем преобладает анализ, во втором — синтез. «К инженерной области,— пишет Г. Саймон,— мы относим задачи «синтеза», в то время как наука занимается «анализом».

Все многообразные виды созидательной деятельности человека: производственные, проектно-конструкторские, плано-прогностические, организационно-управленческие, а также педагогические, медицинские и даже такие, как сочинение музыки, имеют, согласно мнению Г. Саймона, то общее, что они используют различные по формам, но единые в своей сущности процедуры синтеза целого, собираемого из элементов, компонентов, блоков.

Самая общая, можно сказать, глобальная идея Г. Саймона заключается в том, что необходимо разработать некую универсальную теорию конструирования или основы методологии создания искусственного. Сам тип такой теории представляется ему подобным общей теории организации, общей теории управления или общей теории систем и т. д.

В основе идей Г. Саймона лежит теория о закономерностях создания и функционирования класса искусственных явлений, которая должна быть систематически разработана и как раздел современной картины мира, и как часть теории познания и методологии, и как междисциплинарная теория инженерных наук.

Поскольку мир, в котором мы живем, это — творение рук человеческих, то многие его проявления условно можно назвать искусственными. Это, например, постоянная комфортная температура, в которой находится человеческое тело (20 градусов), культура общества, преобразованная биология (домашние животные, растения) и т. д.

NB

Термин «искусственный мир» Герберт Саймон относит ко всему, что сделано или преобразовано человеком в противовес природно-естественному. При этом ученый, видя условность этого понятия, подчеркивает, что все искусственное создается только на базе естественного и может быть определено по следующим четырем признакам:

### Четыре признака искусственного

1. Искусственные объекты конструируются или преобразуются человеком.	3. Искусственные объекты можно охарактеризовать их функциями, целями и степенью приспособления к требованиям среды.
2. Искусственные объекты могут внешне походить на естественные, но существенно отличаться от последних в одном или нескольких аспектах.	4. Искусственные объекты часто, особенно при их проектировании, рассматриваются не только в описательных терминах, но и с точки зрения «долженствования».

Искусственный объект имитирует реальный. Поэтому в ходе создания, конструирования каких-либо объектов мы должны следовать определенным принципам и формам моделирования.

#### Принципы моделирования:

Имитация в имитационных средах.

Мысленный (логический) эксперимент.

Нет необходимости знать или предугадывать всю внутреннюю структуру системы, достаточно лишь той ее части, которая необходима для выбранного уровня абстракции и практики (например, система ручек телевизора).

Создание искусственных систем требует глубокого знания систем естественных, поскольку они являются их необходимой составляющей. Отсюда также вытекает потребность в знании законов конструирования систем и инженерной деятельности. Г. Саймон предлагает разработать специальную науку о конструировании, которая бы решала следующие проблемы и имела бы следующие подразделы:

1. Оценка результатов конструирования — теория оценки: теория полезности, теория статистических решений вычислительные методы.
2. Формальная логика синтеза — императивная и декларативная логика.
3. Поиск альтернатив — эвристический поиск — распределение поисковых результатов.
4. Теория структуры и организация процесса конструирования, иерархические системы.
5. Теория предоставления задач конструирования.



**Задание 4.11.** Что такое «искусственный мир» по Г. Саймону? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 4.12.** Укажите четыре признака «искусственного мира», выделенные Г. Саймоном. \_\_\_\_

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_
4. \_\_\_\_\_



**Задание 4.13.** Какие вы знаете принципы моделирования искусственных объектов? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

#### 4.4. СИСТЕМНОСТЬ В УПРАВЛЕНИИ

Итак, мы имеем уже достаточно материала, чтобы обратиться к более четкому определению системы. В литературе можно встретить несколько десятков различных определений понятия «система». Вот самые распространенные подходы к определению «система»:

1. Система — это совокупность взаимосвязанных элементов.
2. Система — любой объект, в котором имеет место какое-то отношение, удовлетворяющее свойству определенности, обладающее некоторым определенным свойством (т. е. мы заранее должны уже знать (через культуру) о свойствах и критериях системы).
3. Система есть конечное множество функциональных элементов и отношений между ними, выделяемое из среды в соответствии с определенной целью в рамках определенного временного интервала. Из «бесконечного» мира в систему включается конечное число элементов, необходимое для достижения цели.



Уемов А. И.



Сагатовский В. Н.

!

Цель, вытекающая из возникновения проблемы, дает объективный **критерий** для отбора того, что должно войти в систему из окружающей среды. Из бесконечного мира в систему включается только конечное число элементов, которое необходимо для функционирования системы, обеспечивающей достижение цели.

!

**Система** — это такая целостная совокупность элементов, свойство которой определяется характеристиками этих элементов, связями между ними и окружающей средой.

Свойство системы проявляется в ее **общей функции**, которая прямым или косвенным образом зависит от характеристик функций отдельных элементов системы. Существует ряд основных признаков системы:

- целостность;
- элементы;
- функция;
- связи между элементами;
- структура;
- цель.

Объект выступает, проявляет себя как система в том виде, в каком это задается его структурой, функция определяется структурой. Но имеет место и обратная зависимость. Ее мы наблюдаем в конструирующей деятельности, когда исходя из заданной функции мы создаем соответствующую структуру.

Большое значение имеет правильное понимание такого признака системы, как цель. Цель понимается как нечто более широкое, чем сознательная цель, которая ставится человеком. Сознательная цель — это высшая форма и в то же время частный случай в иерархии типов целесообразности, в объективной действительности. Существует два аспекта в понимании цели: объективный и субъективный.

Объективность цели — это состояние, к которому направлена тенденция изменения объекта. Субъективность цели — это уже то, что определяет собой желаемое состояние управляемого объекта через определенное время и дается на вход в виде модели желаемого будущего.

Существует множество различных вариантов классификации систем. Выделяются основные виды конкретных систем, существующих в природе и обществе (социальные, биологические, механические и т. п.). Системы классифицируются по общим характеристикам, присущим любым системам, независимо от их материального выражения, — простые и сложные, детерминистские и вероятностные и т. п.

Наличие большого разнообразия структур заставляет ввести классификацию их типов. Можно рассматривать различные принципы классификации структур. Например, введем классификацию по характеру связей между элементом данной системы с другими элементами этой же системы и с внешней средой (рис. 4.1):

NB



Рис. 4.1. Классификация систем по характеру связей

Поскольку системы в своем проявлении весьма разнообразны, мы вынуждены прибегать к определенной систематизации и классификации систем. Представим некоторые типы классификации систем.

#### Типы систем по количеству взаимосвязей и по составу компонентов

монофункциональные системы (системы с одной функцией);	динамические развивающиеся (живые организмы);
полифункциональные системы (системы с двумя и более функциями);	динамические функционирующие (любой механизм);
статические системы (с неизменяющейся, постоянной, устойчивой структурой);	детерминистские (с жесткими причинно-следственными связями, например, «часы»);
случайные (с вероятностными связями);	простые; сложные.

!

*Количественно все компоненты систем могут быть охарактеризованы как моно- (одно свойство, одно отношение, один элемент) и поли- (много свойств, отношений, элементов) компоненты.*

*По составу компоненты систем оцениваются как статические (находящиеся в состоянии относительного покоя) и динамические (изменяющиеся). В свою очередь, компоненты, охарактеризованные как динамические, делятся на функционирующие (изменение не ведет к смене качества соответствующего компонента) и развивающиеся (изменение приводит к смене качества).*

*Структурно по характеру отношений с другими явлениями компоненты систем оцениваются, во-первых, как детермини-*

стские и случайные и, во-вторых, как простые и сложные. Система является детерминистской, если ее поведение необходимо обусловлено конечным множеством входящих в нее элементов и отношений между ними. Отсюда следует, что поведение детерминистских систем полностью объяснимо и предсказуемо на основе информации об указанном конечном множестве. Система является случайной, если в обусловленности ее поведения участвуют объекты, не входящие в конечное множество составляющих данной системы. Под вероятностью здесь понимается не степень предсказуемости поведения системы, но объективная случайность в ее поведении, «вторжение» в нее элементов, не являющихся необходимыми для ее целенаправленного функционирования. Так что точнее было бы говорить о «случайностных» системах, о системах с элементами случайности.

*Система является простой, если ее результат на выходе, соответствующий поставленной цели, достигается с помощью заданных средств (например, с помощью органов чувств человека, его интеллекта, автоматизированных систем управления и т. п.). Система является сложной относительно определенных средств, если их недостаточно для достижения поставленной цели.*

!

#### Типы систем по количеству целей

<p><b>Монофункциональная</b> детерминистская простая (МФДП). Примером может служить любое явление природы, социальный институт или социальная роль, изделие и т. д., выполняющие одну функцию.</p>	<p><b>Полифункциональная</b> детерминистская простая. Отличается от МФДП наличием более чем одной функции (предприятие, выпускающее несколько видов продукции).</p>
--	---

NB

Характер управления системой существенно зависит от того, работает ли она на достижение одной или нескольких целей (является ли моно- или полисистемой).



При финансировании предприятия оно может рассматриваться как моносистема, имеющая целью выпуск определенного типа продукции. То, что эта продукция может быть разной, требующей освоения различных технологических процессов и т. д., в данном случае несущественно. Но это же предприятие столь же объективно выступает как полисистема, как только оно рассматривается не в денежном, а в производственно-технологическом отношении, т. е. в зависимости от того, какие связи и функции мы вычленим.

Классификационные типы систем по характеру связей элементов могут быть следующими:

- 1) равноправность элементов структуры — количество связей одинаково для любого элемента системы и все связи равноправны (представляют чисто теоретический интерес);
- 2) наличие или отсутствия связей элементов системы с внешней средой — открытые и закрытые (структуры, у которых ни один из элементов не имеет внешних связей, назовем закрытыми);
- 3) направленность связей — в реальных системах любые связи носят причинно-следственный характер, то есть являются направленными;
- 4) древовидные (иерархические) — идеальные и неидеальные иерархические структуры.

NB

Особую важность в управлении имеют древовидные (иерархические) структуры, остановимся на них более подробно. Признаки, характеризующие идеальную иерархическую структуру, показаны ниже:

1. Многоуровневость (стратифицированность) — субординация внутренних связей: элементы данного уровня связаны только с элементами ближайшего верхнего и ближайшего нижнего уровней.
2. Ветвистость: элемент данного уровня связан только с одним элементом верхнего уровня и с несколькими элементами нижнего уровня.
3. Пирамидальность: на самом верхнем уровне имеется только один элемент.
4. Субординация внешних связей: элементы каждого уровня могут иметь связи с внешней средой, однако эти связи контролируются элементами ближайшего верхнего уровня.

Укажем на две группы причин возникновения нарушений идеальности иерархии: внутренние и внешние. Первая группа обусловлена несовершенством самой структуры и может быть устранена без изменения связей с внешней средой. Вторая группа причин объясняется наличием связей между элементами данной структуры через внешнюю среду. Последнее означает, что элементы данной системы одновременно входят в другие системы с другой структурой.

Согласно конструктивному определению системы, всякий объект рассматривается как система только в том случае, если какое-то из его свойств используется для достижения поставленной цели.

Так система как целое выполняет определенную **функцию**, являющуюся ведущей по отношению к структуре и элементам. Сама структура может быть понята лишь как выражение функции целого. Поскольку в сложных динамических системах

функциональность, т. е. действие для достижения некоторого результата, является их наиболее существенной стороной, раскрытие функциональных связей и законов функционирования ведет к раскрытию и законов структурной организации системы, ее «внутренней архитектоники».

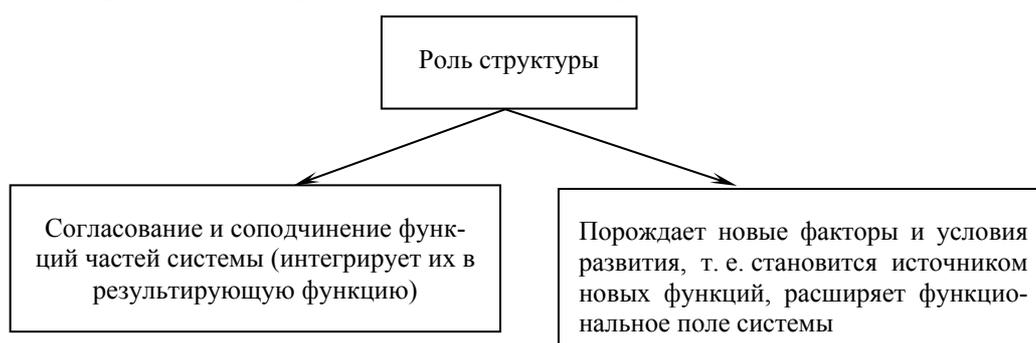
В сложных самоуправляемых системах **функция** — это специфический способ проявления свойства того или иного объекта в его взаимодействии с другими объектами. Объект, не выполняющий своей функции, перестает быть данным объектом. Функционирование есть выражение устойчивости реакции систем на изменение ее внутренних состояний и на внешние воздействия. Эта реакция определяется природой самого объекта. В этом смысле функция системы есть способ ее поведения, средство разрешения противоречий между системой и средой.



Итак, функция элементов и частей обусловлена структурой целого. Но сама структура реализует себя лишь за счет функционирования. Посредством осуществления функций она становится и источником движения системы, обеспечивая ее воспроизводство и развитие.

---

С этой точки зрения структура выполняет двойную роль.



Главное значение функции системы — способствовать сохранению последней и обеспечивать условия не только для воспроизведения системы как целого, но и для ее развития, для перехода к новому типу целостности. Поэтому функцию следует считать интегрирующим фактором, благодаря которому система формируется, сохраняется и развивается как целое.

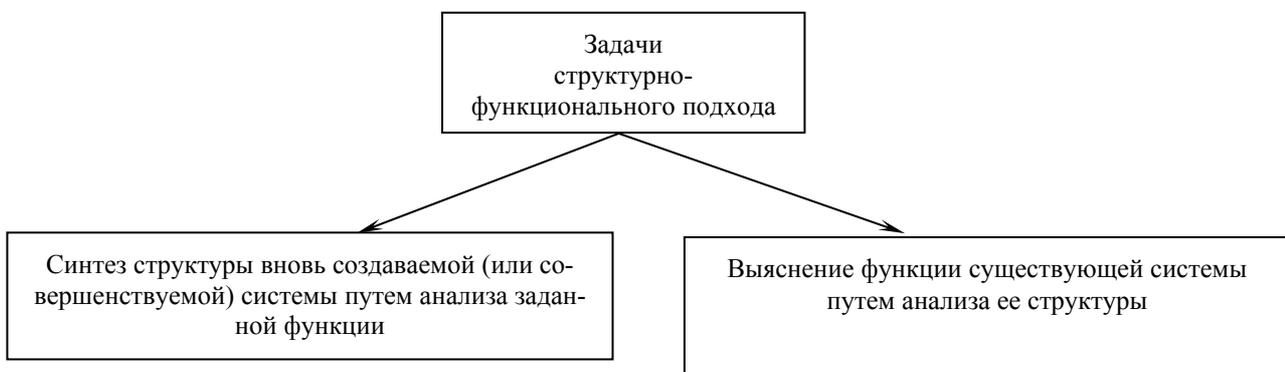
Системы отличаются друг от друга не только и не столько по структуре или функции, сколько по соотношению структуры и функции, т. е. по характеру их единства. Момент диалектического тождества между структурой и функцией в гносеологическом плане приводит к своеобразному принципу дополненности между структурными и функциональными понятиями. Если это так, то ни те, ни другие понятия нельзя считать первичными, поскольку при построении концептуальной системы одинаково возможны два пути: от структурных понятий к функциональным, или, наоборот, от функциональных к структурным.

Функционирование системы проявляется в ее переходе из одного состояния в другое или сохранении какого-либо состояния в течение определенного промежутка времени.



Предположим, что в некоторый момент времени система характеризуется набором значений  $N$  параметров. Тогда эти значения можно рассматривать как координаты определенной точки в  $N$ -мерном пространстве, которое назовем пространством расстояний. Точку в этом пространстве будем называть состоянием системы.

Таким образом, **функция системы** проявляется в движении изображающей точки по некоторой траектории в пространстве состояний. При синтезе и анализе реальных систем многие вопросы не могут быть решены без рассмотрения связей между их структурой и функцией. Этой потребности отвечает структурно-функциональный подход.



Для краткости эти задачи в дальнейшем будем называть соответственно прямой и обратной задачами.

Деятельность человека интерсистемна. Человек во всяком случае стремится преодолеть системную ограниченность и соединить разнопорядковые процессы и системы, включая их в свою деятельность. И чем грамотнее он это будет делать, тем лучше.

Потенциально природа дана человеку во всем богатстве ее бесконечных конкретных свойств и пространственно-временных состояний. Но выделение предметов исследования в ней и формирование окружающей человека действительности носят исторический характер, они зависят от достигнутого уровня производства и культуры.

**NB**

**Аспекты системного подхода:**

1. Выделение системы из уже имеющихся в окружающем мире структур.
2. Создание, конструирование различных систем через познавательный процесс, включающий следующие операции:

- раскрытие многомерной, многоуровневой картины действительности;
- моносистемный и полисистемный анализ;
- качественный анализ совокупностей;
- анализ системных феноменов интеграции и т. д.

3. Изучение системных качеств, системных оснований, системных структур, системных критериев, системных комплексов и их динамики.

4. Установление специфики и закономерностей макро-, мезо- и микроуровней рассматриваемых систем.



#### Задание 4.14

1. Укажите несколько признаков системы на примере конкретного объекта. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

2. Какие два объекта следует рассматривать в понимании цели системы? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3. Укажите виды связей между элементами системы и внешней средой. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

4. Охарактеризуйте двухсторонние связи на примере известной вам системы. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

5. Укажите различия между детерминистскими и случайными системами. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

6. Какие вы знаете признаки выделения типов систем? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

7. В чем состоят задачи структурно-функционального подхода? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



Задание 4.15. Выпишите основные термины, которые вы изучили, и дайте им определение. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



**Задание 4.16.** *Попытайтесь сделать единую схему классификации систем:*

1. Выпишите аргументы концепции «искусственного мира» Г. Саймона, доказывающие ее ценность для управления. \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

2. Какие внутренние и внешние факторы обуславливают системное восприятие окружающего мира?\_\_

---

---

---

---

---

3. Приведите один-два примера из различных областей управления, раскрывающие общую логику системного подхода к управлению. \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

### **Выводы и ключевые идеи**

1. Системное восприятие имеет феноменологический характер, что связано не с абсолютно точным, а лишь с упрощенным восприятием окружающего мира.

2. Познавая действительность «по частям», человек «выделяет из фона» определенный качественный узел — объект и фокусирует на нем свое внимание, он как бы центрирует его, рассматривая целостно, системно избранный для изучения предмет. Определение системы дает четкую привязку к конкретному объекту, устанавливает ее качество, границы, меру, сущность и тем самым выделяет ее из фона, из «сети» других явлений.

3. Понятие «система» в большей мере фиксирует объектную форму целого, а понятие «интеграция» подчеркивает процесс и механизм объединения частей, приобретения целым или комплексом интегральных совокупных качеств и т. п., но оба они рассматривают интеграцию как общий параметр объективной действительности.

4. Интеграция выступает как коренной качественный признак целостных систем, отличающий их от суммативных множеств, не являющихся системами. Без феномена интеграции фактически нельзя объяснить целостность, ибо интеграция является системообразующим фактором.

5. Знание о предмете самом по себе, о нем же как части макро- и микросистем действительности и, наконец, о взаимодействии его с внешним миром — вот те четыре системы координат, в которых он существует, живет и действует одновременно.

6. В самом широком смысле любая цель задается типом ранее сложившихся взаимодействий между различными явлениями действительности.

7. Г. Саймон считает, что процесс создания «искусственных» объектов аналогичен процессу моделирования.

8. Главное в понимании функции состоит в том, что она определяет роль, которую выполняет каждый данный элемент (часть) в составе системы как целого. А функция каждого элемента (части) определяется его местом и отношениями к другим элементам и ко всей структуре целого. И здесь понятие функции сближается с понятием направленного действия, которое, во-первых, способствует интеграции компонентов в систему и, во-вторых, сохранению системы как целого.

9. Деятельность формирует искусственную среду обитания. Но где искусственность, там и сложность, ибо все искусственное требует сознательного регулирования. Всестороннее приспособление природы к нашим потребностям мы должны оплачивать целенаправленными усилиями по поддержанию ее собственного равновесия. Мы вынуждены «управлять» уже и естественной средой, поскольку мы навязываем ей себя, постольку природа теряет элементы естественности.

#### **Библиографический список (основной)**

1. *Глуценко Е. В.* Теории управления.— М.: Вестник, 1997.— С. 99—108.
2. *Кутырев В. А.* Комплекс как явление и понятие // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 7: Философия.— М., 1985.— № 4.— С. 31—41.
3. *Острейковский В. А.* Теория систем: Учеб. для вузов по спец. «Автом. сист. обр. инф. и управ.»— М.: Высш. шк., 1997.— С. 22, 27, 112, 185.

#### **(дополнительный)**

1. *Абдеев Р. Ф.* Философия информационной цивилизации.— М.: ВЛАДОС, 1994.— С. 51—54, 238—239.
2. *Гвишиани Д. М.* Организация и управление.— М.: Изд-во МГТУ, 1998.— С. 218—235, 272—300.
3. *Кунц Г., О'Донелл С.* Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: В 2 т. / Пер. с англ.— М., 1998.— Т 1.— С. 37—62.
4. *Саймон Г. А. и др.* Менеджмент в организациях / Сокр. пер. с англ.— М.: Экономика, 1995.— С. 218—1235.

## Тема 5. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ И СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ

### Учебные цели

1. Дать общее представление о подсистеме объекта и субъекта управления.
2. Охарактеризовать основные связи управления.
3. Показать закономерный характер формирования систем управления.
4. Охарактеризовать достоинства и недостатки линейной, функциональной, линейно-функциональной и матричной систем.

### План

- 5.1. Организационная система управления, ее структура (система управления и ее общая структура)
- 5.2. Связи управления, их организационные структуры
  - 5.2.1. Линейная система
  - 5.2.2. Функциональная система
  - 5.2.3. Линейно-функциональная система
  - 5.2.4. Матричная система

### 5.1. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ, ЕЕ СТРУКТУРА (СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ И ЕЕ ОБЩАЯ СТРУКТУРА)

Система управления обладает всеми характеристиками системы, поэтому ее структурные элементы представлены следующим образом (рис. 5.1):

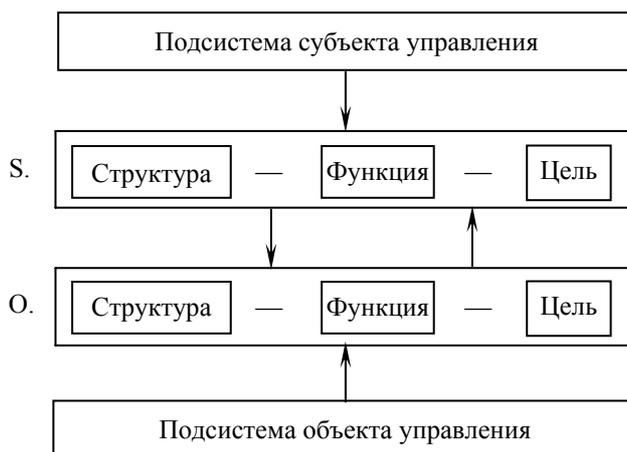


Рис. 5.1. Общие структурные элементы системы управления  
О — объект, S — субъект

!

Структура субъекта управления — это структура администрации (директор, заместители, отделы). Структура **объекта управления** — это подразделения, службы, цеха, отделы.

Функция отражает выполняемые задачи, как субъекта, так и объекта управления. Цель связана с возможными реальными состояниями субъекта и объекта управления через определенное время, а также с желаемым состоянием объекта и субъекта управления через определенное время.

## 5.2. СВЯЗИ УПРАВЛЕНИЯ, ИХ ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ СТРУКТУРЫ

Связи управления характеризуют закономерности взаимодействия субъектов друг с другом при выполнении функций и уровень организованности управления. Все связи управления можно свести к двум видам — линейным и функциональным, которые характеризуют тип структуры управления производством. Линейные связи — это связи непосредственного подчинения; функциональные — это связи согласования, т. е. до субъекта управления доводят решения рекомендательного характера лица, равного с ним или высшего ранга.

### 5.2.1. Линейная система

**Линейная система управления** характеризуется наличием устойчивой связи начальник — подчиненный. Руководство в линейной системе охватывает все задачи и распространяется на всю иерархию (рис. 5.2).

!

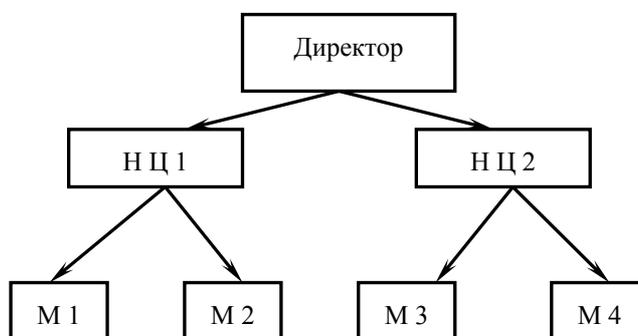


Рис. 5.2. Линейная система управления  
НЦ — начальник цеха, М — мастер участка

Линейная система имеет следующие характеристики:

- Наличие единого распорядительства.
- Распоряжения поступают только от одного начальника к исполнителю.
- Наличие нормы управляемости, т. е. предельного количества людей в прямом подчинении, которыми можно эффективно управлять (обычно от 4 до 6—12 человек).
- Предельная граница контроля, т. е. величина отклонений, превышение которой не позволяет справиться своими силами и требует вмешательства более высокого уровня руководства.

Некоторые достоинства и недостатка линейной системы иллюстрирует следующая таблица:

Достоинства	Недостатки
Простота взаимоотношений между уровнями управления.	Слабовосприимчива к изменениям (негибкая из-за низкой квалификации исполнителей).
Легкость создания (достаточно иметь одного специалиста и неквалифицированных или малоквалифицированных исполнителей).	Сложность и длительность процедур принятия решений, так как согласование действий и решений как на разных уровнях, так и между исполнителями одного уровня осуществляется только через вышестоящих <b>руководителей</b> .
	Каждый руководитель объективно должен обладать универсальными знаниями и способностями, но ими не обладает.

!

**NB**

Несмотря на недостатки, линейная система организации хорошо себя показывает в сложных и чрезвычайных ситуациях, когда для выполнения несложных работ необходимо быстро организовать людей и т. п. Недостатки линейной системы частично могут быть смягчены добавлением штабного блока.



**Задание 5.1.** Что характеризуют связи управления? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 5.2.** Рассмотрите достоинства (недостатки) линейной системы управления применительно к известной вам организации или предприятию. \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

### 5.2.2. Функциональная система

Главной отличительной чертой функциональной системы управления является высокое **качество управления** на всех уровнях. Это выгодно отличает ее от линейной системы (рис. 5.3).

!

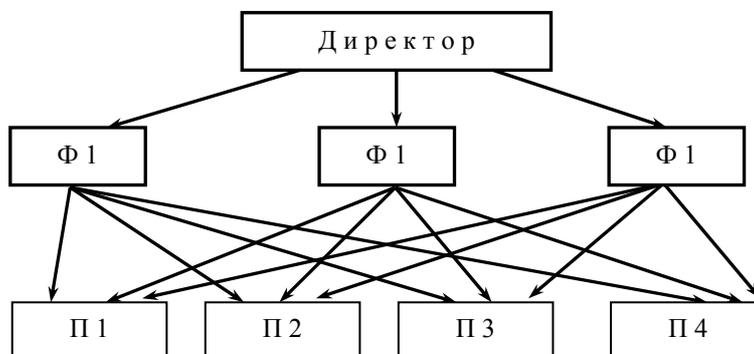


Рис. 5.3. Функциональная система  
Ф — функциональный руководитель, П — подразделения

Основные характеристики функциональной системы иллюстрирует таблица:

Достоинства	Недостатки
<p>1. На каждом уровне исполнение специфических функций передается органу или исполнителю с соответствующей квалификацией и специализацией.</p> <p>2. Задачи в совокупности охватывают все аспекты управления деятельностью объекта.</p> <p>3. Распределение работ стремится к исключению дублирования функций исполнителей.</p> <p>4. Специализация исполнителей связана с достаточно однородными работами (т. е. с конкретной функцией).</p>	<p>1. Противоречит закону единства распорядительства (исполнитель получает указания от нескольких руководителей, к тому же нередко противоречивые);</p> <p>2. Специфика задач и специализация функций каждого элемента функциональной системы затрудняет управление и координацию из-за относительной автономности функциональных руководителей.</p> <p>3. Излишне дробится процесс исполнения управленческих распоряжений.</p> <p>4. Субординация исполнителей осуществляется по каждой функции отдельно.</p>



Недостатки функциональных структур частично могут быть устранены с помощью «штабной» системы, где штаб состоит из высококвалифицированных специалистов. В функционально-штабной системе штаб не только консультирует, но и выполняет координирующую функцию.



**Задание 5.3.** Рассмотрите достоинства (недостатки) функциональной системы управления применительно к известной вам организации или предприятию. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

### 5.2.3. Линейно-функциональная система

Поскольку линейная и функциональная системы обладают рядом недостатков, в управлении чаще всего мы встречаем систему, где сочетание линейных и функциональных связей смягчает недостатки обеих систем и придает эффект их достоинствам.

Линейно-функциональная система имеет следующую характеристику — в основном управление осуществляется по линейному принципу, но часть функций осуществляется специальными функциональными подразделениями. Например, завод, где цех, участок — это линейные связи, а подразделения планирования, сбыта, маркетинга, управления кадрами — функциональные связи (рис. 5.4):

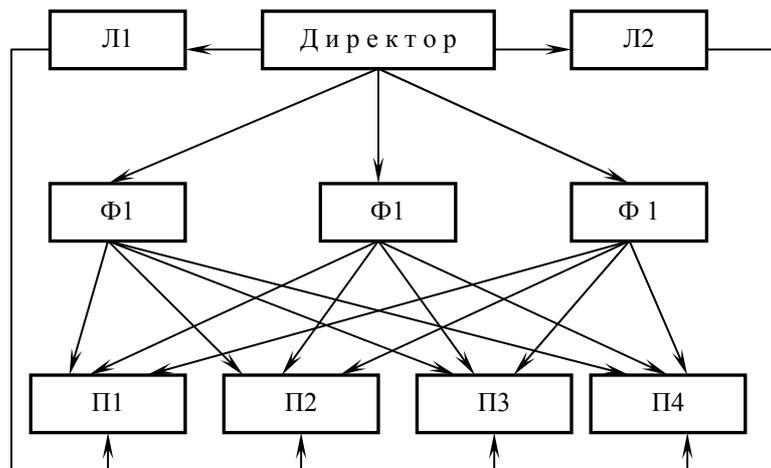


Рис. 5.4. Линейно-функциональная система управления  
Л — линейный руководитель, Ф — функциональный руководитель, П — подразделение



**Задание 5.4.** Найдите черты линейно-функциональной системы управления применительно к известной вам организации или предприятию. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

#### 5.2.4. Матричная система

**Матричная система** является примером дальнейшего развития организационных систем управления (рис. 5.5):

!

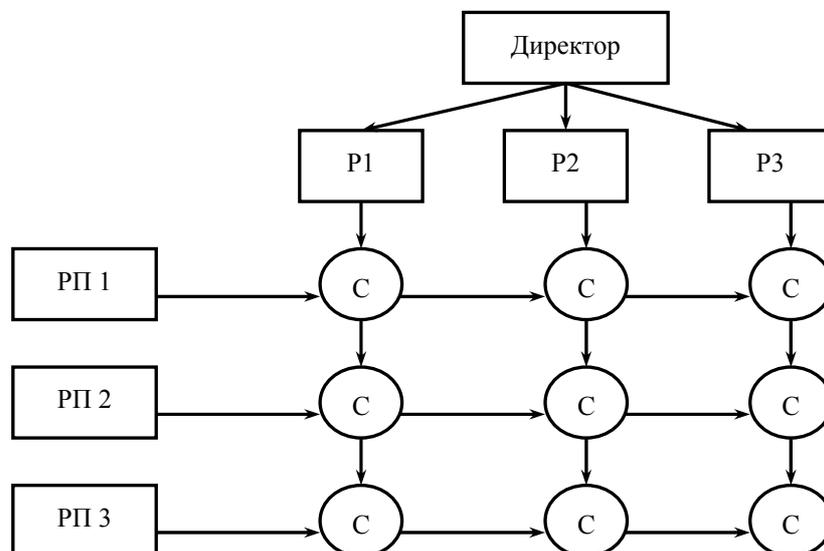


Рис. 5.5. Матричная система управления  
Р — руководитель подразделения, РП — руководитель проекта (программы),  
С — сотрудники подразделения

Матричная система имеет следующие характеристики:

- Исполнитель имеет двух и более руководителей.
- Наряду с линейно-вертикальной системой подчинения существует горизонтальное подчинение. На схеме оно представлено связями по линии — Руководитель проекта (РП) — группы исполнения (ГР). В горизонтальных связях осуществляется управление рабочим и технологическим временем, сроками, комплексами работ и полномочиями. Здесь решается вопрос, что и когда должно быть сделано.
- Линейно-вертикальные связи решают вопросы технического характера: кто и как будет выполнять ту или иную работу, нести ответственность за выполнение общей задачи на данном участке. На схеме линейно-вертикальные связи идут от общего руководства к функциональным отделам и от них к «сетчатому» блоку исполнителей.

Достоинства и недостатки матричной системы управления представлены ниже:

Достоинства	Недостатки
<p>Гибкость как относительно самого процесса создания (при наличии постоянной матрицы — общего руководства и функциональных отделов можно быстро организовать исполнительские структуры), так и относительно возможностей перераспределения работ, ресурсов и заданий.</p> <p>Использует творческие возможности и способности работников</p>	<p>Чрезмерная сложность и перегруженность структурами.</p> <p>Конкуренция вертикального и горизонтального руководства.</p> <p>Борьба за власть и повышенная конфликтность.</p>

Матричная система управления хорошо зарекомендовала себя в американском менеджменте в реализации космических программ, в крупном строительстве. Матричные системы широко применяются в мировой и отечественной практике управления.

Указанные недостатки смягчаются временным характером этой структуры и компенсируются высочайшим уровнем квалификации исполнителей.



**Задание 5.5.** *Какими достоинствами обладает матричная система по сравнению с линейной (функциональной) системой?* \_\_\_\_\_

---



---



---



---



---



---



---



---



**Задание 5.6.** *Почему необходимо проектировать разные системы управления?* \_\_\_\_\_

---



---



---



---



---



---



---



---



**Задание 5.7.** Укажите в таблице достоинства следующих систем управления:

Линейная система	Функциональная система	Линейно-функциональная система	Матричная система



**Задание 5.8.** В каких ситуациях необходимо применять матричную систему управления? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---



**Задание 5.9.** К какой системе управления относятся следующие характеристики:

а) «противоречит закону единства распорядительства (исполнитель получает указания от нескольких руководителей, к тому же нередко противоречивые)» \_\_\_\_\_

б) «сложность и длительность процедур принятия решений, так как согласование действий и решений как на разных уровнях, так и между исполнителями одного уровня осуществляется только через вышестоящих руководителей» \_\_\_\_\_

в) «конкуренция вертикального и горизонтального руководства» \_\_\_\_\_

### **Выводы и ключевые идеи**

1. Связи управления характеризуют закономерности взаимодействия субъектов друг с другом при выполнении функций и уровень организованности управления.
2. Связи управления можно в целом свести к двум основным — это линейные и функциональные, а также смешанные — линейно-функциональные, матричные и др.
3. Именно связи управления лежат в основе формирования различных организационных систем управления.
4. Каждая система управления имеет свои достоинства и недостатки, поэтому важно знать, какие необходимо учитывать факторы и условия, чтобы выбрать наиболее эффективную систему связей и спроектировать ее под организационную систему управления.

**Библиографический список  
(основной)**

1. *Виханский О. С., Наумов А. И.* Менеджмент: Учеб. 3-е изд.— М.: Гардарика, 1999.— С. 229—309, 340—347.
2. *Кунц Г., О'Донелл С.* Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / Пер. с англ.— М., 1981.— В 2 т.— Т 1.— С. 430, 457, 468, 470, 473.
3. *Мескон М. и др.* Основы менеджмента / Пер. с англ.— М.: «Дело», 1999.— С. 330—355.
4. *Мильнер Б. З.* Теория организаций: Курс лекций.— М.: ИНФРА-М, 1998.— С. 59—95.

**(дополнительный)**

1. *Абдеев Р. Ф.* Философия информационной цивилизации.— М.: ВЛАДОС, 1994.— С. 267—270.
2. *Лафта Дж. К.* Эффективность менеджмента организации: Учеб. пособие.— М.: «Русская деловая литература», 1999.— С. 131—200.
3. *Саймон Г. А. и др.* Менеджмент в организациях / Сокр. пер. с англ.— М.: Экономика, 1995.— С. 81—102.
4. Современный менеджмент // Рос. экон. журн.— 1996.— № 4.— С. 37—50.
5. *Тренин Н. Н.* Предприятие и его структура: Диагностика. Управление. Оздоровление: Учеб. пособие для вузов.— М.: «Издательство ПРИОР», 2000.— С. 63—82, 87, 135.

### Тема 6. ПРОЦЕСС УПРАВЛЕНИЯ И ЕГО СОДЕРЖАНИЕ

#### Учебные цели

1. Дать определение понятию «управление».
2. Дать представление о функциональном содержании управления.
3. Охарактеризовать принципы управления.
4. Ознакомить с элементами синергетической модели управления.

#### План

- 6.1. Понятие управления
- 6.2. Процесс управления и его функция
- 6.3. Принципы управления
- 6.4. Синергетика и управление

#### 6.1. ПОНЯТИЕ УПРАВЛЕНИЯ

В самом широком смысле управление означает руководство чем-либо (или кем-либо). Однако ограничиться такой констатацией недостаточно. Следует раскрыть содержание этого руководства, его сущностные черты.

Существует более десятка определений понятия «управление». Приведем некоторые из них, на наш взгляд, лучше всего отражающие суть этого феномена.

!

**1. Управление** — свойство, внутренне присущее любым сложным системам на любой ступени развития.

**2. Управление** — это способность целостных динамических систем производить структурную и функциональную перестройку в ответ на изменения в условиях внутренней и внешней среды их существования.

**3. Управление** — это процесс воздействия субъекта на объект, направленный на упорядочение, сохранение, разрушение или изменение системы объекта в соответствии с поставленной целью.

**4. Управление** есть функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, т. е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание должного режима их деятельности.

!

Процесс управления представляется через его функции. В научной литературе дана следующая их **классификация**:

**А. Функции управления, отражающие содержание выполняемых работ.** Обычно это:

!

1. Общие функции управления, определяющие развитие и движение системы. Они отражают основные объективно необходимые взаимосвязи в любом процессе управления. Их еще иногда называют универсальными. В научной литературе называют разные общие функции управления. Например, планирование и **прогнозирование, организация** и регулирование, **координирование, контроль**, учет и т. д.

!

2. Специальные функции управления, обеспечивающие организующие воздействие на отдельные стороны деятельности, что способствует выполнению различных видов работ. Они являются рабочим инструментом общих функций. К ним можно, например, отнести такие функции, как **мотивация**, администрирование.

!

3. Вспомогательные функции, обеспечивающие обслуживание процессов общего и специального управления. С их помощью создаются необходимые условия для нормальной деятельности всех звеньев управления.

NB

Этот тип классификации **функций управления** получил наиболее широкое распространение не только в теории, но и в практике управления, особенно при разработке структур управления, определении нормативов численности штата управления.

**Б. Функции управления по характеру деятельности.** К данным функциям относят те, которые находят различные области применения, необходимые для той или иной сферы управления. К таким относятся, например, административные, технические, производственные, экономические и хозяйственные функции.

А. Файоль, рассматривая функции промышленного предприятия, выделял 6 групп: технические, коммерческие, финансовые, страховые, учетные и административные. При этом он подчеркивал, что такие функции осуществляются на любом (простом или сложном, небольшом или крупном) предприятии.

При любом управленческом акте имеет место единство целевого, социального, волевого и информационного моментов. Содержание процесса управления представляется управленческим циклом, который, например, можно также представить в виде нескольких этапов, отражающих его информационный аспект.

## Управленческий цикл

Этап 1	Обзор обстановки, т. е. получение и восприятие информации, необходимой и достаточной для принятия решений.
Этап 2	Преобразование информации в пригодную форму для принятия решений.
Этап 3	Подготовка решения с использованием информации (в виде вариантов).
Этап 4	Принятие решений и выбор наилучшего варианта решения (команды) как управляющего воздействия.
Этап 5	Доведение команд до исполнителей с учетом разделения труда и организации их выполнения.



### Задание 6.1

1. Дайте определение понятию «управление» как функции. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
2. Дайте определение понятию «управление» как процессу. \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## 6.2. ПРОЦЕСС УПРАВЛЕНИЯ И ЕГО ФУНКЦИЯ

В категории «**функция управления**» должно найти отражение то общее, что свойственно всем отдельным функциям управления.



**Функция** — интегральное проявление целого объекта или процесса, которое зависит от внутренних качеств объекта (от состава, свойств, состояний, структур и взаимодействия частей) и окружающей среды.

Содержание любой функции включает:

- сбор информации о ходе того или иного процесса,
- преобразование информации,
- выработку решения,
- превращение его в команду,
- доведение до исполнителей.

Содержание функций относительно устойчиво, т. е. оно обладает определенной формой, как планирование, контроль и др.

В то же время функция управления может быть разделена на основные и вспомогательные операции:

Основные операции	Выработка, принятие решения и преобразование его в команду.
Вспомогательные операции	Сбор, систематизация, хранение и передача информации.

Можно исследовать понятие «функция управления» с позиции технологии ее выполнения.

Под технологией выполнения функции управления понимают: комплекс составляющих ее операций, последовательность методов и приемов их выполнения, требования к организационно-техническим условиям при обработке информации как специфическому предмету управленческого труда. Критерием выступает необходимость регламента таких операций и организационно-технических условий, которые влияют на величину затрат труда. По своей сущности операции являются составной частью различных управленческих работ.



Как правило, определенные операции выполняются одними и теми же лицами. В качестве примера элементарных операций могут служить регистрация документов и данных, их поиск.

---

Функция управления как технология управления проявляет себя:

- в комплексе операций;
- в совокупности и последовательности методов и приемов;
- в требованиях к организационно-техническим условиям.

Функция управления и ее операции представляют собой конкретные виды труда работников управления, а технология управления — совокупность приемов, способов их выполнения при работе с информацией.

Деление функций на операции способствует улучшению организации управленческого труда путем закрепления этих операций за тем или иным работником. Работников управления подразделяют на такие группы:

— руководители, которые принимают решения, организуют их выполнение и несут за это единоличную ответственность (министры, заместители министров, директора, заместители директоров, руководители служб, начальники цехов и отделов и т. д.);

— специалисты, которые разрабатывают, готовят, предлагают варианты решений и несут за это личную ответственность (экономисты, бухгалтеры, программисты и т. д.);

— технические исполнители, которые осуществляют сбор информации, ее обработку, хранение, кодирование, декодирование (регистраторы, секретари, учетчики, делопроизводители, архивариусы и т. д.).



### Задание 6.2

1. С каких позиций можно исследовать понятие «функция»? \_\_\_\_\_

---

---

---

2. Почему важно функцию рассматривать через совокупность операций и приемов работы? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

## 6.3. ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ

Принципы управления относятся к числу важнейших категорий управления. Под ними понимаются основные фундаментальные идеи, представления об управленческой деятельности, вытекающие непосредственно из законов и закономерностей управления.

**Принципы управления** отражают объективную реальность, т. е. они объективны. Вместе с тем принцип — это идея, субъективная конструкция и построение, которое мысленно совершает руководитель на уровне своего подсознания, общей и профессиональной культуры.



Принцип играет в процессе управления роль критерия выбора решения и нормативности.

Знаменитый французский специалист в области теории управления А. Файоль отмечал, что дело не в недостатке или избытке принципов, а в том, что надо уметь ими оперировать.

Различают общие принципы управления, проявляющиеся во всех без исключения управленческих процессах. Следует заметить, что в научной литературе можно обнаружить большой перечень общих принципов управления. Например, к ним принято относить:

принцип обратной связи;
принцип преобразования информации;
целенаправленности;
перспективности;
оптимальности.

Выделяются принципы, в соответствии с которыми осуществляется построение и функционирование системы управления. К таким принципам относятся:

!

разделение функций управления и на их основе построение структуры управления, интеграция и дифференциация функций, которые выражаются в единстве системы органов управления;
сочетание операций различных функций управления — функций органа управления и внутренней структуры <b>органа управления</b> ;
сочетание централизма и автономности в организации структуры управления;
принцип иерархии системы управления. необходим для распределения информации и организации ее движения по ступеням системы управления, что обеспечивает взаимодействие высшего, среднего и низшего уровней управления.

NB

Соблюдение принципов построения структуры управления дает возможность комбинировать, совмещать функции управления, распределять их по временному и пространственному признакам и устанавливать связи управления в иерархии взаимоотношений органов управления.



### Задание 6.3

1. Какие две группы принципов вы знаете? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

2. Какова роль принципов в управлении? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## 6.4. СИНЕРГЕТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

В ходе познания мира человек шел от ньютоновской модели часового механизма к кибернетической модели, от статических моделей механики, экономики, электрических цепей к динамическим моделям в виде систем дифференциальных уравнений, учитывали вероятностный характер процессов.

В конце XX в. осознано, что методологическая парадигма, основанная на систематическом расчленении всего сущего, не только привела к победам, но и столкнулась с принципиальными трудностями, явным выражением которых выступают такие глобальные проблемы, как экологическая, энергетическая, демографическая и др. Узость аналитической парадигмы была понята в истории науки и философии давно. Однако только в XX в. в тектологии А. А. Богданова, теории систем Берталанфи, кибернетики самосознания необходимость целостного подхода к действительности приобрела реальные научные формы. Именно эту традицию продолжает новое научное направление, названное синергетикой.

Синергетика — системная теория, в которой центральное место занимает не идентичность, а различие, не управление, а автономия, не статическая, а динамическая устойчивость, не планирование, а эволюция.

При этом как системное движение синергетика скорее идейная конструкция, стремящаяся к построению целостной концепции самоорганизации в сложных системах, нежели завершенная научная теория в классическом смысле. Принцип синергетичности в управлении открывает широкие просторы к пониманию не процесса самого по себе, а решения его проблем.

Синергетика поражает необычными идеями и представлениями.

NB

!

Во-первых, становится очевидным, что нельзя навязывать пути развития сложноорганизованным системам. Вместо этого необходимо понять, как можно способствовать их собственным тенденциям развития, как выводить системы на эти пути. Если говорить в общем плане, то важно постичь законы совместной жизни природы и человечества. **Проблема управляемого развития** принимает, таким образом, форму проблемы самоуправляемого развития.

!

Во-вторых, синергетика демонстрирует нам, каким образом и почему хаос может выступать в качестве созидającego начала, конструктивного механизма эволюции, как из хаоса может развиться собственными усилиями новая организация. Через хаос осуществляется **связь** разных уровней организации. Например, в моменты неустойчивости малые возмущения, флуктуации могут разрастаться в макроструктуры. При этом в особых состояниях неустойчивости социальной среды действия буквально каждого отдельного человека могут влиять на макросоциальные процессы. Отсюда — необходимость осознания каждым человеком огромной ответственности за судьбу всей социальной системы, всего общества.

В-третьих, синергетика свидетельствует, что для сложных систем, как правило, существует несколько альтернативных путей развития. Однако при этом с выбором пути в точках ветвления (бифуркации), то есть на определенных стадиях эволюции, проявляет себя некая предопределенность развертывания процессов. Настоящее состояние системы определяется не только ее прошлым, историей, она формируется и из будущего, в соответствии с грядущим порядком.

В-четвертых, синергетика открывает новые принципы «сборки» сложного эволюционного целого из частей, построения сложных развивающихся структур из простых. Но объединение структур вовсе не сводится к их простому сложению: целое уже не равно сумме его составляющих.

В-пятых, синергетика дает знание о том, как надлежащим образом оперировать сложными системами и как эффективно управлять ими. Здесь главное — не сила, а правильная топологическая конфигурация, архитектура воздействия. Достаточно сказать, что малые, но правильно организованные — резонансные — воздействия на сложные системы чрезвычайно эффективны (по принципам древнего даосизма: слабое побеждает сильное, мягкое побеждает твердое, тихое побеждает громкое).

В-шестых, синергетика раскрывает закономерности и условия протекания быстрых, лавинообразных процессов и процессов нелинейного самостимулирующего роста. Важно понять, как можно инициировать такого рода процессы в открытых нелинейных средах (например, в экономической, политической, социально-культурной и др.) и какие существуют требования, по-

звolyающие избегать вероятностного распада сложных структур, моментов максимального развития.

Итак, понимание процесса управления с синергетических позиций приводит к примечательному результату:

— все в мире устойчиво, но лишь относительно, до определенной степени, на некоторой, пусть и длительной, стадии развития;

— сложноорганизованные системы имеют свойство распадаться, достигая своего развитого состояния;

— устойчивость вырастает из неустойчивости, в результате неустойчивости, ибо рождение нового структурного образования связано со случайностью, хаосом, и, в свою очередь, устойчивость рано или поздно оборачивается неустойчивостью.



#### **Задание 6.4**

1. В чем состоит понимание проблемы управления с позиций синергетики? \_\_\_\_\_

---

---

---

2. Что является основанием развития системы с позиций синергетики? \_\_\_\_\_

---

---

---

---



#### **Задание 6.5**

1. Что характеризует общие функции управления? Выберите правильный ответ:

а) организуют воздействие на отдельные стороны в процессе управления; \_\_\_\_\_

---

---

---

---

б) отражают основные объективно необходимые взаимосвязи в любом процессе управления. \_\_\_\_\_

---

---

---

---



**Задание 6.6.** Какие функции управления для любого промышленного предприятия выделял

А. Файоль? \_\_\_\_\_

---

---

---

---



**Задание 6.7.** К какой теории рациональности относится данное положение: «устойчивость вырастает из неустойчивости, в результате неустойчивости, ибо рождение нового структурного образования связано со случайностью, хаосом, и, в свою очередь, устойчивость рано или поздно оборачивается неустойчивостью»:

а) теории систем \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

б) теории синергетики \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_



**Задание 6.8.** Укажите в таблице принципы управления:

Общие принципы	Принципы построения системы управления

### Выводы и ключевые идеи

1. Управление осуществляется путем определенных последовательных действий и операций, в которых на каждом этапе отражается специфика управленческих задач. Многообразие этих задач и операций требует упорядоченного взгляда на управление как процесс и его структуру.



2. **Функция управления** складывается из логически последовательных операций: сбор, систематизация, передача, хранение информации, выработка и принятие решения, преобразование его в команду.



3. **Принципы управления** отражают объективную реальность, т. е. они объективны. Вместе с тем принцип — это идея, субъективная конструкция и построение, которое мысленно совершает руководитель на уровне своего подсознания, общей и профессиональной культуры.

4. Синергетика — это поиск новой модели научной рациональности, модели, пытающейся снять противопоставление человека и мира.

**Библиографический список  
(основной)**

1. *Мескон М. и др.* Основы менеджмента / Пер. с англ.— М.: «Дело», 1999.— С. 253—400.
2. Синергетика и методы науки.— СПб.: Наука, 1998.— С. 28—32, 410—411.
3. *Фалмер Роберт М. Э.* Энциклопедия современного управления / Пер. с англ.— М.: ВИПКЭнерго, 1992.— В 5 т.— Т. 2. С. 6—15.

**(дополнительный)**

1. *Абдеев Р. Ф.* Философия информационной цивилизации.— М.: ВЛАДОС, 1994.— С. 246—250.
2. *Пригожин И., Стенгерс И.* Порядок из хаоса: новый диалог с природой / Пер. с англ.— М.: Эдиториаль УРСС, 2000.— С.13—31.

## **Тема 7. МЕТОДОЛОГИЯ И ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА РАЗРАБОТКИ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО РЕШЕНИЯ**

### **Учебные цели**

1. Охарактеризовать сущностные черты управленческого решения.
2. Дать общее представление о процессе подготовки, принятия и реализации управленческих решений.
3. Показать роль руководителя в процессе принятия и реализации решения.
4. Показать специфику принятия решений в государственном и муниципальном управлении.

### **План темы**

- 7.1. Принятие решений как вид управленческой деятельности
- 7.2. Факторы, определяющие качество и эффективность управленческих решений
- 7.3. Классификация управленческих решений
- 7.4. Требования, предъявляемые к управленческим решениям
- 7.5. Процесс подготовки, принятия и реализации управленческих решений
- 7.6. Руководитель в процессе принятия и реализации решения
- 7.7. Принятие решений в государственном и муниципальном управлении

### **7.1. ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ КАК ВИД УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

!

Решение — это результат мыслительной деятельности человека, приводящий к какому-либо выводу или к необходимым действиям, например, полное бездействие, разработка какого-либо действия или выбор действия из набора альтернатив и его реализация.

Решение может быть направлено на достижение разовых результатов, на создание постоянно идущих процессов, поддержание идущих процессов, на прекращение какой-либо деятельности. На разработку и реализацию решений оказывают влияние множество факторов, в том числе личностные качества человека, отношения в его семье, религия и др.

Каждый человек ежедневно принимает решения различного характера и делает это в большинстве случаев без особой подготовки на уровне здравого смысла («хотел сделать как лучше»). В простых случаях результаты чаще соответствуют ожиданиям, а в сложных могут и не соответствовать целям решения. Особенно это касается разработки и реализации решений в организациях,

формирование и развитие которых проходит в условиях постоянно меняющихся параметров внешней и внутренней среды.



Например, введение новых технических, экологических стандартов и норм безопасности, усиление конкуренции и энергетического кризиса, увеличение конфликтов между администрацией и профсоюзами. Эти изменения идут постоянно, поэтому требуется оперативное регулирование деятельности организации со стороны руководителя.

---

Регулирование достигается разработкой и реализацией многообразных решений, от качества и оперативности которых зависит эффективность деятельности организации. Основным видом решения — управленческое решение, осуществляемое линейными и функциональными руководителями.

В самом общем виде можно под управленческим решением понимать:

- поиск и нахождение наиболее эффективного, наиболее рационального или оптимального варианта действий **руководителя**;
- конечный результат постановки и выработки управленческого решения.

!

Приведенное выше определение управленческого решения является достаточно правильным для первоначального понимания сущности и содержания УР. Тем не менее не всякое решение, разработанное и реализованное руководителем, управленческое. Так, решения, связанные с технической стороной деятельности компании, например, решения, направленные на подведение итогов ее деятельности или оформление документации, не являются управленческими. Приведем более точное определение термина «управленческое решение».

**Управленческим называется решение**, принятое в социальной системе и направленное:

!

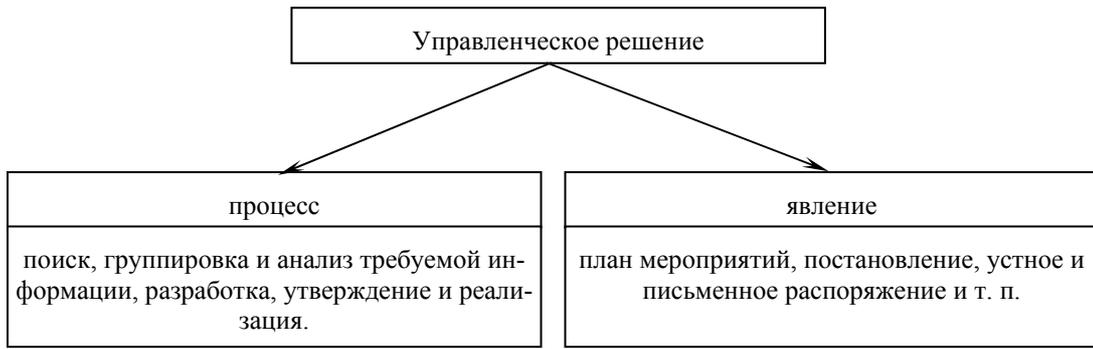
- на стратегическое планирование;
- управление управленческой деятельностью;
- управление человеческими ресурсами;
- управление производственной и обслуживающей деятельностью;
- формирование системы управления компании (методология, структура, процесс, механизм);
- управленческое консультирование;
- коммуникации с внешней средой.

NB

Примером управленческого решения в области стратегического планирования является Конституция страны.

Термин «**управленческое решение**» употребляется в двух основных значениях: как процесс и как явление.

!



**Задание 7.1.** Что понимается в самом широком смысле под управленческим решением? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 7.2.** Приведите пример управленческого решения

а) по уровням управления (предприятие, город, страна) \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

б) по сферам деятельности (образование, здравоохранение, политика) \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

## 7.2. ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ КАЧЕСТВО И ЭФФЕКТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Под качеством управленческого решения следует понимать степень его соответствия характеру разрешаемых задач функционирования и развития производственных систем. Иначе говоря, в какой степени УР обеспечивает дальнейшие пути развития производственной системы в условиях формирования рыночных отношений.

**NB**

На качество принимаемых решений могут влиять самые разнообразные факторы. В литературе можно обнаружить их более

десятка. Назовем некоторые из факторов принятия управленческих решений.

### Факторы принятия управленческих решений

законны объективного мира, связанные с принятием и реализацией УР;	объем и ценность располагаемой информации — для успешного принятия УР главным является не объем информации, а ценность, определяемая уровнем профессионализма, опыта, интуицией кадров;
четкая формулировка цели — для чего принимается УР, какие реальные результаты могут быть достигнуты, как измерить, соотносить поставленную цель и достигнутые результаты;	время разработки УР — как правило, УР всегда принимается в условиях дефицита времени и чрезвычайных обстоятельств (дефицита ресурсов, активности конкурентов, рыночной конъюнктуры, непоследовательного поведения политиков);
организационные структуры управления;	формы и методы осуществления управленческой деятельности;
методы и методики разработки и реализации УР (например, если фирма лидирует — методика одна, если следует за другими — иная);	субъективность оценки варианта выбора решений — чем более неординарным является УР, тем субъективнее оценка.

При этом необходимо всегда помнить, что даже тщательно продуманные решения могут оказаться неэффективными, если они не смогут предвосхитить возможных изменений в ситуации, состоянии производственной системы.



**Задание 7.3.** Всегда ли решения могут быть эффективными (или хорошими, или успешными)? \_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 7.4.** Приведите пример влияния организационной структуры на управленческое решение:

а) при линейной структуре \_\_\_\_\_

---

---

---

б) при функциональной структуре \_\_\_\_\_

---

---

---

### 7.3. КЛАССИФИКАЦИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Классификация УР необходима для определения общих и конкретно-специфических подходов к их разработке, реализации и оценке, что позволяет повысить их качество, эффективность и преемственность. УР можно давать классификацию по самым разным основаниям. Наиболее распространенными являются такие принципы классификации (рис. 7.1):



Рис. 7.1. Классификация УР



**Задание 7.5.** Приведите конкретные примеры по одной из вышеуказанных классификаций УР (рис. 7.1).

---



---



---



---



---



---



---



---



---



---

#### 7.4. ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К УПРАВЛЕНЧЕСКИМ РЕШЕНИЯМ

К управленческому решению предъявляется ряд общих требований, к числу которых можно отнести:

- всестороннюю обоснованность решения;
- своевременность;
- необходимую полноту содержания;
- полномочность;
- согласованность с принятыми ранее решениями.

Всесторонняя обоснованность решения означает то, что решение должно приниматься на основе полной и достоверной информации, а также охватывать всю полноту потребностей управляемой системы.

Своевременность решения означает, что принятое решение не должно ни отставать, ни опережать потребности социально-экономической системы. Преждевременное решение не находит подготовленной почвы для реализации и может негативно сказаться на системе. Запоздалые решения не приносят результатов, так как задачи к моменту их принятия уже меняются.

Необходимая полнота содержания решений означает, что решение должно охватывать весь управляемый объект, все сферы его деятельности, все направления развития. В наиболее общей форме решение должно охватывать большую совокупность элементов. Некоторые из них показаны на рис. 7.2:

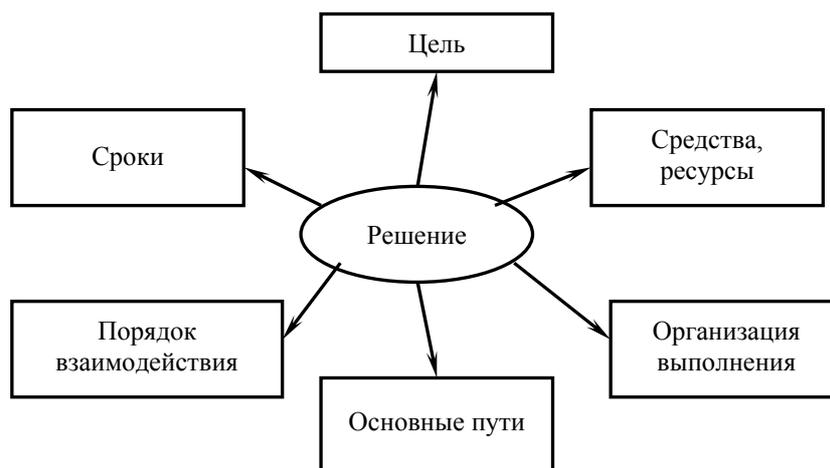


Рис. 7.2. Совокупность элементов управленческого решения

Полномочность решения — строгое соблюдение субъектом тех прав и полномочий, которые ему предоставлены высшим уров-

нем управления. При этом система управления не должна быть ограничена надуманными принципами, препятствующими логике развития системы. При этом управляющий должен уметь защищать свои идеи, обосновывать свои действия.

Согласованность с принятым ранее решением означает прежде всего преемственность, непротиворечивость развития. На уровне отдельной фирмы она необходима для осуществления последовательной научно-технической и социальной политики, четкого функционирования производственного аппарата. Решение должно соответствовать традициям, законам данной системы. Согласованность требует соблюдения четкой причинно-следственной связи общественного развития.



*Задание 7.6. Какие требования предъявляются к управленческим решениям?* \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



*Задание 7.7. Как реализуется требование полномочности в системе государственного управления в России?* \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **7.5. ПРОЦЕСС ПОДГОТОВКИ, ПРИНЯТИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ**

!

Упорядочение процесса подготовки, принятия и реализации решения в какой-то мере компенсирует недостатки, обусловленные невозможностью решить проблему только с помощью количественных методов анализа на основе использования четких однозначных **алгоритмов**. Рассмотрение возникающих проблем в четкой последовательности дает возможность плодотворно сочетать формальные и эвристические методы в процессе подготовки и принятия решения и добиваться более высокого его качества.

Выделяют три стадии процесса: подготовка, принятие и реализация решений. В зависимости от того, на каких аспектах в процессе решения делается акцент, процесс принятия и реализации УР можно структурировать множеством способов на отдельные этапы, руководствуясь различными принципами. Обычно подготовка УР включает следующие шаги:

- 1) выявление и анализ проблемной ситуации;
- 2) постановка цели решения;
- 3) анализ и сбор информации о задаче,
- 4) установление критериев решения;
- 5) разделение критериев;
- 6) выработка и анализ альтернатив;
- 7) определение и оценка риска;
- 8) обоснование возможного варианта решения и выбор дополнительных критериев, сбор дополнительной информации;
- 9) декомпозиция принятого решения до уровня конкретных исполнителей с увязкой ресурсов и сроков.

Постановка цели. Любой процесс принятия решения должен начинаться с ясного анализа необходимости принятия данного решения. Этот этап включает в себя также выявление и анализ проблемной ситуации. Это способствует как определению направления в поисках альтернатив (стратегии), так и исключению альтернатив, лежащих за пределами поставленной цели. Стратегические варианты решения проблем излагаются в сценарии. Сценарий — это вербально-аналитическое описание существующего и прогнозируемого состояния объекта. Способы задания целей разные — от простого перечня до построения дерева целей. Цели при этом должны иметь конкретные формулировки и характеристики.

Процесс соотнесения альтернатив с критериями — попытка помочь лицу, принимающему решение, сосредоточиться на ключевых источниках информации.

Определение риска требует тщательного рассмотрения каждой из альтернатив и трудностей, которые они включают в себя. Существуют специальные методы расчета риска, основанные на математических теориях. При определении риска рассматривается два параметра — вероятность и серьезность. Альтернатива, связанная с серьезным, но очень маловероятным риском, может оказаться надежнее, чем связанная с малыми, но неизбежными потерями.

NB

Реализация решений включает:

- 1) определение этапов, сроков и исполнителей;
- 2) обеспечение работ по выполнению;
- 3) выполнение и оценку решения.

Практически на всех этапах подготовки, принятия и реализации решения идет сбор информации, построение моделей, выбор оценочных критериев. Организация, **мотивация**, контроль как функции управления должны применяться на всех этапах процесса. В практике достаточно четкое последовательное разделение на этапы существует редко, поскольку в той или иной мере они осуществляются параллельно (рис. 7.3).

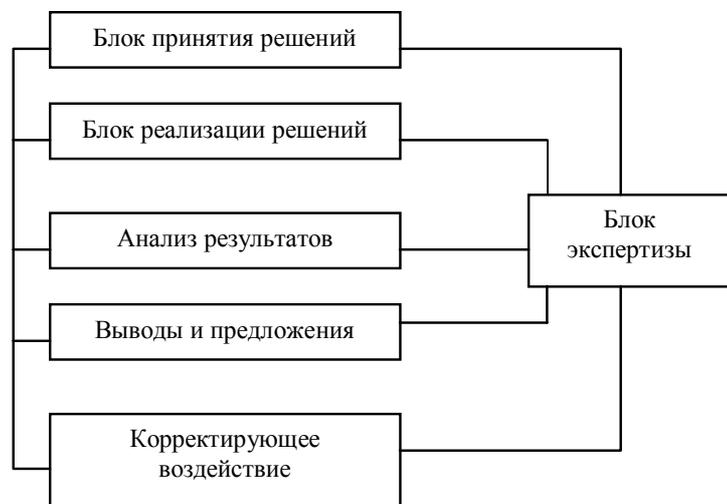


Рис 7.3. Структура процесса принятия решения

Обосновать и решить проблему с первого раза удастся редко. Изменение в допустимых пределах ранее сформулированных целей дает возможность существенно повысить эффективность решения проблемы путем использования более допустимых средств ее достижения. Это требует возможности возврата с любого этапа процесса подготовки, принятия и реализации решения к предыдущим этапам, т. е. процесс должен быть итеративным (обладать контурами обратной связи). Конечно, постоянно изменять цели, пути и средства их достижения недопустимо. Это мешает четкой ориентации. Но не менее опасно формальное отношение к поставленной задаче и настойчивое стремление решить ее вопреки реальному ходу событий.

Вместе с тем при любой выбранной модели принятия и реализации решений необходимо выделить каждый этап, подобрать исполнителей для него, дать оценку эффективности реализации каждого этапа. Наиболее сложными в реализации и оценках

оказываются решения в социально-психологической, этической, эстетической сферах деятельности коллективов.



*Задание 7.8. Какие три стадии подготовки управленческого решения вы знаете?*

1. \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

3. \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

### 7.6. РУКОВОДИТЕЛЬ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЯ

Деятельность любого **руководителя** связана с выполнением управленческих функций, в том числе по планированию, организации, координации и контролю каких-либо процессов. Выполнение этих и других функций осуществляется путем подготовки, принятия и организации выполнения решения.



Принято различать общие и специальные функции руководителя по отношению к управленческим решениям.

#### Функции руководителя в процессе принятия управленческого решения

Общие функции руководителя	Специальные функции руководителя
Прогнозирование различных методов разработки, реализации и возможных последствий каждого УР	Управление процессом выработки цели
Планирование состава и содержания выбранных методов разработки и реализации будущего УР	Определение задачи для решения и участия в ее конкретизации. Умение правильно определить и поставить задачу в чрезвычайно сложной и противоречивой ситуации является существенной обязанностью руководителя, главной творческой частью его работы
Организация (техническая, финансовая и др.) разработки и выполнения УР	Работа по принятию решения
Стимулирование объектов, выполняющих действия по разработке и выполнению УР	Организация выполнения решения
Координация, т. е. изменение принятого ранее порядка выполнения действий в связи с возникшими и не предусмотренными ранее обстоятельствами, мешающими или способствующими его выполнению	Руководство работниками при выполнении решений или заданий
Контроль выполнения действий	
Информирование инициатора разработки или реализации УР о ходе выполнения задания	

Рассмотрим подробнее особенности исполнения некоторых функций. Так, полный комплекс процедур по принятию решения с учетом требований, предъявляемых к УР, не всегда может быть выполнен руководителем. Руководитель может и должен привлекать работников, которые оказывают ему помощь (поддержку) в разработке УР. Например, специалисты разрабатывают варианты решений, которые, в свою очередь, оцениваются экспертами.

!

Эффективность **руководства** во многом определяется соответствием индивидуальных черт руководителя тем функциям, которые он призван выполнять в управляющей системе. Роль руководителя проявляется как влияние личностных характеристик на процесс разработки УР и личностные оценки существующего УР.

NB

К личностным характеристикам относятся воля, внушаемость, уровень эмоциональности, темперамент, профессионализм, опыт, ответственность, здоровье, реакции, характер внимания, рискованность, параметры мышления.

В свою очередь для каждого человека характерны следующие основные параметры мышления: глубина, широта, быстрота и гибкость. Глубина характеризует аналитический характер мышления человека, поиск им причинно-следственных связей внутри анализируемой ситуации. Человек при этом может абстрагироваться от окружающих элементов. Широта отражает синтетический характер мышления, при котором человек умеет оценивать роль анализируемой ситуации в общем сценарии деятельности. Быстрота определяется временем выполнения задания относительно среднего уровня, принятого в данной компании. Работник может быстрее, чем другие, разобраться в ситуации или разработать эффективное решение. Гибкость обеспечивает своевременный и обоснованный переход на новые методы разработки и реализации УР.

Важное значение придают харизме личности, т. е. способности личности на уровне здравого смысла привлекать и подчинять себе значительные массы людей. Харизма — власть, основанная на исключительных качествах личности: мудрости, «святости», героизме, доступности для любого человека, внушительной внешности, достойной и уверенной манере держаться с людьми разного положения в обществе.

Большое влияние на РУР оказывают такие качества руководителя, как романтизм и практицизм, оптимизм и пессимизм. Романтизм руководителя связан с завышенной интуитивной оценкой своих возможностей в вопросах разработки и реализации УР, а также возможностей получения необходимых для этого ресурсов. Романтизм свойствен практически всем руководителям в начальный период их деятельности.



Романтизм служит одним из источников развития компании. Однако он часто приводит к разочарованию как самого руководителя, так и персонала. Обычно компания подпитывается новым романтизмом в связи с обновлением персонала, поэтому руководитель должен определить для себя меру такого романтизма и осуществлять контроль за деятельностью подчиненного-романтика.

---

Практицизм руководителя или специалиста связан с большим опытом работы и отработкой стереотипных подходов к РУР. Например, учитывая необязательность поставщиков, такой руководитель будет заключать резервные договоры на поставку необходимых ресурсов для своей компании. Если какой-то поставщик не поставит товар, то поставит другой. Также рассылается больше предложений (оферт) на приобретение продукции, чем возможности самой компании. Таким образом, компания может оказаться в сложном положении, не выполнив чей-то заказ. Руководитель должен определить меру таких решений и наличие работников-практиков.

Оптимизм руководителя базируется на завышенной расчетной оценке возможностей персонала, в том числе и своих, самой компании и сотрудничающих с ней клиентов.

---



В любых экономических, финансовых, организационных расчетах и оценках всегда имеется вилка (диапазон) допустимых исходных данных и возможных результатов, т. е. работнику дается право (делегируются полномочия) самому выбирать лучший вариант в заданном диапазоне и отвечать за это решение. Оптимизм должен подкрепляться высоким профессионализмом в управленческой деятельности и технологическими возможностями компании.

---

Пессимизм руководителя базируется на заниженной расчетной оценке возможностей персонала, в том числе и своих, самой компании и сотрудничающих с ней клиентов.

---



Руководитель считает, что заниженный вариант будет обязательно реализован, что принесет компании стабильность, но небольшой доход. Такой подход может быть эффективным в традиционных, мало изменяющихся производствах. Для руководителя компании пессимисты также нужны для принятия взвешенных решений и сбалансированности подходов к РУР.

---

Каждый руководитель ощущает на себе внимание подчиненных. Его личные качества существенно влияют на процесс отношений с подчиненными и коллегами, а также на исполнение УР.

**Проблемы**, решение которых является основной управленческой деятельностью руководителя, оказывают существенное влияние на выбор типа технологии руководства и выполнения решений. Проблемы по сложности могут быть классифицированы по разным основаниям:

— стандартные проблемы, имеющие четкую структуру, причинно-следственные связи ясны и хорошо поддаются описанию;

!  
NB

— слабо структурированные проблемы, в которых далеко не всегда просматриваются направления, причинно-следственные связи; сами проблемы не очерчиваются достаточно четко;

— хорошо структурированные проблемы, которые могут быть расчленены на подпроблемы, блоки вопросов и для каждого из них обычно имеется набор решений;

— неструктурированные проблемы, которые обычно не имеют аналогов, причинно-следственные связи не всегда ясны, способы решения не определены. Классический пример — катастрофы природные и техногенные с большими социальными последствиями.

Процесс принятия решения зависит от многих факторов, установить которые далеко не просто. Тем не менее можно и нужно пытаться выяснить причины того или иного поведения людей, принимающих решения и участвующих в их исполнении. Например, если политик принял важное социально-экономическое решение, которое увенчалось успехом, то оценка может быть следующая: либо мудрый политик, либо благоприятствование внешних условий.



**Задание 7.9.** Какие качества мышления важны для руководителя в процессе принятия решения? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 7.10.** С какими проблемами приходится сталкиваться руководителю? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

## 7.7. ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

В последнее время проблема принятия решений местными органами власти становится весьма актуальной. Во-первых, расширяется сфера деятельности и самостоятельность местных ор-

ганов власти, получающих новые полномочия и задачи. Во-вторых, резко возрастают требования к уровню государственного управления и местного социального планирования в условиях развития рыночных отношений и социально-экономических реформ. В целом задача местного государственного управления заключается в обеспечении комплексного социально-экономического развития относящейся к нему территории.

Современная характеристика процесса принятия решений местными органами государственного управления исходит из того, что эти органы функционируют в рамках единого федеративного государства. Федеративный характер Российского государства является фактором, оказывающим определенное влияние на процесс принятия решений местными органами государственного управления. Это влияние, разумеется, с учетом автономности и самостоятельности, осуществляется в рамках определенных факторов:

— определение высшими органами власти России и Конституцией государственно-правового статуса местных органов управления, установление нормативов, обязательных при принятии решений местными органами государственного управления (например, в строительстве, охране окружающей среды);

— на содержание и характер решений местных органов управления влияют нормы федерального законодательства;

— на федеральном уровне осуществляется и регулируется бюджетное финансирование местных органов государственного управления;

— федерализм как фактор влияния на процесс принятия решений позволяет формировать эффективное взаимодействие центральных и местных органов государственного управления в рамках демократических реформ.

Принятие решений в органах государственного управления распределяется по трем основным типам:

1. Решения, требующие основательных разработок и исследований. Это — перспективные и годовые планы социального развития территорий, отдельных отраслей муниципальной экономики, жилищного и социально-культурного строительства, охраны окружающей среды и т. д.

2. Решения по текущим проблемам развития и регулирования социальной инфраструктуры.

3. Решения, связанные с устойчивыми и регулярными процессами (подготовка к зиме, организация летнего отдыха населения) и процессами, имеющими длительный характер (решение проблем занятости, жилищная проблема и т. п.).

NB

Таким образом, мы видим, что решения в целом ориентируются на исполнение стратегических задач, рассчитанных на длительные сроки и на исполнение текущих, оперативных задач краткосрочного характера.



**Задание 7.11.** Почему в последнее время проблема принятия решений местными органами власти становится весьма актуальной? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 7.12.** Согласны ли вы с таким тезисом или выводом:

1. УР составляет основу процесса управления? \_\_\_\_\_
2. Управлять — это значит решать? \_\_\_\_\_
3. УР — это обдумывание вопросов и рассуждение, как их лучше выполнить? \_\_\_\_\_



**Задание 7.13.** Какие основные типы решений встречаются в органах государственного управления? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

### Выводы и ключевые идеи

1. УР — это творческое, волевое действие субъекта управления на основе знания объективных законов функционирования управляемой системы и анализа информации о ее функционировании, состоящее в выборе цели, программы и способов деятельности коллектива по разрешению проблемы или изменению.
2. УР должны опираться на объективные законы и закономерности общественного развития. С другой стороны, УР существенным образом зависят от множества субъективных факторов — логики разработки решений, качества оценки ситуации, структуризации задач и проблем, определенного уровня культуры управления, механизма реализации решений, исполнительской дисциплины и т. д.
3. Всесторонняя обоснованность решений требует поиска новых форм и путей обработки научно-технической и социально-экономической информации.

4. Подготовка, принятие и реализация решений как процесс управленческого труда руководителя имеют определенную технологию: совокупность последовательно применяемых подходов и способов достижения целей деятельности.
5. Процесс решения с технологической точки зрения можно представить в виде последовательности этапов и процедур, имеющих между собой прямые и обратные связи.
6. Решение — это основная форма управленческой деятельности руководителя, в которой отражается его целенаправленное воздействие на объект управления.
7. Эффективность руководства во многом определяется соответствием индивидуальных черт руководителя тем функциям, которые он призван выполнять в управляющей системе. Роль руководителя проявляется как влияние личностных характеристик на процесс разработки УР и личностные оценки существующего УР.
8. Среди набора личных качеств есть неизменяемые, слабо изменяемые и сильно изменяемые. К неизменяемым относятся: темперамент, уровень эмоциональности, профессионализм, опыт, характер внимания, рискованность, параметры мышления; к слабоизменяемым — внушаемость, уровень эмоциональности, профессионализм, опыт, характер внимания, рискованность, параметры мышления; к сильно изменяемым — воля, ответственность, коммуникабельность.

#### **Библиографический список (основной)**

1. Диев В. С. Управленческие решения: неопределенность модели, интуиция.— Новосибирск, 1998.— С. 25—40.
2. Литвак Б. Г. Управленческие решения: Учеб.— М.: Ассоциация авторов и издателей «ТЕНДЕМ», 1998.— С. 68 — 77.
3. Мескон М. и др. Основы менеджмента / Пер. с англ.— М.: «Дело», 1999.— С. 194—250.

#### **(дополнительный)**

1. Абдеев Р. Ф. Философия информационной цивилизации.— М.: ВЛАДОС, 1994.— С. 231—234.
2. Оучи У. Методы организации производств: японский и американский подходы.— М.: Экономика, 1984.— С. 53—62.
3. Смирнов Э. А. Разработка управленческих решений: Учеб. для вузов.— М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000.— С. 14—22, 48—49.

## Тема 8. ОБЩИЕ ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ

### Учебные цели

1. Охарактеризовать роль и содержание функций планирования.
2. Дать представление о процессе прогнозирования.
3. Ознакомить с системой функций государственных органов власти и управления.

### План темы

- 8.1. Роль и содержание функции планирования
  - 8.1. 1. Структура планово-управленческих работ
- 8.2. Процесс прогнозирования в механизме социального планирования
- 8.3. Организационная функция
- 8.4. Функция регулирования
- 8.5. Значение и содержание функции координирования
- 8.6. Функция стимулирования
- 8.7. Стимулирование
- 8.8. Контрольная функция
- 8.9. Система функций органов государственной власти и управления

Под функциями управления понимаются особые виды специализированных управленческих действий, выделившиеся в процессе разделения управленческого труда.

Функции управления характеризуют ту или иную активность взаимодействия субъекта и объекта управления (управляющей и управляемой систем). Для эффективного, целостного управления они должны образовывать единый комплекс, характеризующий всю полноту, весь спектр взаимодействия субъекта и объекта управления.

Функции управления занимают одно из центральных мест в управленческой деятельности. Они, по существу, такие же древние, как и само общество, в течение своей истории переходят от интуитивного, полусознательного обеспечения условий жизнедеятельности общества к научно обоснованному управлению.

Среди общих функций в научной литературе Роберт М. Фалмер называет планирование, организацию, выполнение, контроль; К. Киллен выделяет **планирование**, организацию, руководство, мотивацию, контроль; Г. Кунц, С. Доннел — планирование, организацию, комплектование штатов, руководство и лидерство. В отечественной теории и практике принято рассматривать та-

NB

!

кие функции: *планирование, прогнозирование, организация, регулирование, координирование, стимулирование, контроль.*

!

## 8.1. РОЛЬ И СОДЕРЖАНИЕ ФУНКЦИИ ПЛАНИРОВАНИЯ

Планирование является активным управленческим процессом воздействия на систему, посредством которого детерминируются темпы, последовательность и формы развития объекта или процесса для достижения намеченной цели.

*Планирование*— это обоснование и выбор целей функционирования и развития процесса (системы, организации, предприятия) и средств их достижения.

Особенность механизма планирования заключается в том, что здесь должна быть конкретно представлена диалектическая связь плановой работы с конечной целью (рис. 8.1).

!

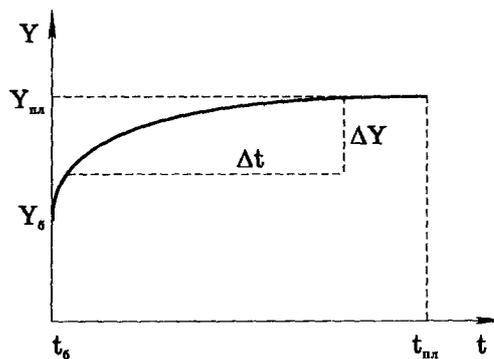


Рис. 8.1. Плановая кривая

$Y_{пл}$  —планируемый показатель,  $t_0$  и  $t_{пл}$  — базовое время и плановый срок,  
 $Y_0$  —базовый показатель,  $\Delta t$  — прирост планового показателя за время  $t$ ,  
 $\Delta Y$  — абсолютный прирост планового показателя

Реализация логической схемы процесса управленческой деятельности *потребность—задача—функция—решение (цель)* осуществляется посредством планирования. Планирование присутствует на всех уровнях иерархии управления. Сущность и технология планирования едина для всех объектов управления: области, района, города, предприятия. Планирование работы на локальном уровне повторяет в миниатюре всю технологию планирования работ, например, на государственном уровне.

Планирование состоит из процесса подготовки, обоснования и принятия решения.

План показывает не только то, чего нужно достигнуть в конечном счете, но и как это сделать, каковы основные показатели

NB

плана и как должно разворачиваться его выполнение во времени и пространстве. План всегда должен иметь вид директивного документа.

Исходя из временных параметров и решаемых задач различаются следующие виды планирования:

**1. План-прогноз** — 15—20 и более лет (долгосрочное прогнозирование). В задачи плана-прогноза входит прогнозирование будущего состояния социально-экономических процессов, определение вероятности наступления тех или иных положительных и негативных ситуаций. План-прогноз может быть представлен в виде дерева целей.

**2. План-модель** — 5—7 лет (среднесрочное прогнозирование). Моделирование — научное описание ситуаций и будущего состояния социально-экономических процессов, средств и методов их достижения. План-модель предполагает проведение точных расчетов и предоставление путей и способов реализации плана.

**3. План-программа** — 1 год, квартал (краткосрочное планирование). План-программа дает конкретное обоснование реализации решений по прогнозам и моделям на годы, кварталы в конкретных отраслях и сферах деятельности. План-программа — это выполнение определенных задач с помощью проверенных на практике средств и методов.

Планирование предполагает выполнение обязательных последовательных операций, имеющих структурно-функциональную взаимосвязь.

### 8.1.1. Структура планово-управленческих работ

Существует три элемента системной организации планово-управленческой работы:

1. Задающий элемент работы (задание).
2. Управляющий элемент работы — совокупность регулирующих воздействий и организационных мероприятий, анализ и контроль качества, на основе которых формируются управляющие воздействия.
3. Процедурно-содержательный.

**1-й этап.** Любая **планово-управленческая работа** начинается с формулировки исходной целевой установки, которая должна содержать сущностную сторону и иметь определенную форму выражения.

Требования к исходной целевой установке:

- полнота формулировки задачи (влияет на качество работ);
- обоснованность;
- формирование исходного задания (требует много времени);

— одно из правил организации плано-управленческих работ: не жалеть времени и усилий (но знать меру) на постановку целей и определение задач (это окупится сокращением сроков работ и качеством);

— при составлении задания основное внимание уделять анализу проблем, на решение которых будут направлены меры. Целевая установка даже при всей ее привлекательности должна уточняться и корректироваться (редко она удовлетворяет всем требованиям).

После формулировки исходной задачи начинаются последовательные этапы плано-управленческих работ.

**2-й этап.** Анализ состояния и тенденций развития объекта — сбор информации, упорядочение, **классификация** в статистические, логические ряды — выявление на этой основе статистических и логических закономерностей — тенденций. Изучение всего этого относительно прошлого состояния и динамики объекта.

!

**3-й этап.** Вариантное прогнозирование развития объекта (решение проблемы). Вариантов может быть от 2—3 до 5—6, принципиально отличающихся друг от друга в основных моментах или сторонах развития объекта (или решения проблемы). В рамках основных вариантов возможны прогнозы отдельных сторон или линий развития. Прогнозирование — очень сложный процесс, поэтому проводить его лучше с помощью специалистов.

**4-й этап.** Варианты решения проблем развития объекта. Задача — обрисовать реальные варианты решения, разработать способы решения проблемы. Основная линия — весь набор сопутствующих мероприятий, т. е. решение проблемы в целом должно сопровождаться решением отдельных проблем. Активные участники этого этапа — **руководитель**, его помощники, заместители, опытные **специалисты** — все, кого можно причислить к мозговому центру. Можно создавать специальные рабочие группы.

!

**5-й этап.** Анализ и оценка вариантов решения. Это центральная часть плано-управленческих работ. Каждый из вариантов оценивается с точки зрения:

- полноты результатов в достижении цели;
- временных параметров и своевременности;
- необходимого количества и качества ресурсов;
- потенциальных источников ресурсного обеспечения;
- увязки целей с ресурсными возможностями;
- эффективности использования ресурсного потенциала.

**6-й этап.** Формирование проекта решения — подводится итог предыдущих работ, отбираются варианты отдельных частей подготавливаемого решения. Формируется решение в общих чертах. Целесообразно подготовить несколько вариантов общего реше-

ния. Это этап завершающего синтеза, в котором активное участие принимают сводные подразделения, комплексные группы и экспертные комиссии (главное условие — их компетентность). Здесь же осуществляется адресная привязка мероприятий. Также велика роль руководителя работ как координатора.

**7-й этап.** Рассмотрение и утверждение итогового проекта в соответствующих инстанциях — согласование.



### Задание 8.2

1. В чем состоит особенность механизма планирования? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

2. На какие вопросы должен дать ответ план? Опишите помимо указанных:

а) что? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

б) как? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

в) \_\_\_\_\_

---

---

---

---

г) \_\_\_\_\_

---

---

---

---

3. Укажите правила организации планово-управленческих работ. \_\_\_\_\_

---

---

---

---

## 8.2. ПРОЦЕСС ПРОГНОЗИРОВАНИЯ В МЕХАНИЗМЕ СОЦИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

*Прогнозирование* — это определение вероятностных целей функционирования и развития систем и вероятностных путей их достижения.

Приступая к прогнозированию, необходимо придерживаться следующих общих требований:

1. Будущее следует рассматривать под углом зрения разрешения проблем настоящего, а не как его продолжение, и жела-

тельные цели нельзя смешивать со средствами, позволяющими их осуществить, а следует подчинить их конечному результату.

2. Следует попытаться переосмыслить долгосрочные всеобщие цели, не нарушая равновесия во всей системе (это означает, что внутри данной системы свобода, права, изобилие, образование и т. д. должны носить всеобщий характер, а не относиться к части этой системы).

3. На нынешнем историческом этапе будущее человека должно мыслиться в рамках более общей, а не ограниченной системы (иначе говоря, предпочтительнее рассматривать систему как единое целое в первую очередь для района, чем для города, для страны, чем для района, для группы стран, чем для страны, и для мира в целом, чем для любой его части).

4. Спектр альтернатив, рассматриваемых с точки зрения будущего, должен быть настолько большим, а его элементы — настолько многочисленными и различными по своей ценности, насколько допускает современная техника обработки информации (то есть моральный выбор должен быть свободен от ограничений, которые традиция и нехватка средств всегда навязывали ему).

Следует подчеркнуть, что роль прогнозных разработок в планировании и проектировании, особенно в социальном планировании, недооценивается.

NB



В лучшем случае органы власти и управления рассматривают прогнозирование как вспомогательную операцию. И это понятно — сама прогностическая операция предполагает учет разного рода вероятностей, как в нормативном, так и в поисковом прогнозировании, а также неопределенности ситуаций, в то время как любой орган государственного и регионального управления ориентирован на однозначные решения, которые надо принимать и выполнять.

---

Роль же прогнозирования в планировании вытекает из концепции, в которой **прогноз** и план выступают как равноценные и необходимые стороны единого процесса управления. Сущность концепции «прогноз — план» заключается в регламентации какого-либо процесса, с одной стороны, и периодической корректировке этих планов на основе прогнозной информации, с другой стороны (рис. 8.2).

!

Задача прогнозирования заключается не в том, чтобы прогнозировать все подряд, а в том, чтобы выделить в системе планирования области и показатели, где прогнозная информация абсолютно необходима.

В теории и практике регионального прогнозирования различают два вида прогнозирования — поисковое и нормативное.

*Поисковое* прогнозирование выявляет, какова будет траектория развития системы социального прогнозирования при условии

сохранения действующих тенденций и закономерностей развития без активного в них вмешательства; какой прогноз дает возможность увидеть динамику системы, определить ее вероятные состояния в будущем.

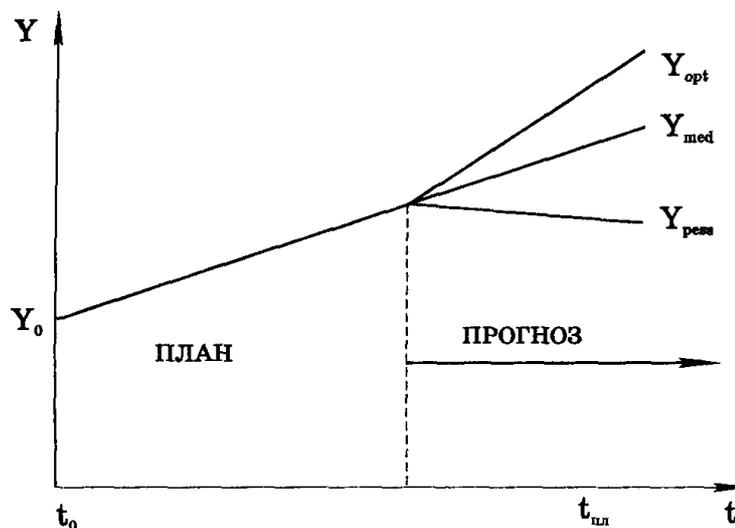


Рис. 8.2. Кривые прогнозов развития системы  
 $Y_{opt}$  — оптимистический прогноз;  $Y_{pess}$  — пессимистический прогноз;  
 $Y_{med}$  — среднее значение между  $Y_{opt}$  и  $Y_{pess}$ ;  $t$  — период прогнозирования;  
 $t_0$  и  $t_{пл}$  — базовый и плановый периоды прогнозирования

*Нормативное* прогнозирование направлено на исследование последствий вмешательства в социальную среду, последствий активной социальной политики по достижению поставленных социальных целей.



Следует иметь в виду, что, ограничившись только поисковым прогнозированием, можно преувеличить роль тенденций и принизить возможности управления и регуляции социальными процессами. С другой стороны, обращаясь только к нормативному прогнозированию, можно оторваться от реальных тенденций и закономерностей развития. Все это снижает надежность прогноза.

Таким образом, целесообразно применять и сочетать одновременно эти два вида прогнозирования. Соотношение поискового и нормативного прогноза определяется спецификой прогнозируемого объекта и продолжительностью прогнозного периода. Если, например, прогнозируются общие характеристики социального планирования на небольшой период, то здесь доминирует поисковый прогноз. Если же прогнозу подлежит конкретный объект в его длительном развитии, то здесь усиливается нормативный момент прогнозирования, учитывающий активность и вмешательство управляющих систем. Сопоставляя результаты поискового прогнозирования с нормативным, можно получить информацию о диапазоне и степени необходимой регуляции социальных процессов, о возможностях и пределах управляемости объекта.



### Задание 8.3.

1. Что такое прогнозирование? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
2. Чем отличается прогнозирование от планирования, или какую роль играет прогнозирование в плановом процессе? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_
3. Приведите примеры поискового прогнозирования: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## 8.3. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ФУНКЦИЯ

*Организация* — это такая деятельность (функция), которая призвана обеспечить условия выполнения плана (задачи). Цель функции организации — сформировать управляющие и управляемые системы, а также связи и отношения между ними.

В содержание функции организации входят следующие виды управленческих работ: образование подразделений, определение организационной структуры органов управления (формирование управленческих подразделений), обеспечение взаимодействия структурных элементов (отделов, служб и т. д.)

Результатом выполнения функции организации является:

- создание **органов управления** на основе объективных функций управления;
- построение структуры аппарата управления;
- формирование управленческих подразделений;
- выработка положений об органах управления;
- установление взаимосвязи между управленческими подразделениями;
- расстановка управленческих кадров.

Организация создает кооперацию людей и машин, при которой совместная деятельность должна протекать с наивысшим эффектом при минимальных затратах. Организация как процесс означает переход от неорганизованной системы к организованной.

Исключительность функции организации требует создания в рамках учреждений постоянно действующего органа управления, призванного заниматься исследованием организационных

NB

!

проблем, обнаруживать симптомы неуправляемости, производственные потери и осуществлять рационализацию управления.



#### Задание 8.4

1. Каково назначение организационной функции? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

2. Может ли функция организации предшествовать функции планирования? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

### 8.4. ФУНКЦИЯ РЕГУЛИРОВАНИЯ

*Регулирование* — это деятельность, посредством которой достигается необходимое состояние упорядоченности и устойчивости системы производства в случае отклонения от плановых заданий.

Регулирование проявляется в следующих формах:

- выравнивание отклонений действительно полученного результата от заданного (нормы);
- выравнивание в виде компенсаций;
- устранение возмущающих воздействий при использовании внутренних резервов, когда влияние внешней среды уже не может вызвать отклонения от нормы.

NB

Регулирование охватывает главным образом текущие мероприятия по устранению всякого рода отклонений от плановых заданий и графиков (рис. 8.3). Этот традиционный вид регулирования в управлении производством получил название диспетчирования.



#### Задание 8.5

1. Какая функция управления придает состояние упорядоченности и устойчивости системе производства? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

2. Какая функция управления придает слаженность работе структурных подразделений организации? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

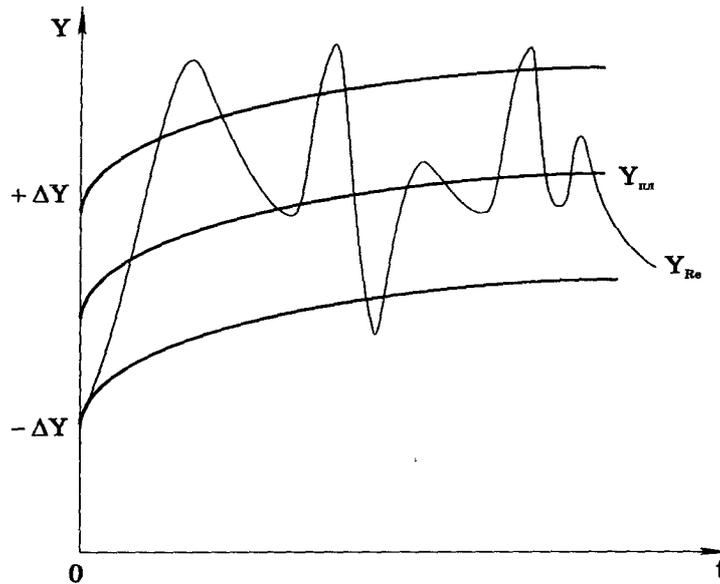


Рис. 8.3. Соотношение реальной ( $Y_{Re}$ ) и плановой ( $Y_{пл}$ ) функций процесса:  
 $Y_{Re}$  и  $Y_{пл}$  — реальная и плановая функции процесса;  
 $+\Delta Y$  и  $-\Delta Y$  — верхний и нижний пределы допуска отклонений

### 8.5. ЗНАЧЕНИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ФУНКЦИИ КООРДИНИРОВАНИЯ

Функция координирования обеспечивает согласованность работ всех звеньев системы управления и специалистов. Она выступает в форме целесообразной соорганизованности их действий.

Цель координирования — сделать слаженной работу всего коллектива (структурных подразделений организации и т. п.).

Основной предпосылкой хорошей работы управленческого аппарата в производстве является прежде всего организация сотрудничества между отдельными руководителями и структурными подразделениями. Нередко бывает так, что один руководитель не информирован о мероприятиях другого и действует совершенно обособленно, что приводит к нарушению сотрудничества. Такие недостатки устраняются обычно путем координации: проведением совещаний, установлением контактов между руководителями и т. д. Важным моментом координации является согласование рабочих планов и графиков, внесение в них корректив, увязка между исполнителями. В результате координации согласуются действия не только руководителей внутри подразделения, но и руководителей подразделений.



**Примером координации в рамках предприятия является деятельность директора, который помимо прочих функций управления координирует и направляет деятельность своих заместителей и помощников, главных специалистов и других руководителей.**

---

При координации допускается относительная свобода в действиях исполнителей.

## 8.6. СТИМУЛИРОВАНИЕ

Стимулирование побуждает элементы системы управления к исполнению своих функций. Посредством стимулирования осуществляется управление распределением материальных и духовных ценностей в зависимости от количества и качества затрачиваемого труда.

Функция стимулирования связана с использованием материальных и моральных стимулов, посредством которых направляется поведение людей, активизируются и поощряются их действия.

Материальное стимулирование включает разработку системы экономических рычагов как коллективной, так и личной заинтересованности в результатах труда.

Моральное стимулирование связано с механизмом воздействия на эмоции, чувства и сознание работников. Оно предполагает такие формы, как словесное поощрение, благодарность, вручение почетного диплома и т. п.

NB

Анализируя стимулирование как управленческую функцию, необходимо иметь в виду и обратное явление стимулирования — создание не только положительных, но и отрицательных стимулов, последнее выражается в форме определенных запретов, наказаний (лишение премии, выговор, понижение в должности и т. п.).

Организация системы стимулирования предполагает единство использования стимулов. При этом стимулы морального характера должны подкрепляться материальными стимулами, и, наоборот, материальное стимулирование должно сопровождаться моральным стимулированием.

!

Одним из недостатков, нередко встречающихся в практике управления в вопросах стимулирования, является то, что необходимая **информация** поступает с запозданием, в результате чего решения принимаются несвоевременно, стимулирование перестает играть роль активного фактора в исполнении порученных обязанностей. В некоторых случаях руководители испытывают недостаток или избыток информации. Это затрудняет выработку объективного решения, в связи с чем значение стимула нивелируется.



**Задание 8.6.** Какие две группы стимулов вы знаете? Приведите примеры из практики использования моральных стимулов в управлении коллективом. \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## 8.7. КОНТРОЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ

**Контроль** является важнейшей функцией управления, призванной постоянно давать информацию о действительном состоянии дела по выполнению решений.

!

Контроль основан на принципе организации обратной связи, которая существует при любом взаимодействии субъекта и объекта в системе управления и включает единство следующих стадий:

- получение информации;
- критическая ее оценка;
- принятие решений.

Посредством контроля вскрываются дополнительные резервы производства и вносятся необходимые коррективы в организацию производства и разработку плана развития системы производства. Контроль начинается с получения информации о действительном состоянии управляемого объекта и заканчивается принятием решений, которые преследуют соответствующую коррекцию в динамике системы для достижения запланированной цели. Без контроля процесс управления останется незавершенным.

Существуют следующие виды контроля: постоянный, текущий, разовый, начальный, промежуточный, конечный.

В функции контроля должны гармонически сочетаться доверие к людям и необходимость проверки их работы.

Следует помнить, что недостаток контроля снижает ответственность, излишний же контроль снижает инициативу, самостоятельность.

**NB !**



Материалы исследований показывают, что значительная часть рабочего времени **руководителей** затрачивается на выполнение контрольных функций. Время, затрачиваемое на контроль линейными руководителями, превышает время, затрачиваемое на выполнение всех остальных функций.

## 8.8. СИСТЕМА ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ

Резкое сокращение сектора государственной собственности и ориентировка, даже форсирование общего перехода к рыночным отношениям, местное самоуправление получили свое отражение в функциях, методах и формах государственного управления (и местного самоуправления в его административном варианте).

Вырисовываются два аспекта проблемы:

- функции государственного управления;
- функции его субъектов.

Происшедшие преобразования в обществе и государственном управлении не обогатили представлений о сущности и видах его функций в главном, принципиальном. Появились лишь новые элементы в их содержании и механизме реализации. Они теперь проецируются с учетом наличия государственных и негосударственных секторов и различной степени влияния на них государства.

В большей степени претерпевают изменения функции органов государственного управления. Сужены некоторые традиционные для советского периода функции (планирования, материально-технического снабжения и другие). Появились новые, обусловленные переходом к рыночной экономике (осуществление антимонопольных мероприятий, функции, связанные с появлением безработицы, разгосударствлением предприятий и учреждений в различных сферах и др.).

!

Среди функций на первый план выступают прогнозирование, **координация**, регулирование и контроль. Значение планирования как функции управления ослаблено и ограничивается как бы в изолированном виде двумя сферами: с одной стороны, централизованной, точнее, центральной, с другой — локальной. То есть оно перестало быть ведущей формой и стержнем директивного и адресного централизованного управления.

NB

Однако дискредитация планирования при переходе к рыночным отношениям, отказ от него беспочвенны; отказ от планирования вообще — грубейшая ошибка, и планирование пробивает себе путь как объективная необходимость нормальной организации государственной работы.

NB

*Государственное регулирование* — одна из функций государственного управления. Сейчас данная функция является приоритетной не только в управлении экономикой, но и социально-культурной сферой.

Содержание и механизм осуществления этой функции включают:

- нормативное регулирование путем установления общих правил;
- его оперативную корректировку в соответствии с реальными задачами, которые надлежит решать управлению;
- контроль за исполнением правовых норм, регулирующих те или иные отношения;
- государственную защиту прав и интересов участников общественных отношений, урегулированных соответствующими правилами;
- координацию и общее направление их деятельности;
- содействие ее успешному осуществлению;
- определение приоритетов в структурной политике;
- государственные контракты (договоры);
- регистрацию;
- лицензирование и др.

Традиционными инструментами государственного регулирования являются налоги, стандарты, государственные заказы, таможенные тарифы и пошлины. Они облакаются в те или иные правовые формы.

В современных условиях своеобразным выражением государственного регулирования являются приватизация, применение процедур несостоятельности (банкротства) предприятий и т. д.

*Государственный контроль* — функция, тесно связанная не только с обеспечением дисциплины и законности, но и государственным регулированием. Контроль, со свойственными ему методами и в присущих ему формах, способствует соблюдению режима деятельности субъектов управленческих отношений, коммерческих организаций государственного и негосударственного типа.

В зависимости от субъектов, осуществляющих контроль, и характера их полномочий можно выделить:

- контроль Президента Российской Федерации;
- контроль органов законодательной (представительной) власти;
- контроль органов исполнительной власти;
- контроль органов судебной власти.

Президентский контроль в сфере управления осуществляется в двух основных формах:

- а) непосредственный контроль Президента Российской Федерации;
- б) президентский контроль через соответствующие президентские структуры.

Контроль органов представительной власти осуществляется на уровне Российской Федерации, ее субъектов.

Контрольные полномочия Государственной Думы проявляются в том, что она дает согласие Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации; решает вопрос о доверии Правительству Российской Федерации; назначает и освобождает от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации.

Государственная Дума осуществляет контроль за деятельностью Правительства Российской Федерации по разработке федерального бюджета, который оно представляет на рассмотрение Государственной Думой.

**NB**

Контроль органов исполнительной власти призван обеспечивать законность и дисциплину на порученных им участках работ по руководству хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством в системе подведомственных им органов, предприятий, учреждений и организаций.



**Задание 8.7**

1. Какие две группы функций системы государственного управления Вы знаете? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

2. Продолжите фразу: «Назначение функций государственного контроля состоит ...» \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---



**Задание 8.8.** В чем состоит главное назначение функции управления? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---



**Задание 8.9.** Укажите в таблице функции управления, предлагаемые зарубежными авторами и применяемые в отечественной теории:

Роберт М. Фалмер	К. Киллен	Г. Кунц, С. Доннел	Отечественные теории



**Задание 8.10.** Рассматривая последовательность исполнения функций планирования и прогнозирования, организации, регулирования и координации, стимулирования и контроля, смоделируйте какой-либо управленческий процесс и «проиграйте» указанные функции на удобном для вас примере. Покажите взаимосвязь всех функций.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 8.11.** К какой функции управления относятся такие характеристики:

- а) «Будущее следует рассматривать под углом зрения разрешения проблем настоящего, а не как его продолжение, и желательные цели нельзя смешивать со средствами, позволяющими их осуществить, а следует подчинить их конечному результату».
- б) «Анализ состояния и тенденций развития объекта — сбор информации, упорядочение, классификация в статистические, логические ряды — выявление на этой основе статистических и логических закономерностей-тенденций».
- в) «Это деятельность, посредством которой достигается необходимое состояние упорядоченности и устойчивости системы производства в случае отклонения от плановых заданий».
- г) «Обеспечивает согласованность работ всех звеньев системы управления и специалистов. Она выступает в форме целесообразной соорганизованности их действий».



**Задание 8.12.** Назовите субъекты государственного контроля.

---

---

---

---

---

---

---

---

## Выводы и ключевые идеи

1. Функции управления характеризуют ту или иную активность взаимодействия субъекта и объекта управления (управляющей и управляемой систем). Для эффективного, целостного управления они должны образовывать единый комплекс, характеризующий всю полноту, весь спектр взаимодействия субъекта и объекта управления.
2. Под функциями управления понимаются особые виды специализированных управленческих действий, выделившиеся в процессе разделения управленческого труда.
3. Планирование присутствует на всех уровнях иерархии управления: области, района, города, предприятия. Планирование работы на локальном уровне повторяет в миниатюре всю технологию планирования работ, например, на государственном уровне.
4. Роль прогнозирования в планировании вытекает из концепции, в которой прогноз и план выступают как равноценные и необходимые стороны единого процесса управления.
5. Задача прогнозирования заключается не в том, чтобы прогнозировать все подряд, а в том, чтобы выделить в системе планирования области и показатели, где прогнозная **информация** абсолютно необходима.
6. Соотношение поискового и нормативного прогноза определяется спецификой прогнозируемого объекта и продолжительностью прогнозного периода. Если, например, прогнозируются общие характеристики социального прогнозирования на небольшой период, то здесь доминирует поисковый прогноз. Если же прогнозу подлежит конкретный объект в его длительном развитии, то здесь усиливается нормативный момент прогнозирования, учитывающий активность и вмешательство управляющих систем.
7. Исключительность функции организации требует создания в рамках учреждений постоянно действующего **органа управления**, призванного заниматься исследованием организационных проблем, обнаруживать симптомы неуправляемости, производственные потери и осуществлять рационализацию управления.
8. Организация как процесс означает переход от неорганизованной системы к организованной.
9. Сущность и виды управленческих функций в государственном управлении в главном и принципиальном не претерпели изменений. Появились новые элементы в их содержании и механизме реализации. Они теперь проецируются с учетом наличия государственных и негосударственных секторов и различной степени влияния на них государства.

**Библиографический список  
(основной)**

1. *Кнорринг В. И.* Теория, практика и искусство управления.— М.: Норма-Инфра, 1999.— С. 46; 48—65.
2. *Мескон М. и др.* Основы менеджмента / Пер. с англ.— М.: «Дело», 1999.— С. 287—400.
3. *Фалмер Роберт М.* Энциклопедия современного управления: В 5 т. / Пер. с англ.— М.: ВИПКЭнерго, 1992.— Т. 2.— С. 15—20.

**(дополнительный)**

1. *Кунц Г., О'Донелл С.* Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций: В 2 т. / Пер. с англ.— М., 1981.— Т. 1.— С. 111—118, 150—153.
2. *Литвак Б. Г.* Управленческие решения: Учеб.— М.: Ассоциация авторов и издателей «ТЕНДЕМ», 1998.— С. 115 — 118, 135, 138.

## Тема 9. ИНФОРМАЦИОННЫЕ И КОММУНИКАТИВНЫЕ ПРОЦЕССЫ В УПРАВЛЕНИИ

### Учебные цели

1. Дать представление о понятии «информация» и ее развившемся характере.
2. Показать роль и место информации в управлении.
3. Охарактеризовать информационные процессы в социальных средах.
4. Дать представление о коммуникационных процессах в управлении.
5. Показать особенности информации в государственном управлении.

### План темы

- 9.1. Понятие информации
- 9.2. Роль и место информации в управлении
- 9.3. Информационные процессы в социальных средах
- 9.4. Понятие коммуникации. Коммуникативные процессы в управлении
- 9.5. Информация как основа государственного управления

### 9.1. ПОНЯТИЕ ИНФОРМАЦИИ

Любые изменения, происходящие в природе, в обществе, в производстве, являются источником каких-либо сведений, знаний, отражающих количественные или качественные характеристики того или иного явления, процесса, события. Все эти сведения в любой форме и любого содержания представляют собой информацию.

Существуют различные точки зрения на информацию. Приведем несколько из них.

!

Ряд ученых утверждает, что информация присуща живым существам и кибернетическим устройствам (кибернетический подход), другие отстаивают такую точку зрения, что **информация** является всеобщим атрибутом всех видов материи (атрибутивный подход).

Урсул А. Д. придерживается иной точки зрения. Он считает, что, если понятие информации и связанные с ним методы исследования применяются в науках о живой природе, то можно сделать вывод — информация присуща и системам неживой природы.

Эту же точку зрения разделяет и академик В. М. Глушков: «Информация в самом общем ее понимании представляет собой меру неоднородности распределения материи и энергии в пространстве и во времени, меру изменений, которыми сопровож-

даются все протекающие в мире процессы. Информацию несут в себе не только испещренные буквами листы книги или человеческая речь, но и солнечный свет, складки горного хребта, шум водопада, шелест листвы и т. д.»

Понятие информации в социально-экономических дисциплинах связывают с отражением в сознании человека окружающего его мира. Информация, по Винеру, характеризует одну из важнейших сторон деятельности человека — познавательную.

Как видим, определений информации в литературе существует достаточно много, порой они противоречат друг другу. Причина этого в том, что информация является в настоящее время предметом изучения различных дисциплин: кибернетики, математической статистики, информатики, информологии, философии и др. Видимо, нельзя отдать окончательное предпочтение той или иной трактовке информации.

В практическом понимании информация — это сведения об окружающем мире, которые имеют форму символов, как доступных и понятных человеку, так и требующих анализа, осмысления, расшифровки.

NB



*Задание 9.1. Какие подходы демонстрируют исследователи при определении информации? \_\_\_\_\_*

---

---

---

---

---

---

---

---

## 9.2. РОЛЬ И МЕСТО ИНФОРМАЦИИ В УПРАВЛЕНИИ

Поскольку нас интересует проблема информации в контексте управления, то заметим, что управление связано с выработкой и осуществлением целенаправленных управленческих воздействий на объект (систему), а это, в свою очередь, включает сбор, передачу и обработку необходимой информации, принятие и реализацию соответствующих решений.

Управляющая и управляемая системы не могут существовать без информации, имеющей своего рода сигнальный характер, несущей импульсы, команды, упорядочение. Воспринимая их, система соответственно реагирует, перестраивает свое поведение. Благодаря информационным потокам обеспечивается и обратная связь, отражение изменений в системе под управляющим воздействием. Но **информация** обеспечивает и своего рода опережающее отражение, что позволяет управляющей системе идти «вперед» событий.

!

В управленческой деятельности информация — это совокупность сведений о состоянии управляющей и управляемой систем, а также внешней среды.

В настоящее время сложились различные организационные концепции процесса управления и роли информации в нем. В частности, широко распространено выделение информации в самостоятельную стадию управленческого процесса, ибо ей присущи свои специфические тенденции развития, существуют принципы работы с информацией, позволяющие наладить ее движение, сбор, обработку, анализ. Без информации нельзя представить и прогнозирование, и планирование, поскольку именно на ее основе рождаются прогнозы, планы. Без информации трудно подготовить решения. Информация собирается и на стадии контроля, позволяя судить о реальных изменениях в объекте управления.

!

Как видим, **связь** управления и информации имеет сложный характер: с одной стороны, информация относится к управлению как «необходимое питательное средство», составляет общую предпосылку управленческого процесса, в ходе которого осуществляется связь субъекта и объекта управления с целью принятия оптимального управленческого решения и совершения других действий. С другой стороны, информация выступает в качестве «продукта» определенного управленческого процесса, а ее получение и обработка составляют органический элемент этого процесса.

Информация, при всей ее огромной значимости, есть явление подчиненное, зависимое по отношению к управлению. Руководителю в системе управления приходится иметь дело с научной, технической, экономической, социологической информацией, которая является формой связи между тем, кто управляет, и тем, кем управляют. Следовательно, информация — это предмет управленческого труда и решает три класса задач:

NB

— является специфической формой взаимосвязи, взаимодействия элементов системы, а также взаимосвязи системы с окружающей средой;

— обслуживает все уровни, функции управления — от подготовки и принятия решения до подведения результатов его выполнения;

— является непосредственной причиной, определяющей выбор того или иного варианта управленческого поведения, перевода системы в новое состояние, обеспечивающее ее движение к заданной цели.

Большое разнообразие информации, используемой в практике управления, требует ее классификации. Используются самые разнообразные признаки и классификации информации (рис. 9.1).

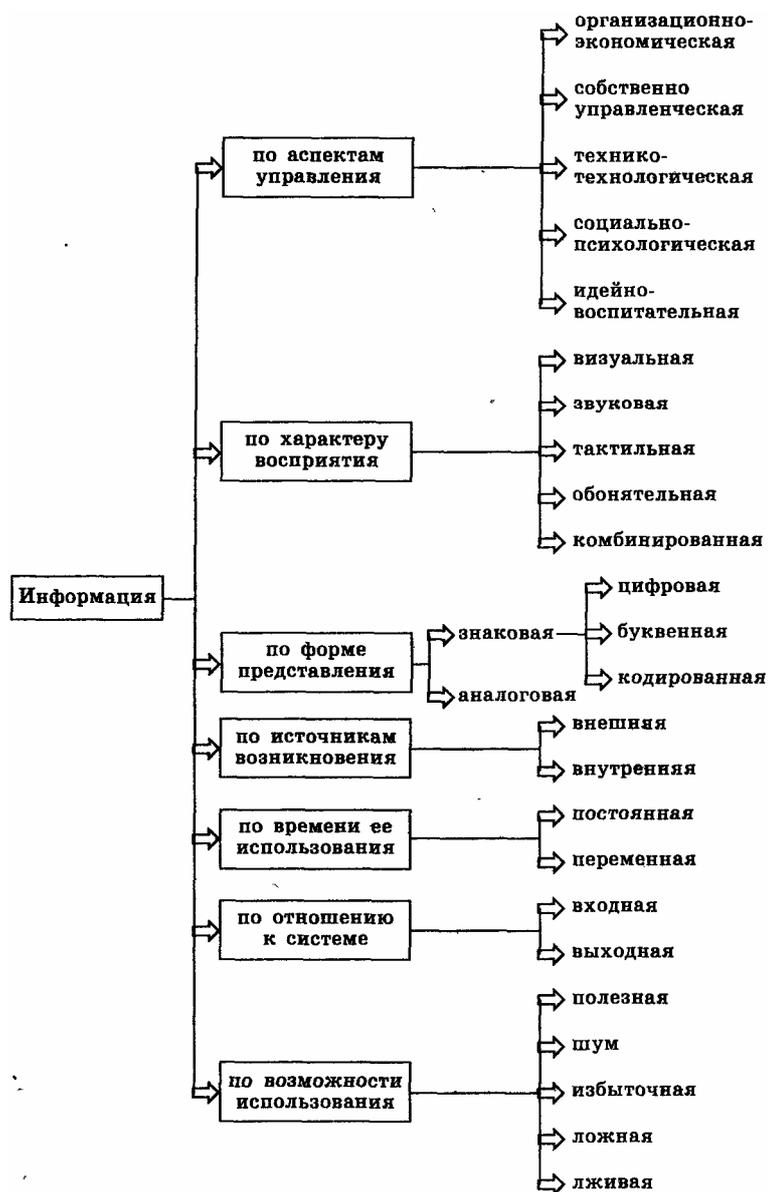


Рис. 9.1. Классификация управленческой информации



**Задание 9.2.** Какую роль выполняет информация в управлении? \_\_\_\_\_

---



---



---



---



---



**Задание 9.3.** Что такое информация в управленческой деятельности? \_\_\_\_\_

---



---



---



---



---

### 9.3. ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В СОЦИАЛЬНЫХ СРЕДАХ

Уровень развития современного общества настолько высок и явления общественной жизни настолько сложны, что для эффективного управления обществом необходимо привлечение большого количества разнообразной информации, характеризующей состояние различных сторон общественной жизни и отражающей тенденции их развития. Характерно, что объем информации все время растет, причем исключительно быстрыми темпами.

Процесс управления обществом — систематически повторяющийся процесс. Он включает в себя получение информации о состоянии социальной среды в данный период, обработку и анализ этой информации и осуществление определенных воздействий на эту среду, вытекающих из оценки проведенного анализа.

!

Управление функционированием и развитием общества становится эффективным тогда, когда оперативно, своевременно и полно учитываются изменения, происходящие в обществе. Поэтому чередование актов воздействия на общественную систему становится все более частым, то есть **процесс управления** становится все более непрерывным. Все это требует своевременно сбора, переработки и глубокого, всестороннего анализа больших объемов разнообразной информации.

Постепенно сложилось противоречие между непрерывным возрастанием объема социальной информации и традиционными средствами ее получения, обработки и использования. С одной стороны, имеется огромное количество «сырых», необработанных данных, которые могли бы быть использованы в управлении, а с другой стороны, явно недостаточное количество информации, используемой в управлении. Этот «информационный голод» на фоне изобилия первичной информации объясняется ограниченными возможностями материальных и методических средств. К тому же современное производство, техника, наука потребовали от человека такой реакции на эту информацию, которая лежит за пределами его физиологических и психологических возможностей.

NB

Настоящая революция в области переработки и анализа информации началась в последние десятилетия с развитием кибернетики и с созданием компьютеров. Компьютеры оказались универсальным средством для переработки и анализа информации, открывают принципиально новые возможности для оперативной обработки больших объемов информации, позволяющих судить о тенденциях развития социальной среды.

Удовлетворение потребности в информации (инфопотребности) позволяет не только эффективно управлять социальными процессами, но и формировать цели на ближайшую и отдаленную перспективу. Следует различать несколько уровней информации:

- о сущности и конкретных проявлениях объективных закономерностей, которые действуют в сфере общественной жизни, о механизмах действия этих законов, о методах и формах, которые нужно применять в целях их благоприятного использования для решения управленческих задач;
- об общих целях, стоящих перед обществом на данном этапе его развития, и о задачах, которые призван решить орган, чтобы способствовать достижению общих целей;
- о внутреннем состоянии объекта управления и окружающей его среды, о возможных положительных и отрицательных влияниях на объект, о возможностях и способностях людей решить поставленные перед ними задачи;
- о методах и средствах управления, которые нужно использовать для обеспечения эффективного функционирования системы управления.

Процесс производства и воспроизводства социальной информации предполагает:

- накопление и сохранение информации, созданной предыдущими поколениями;
- усвоение настоящими поколениями накопленной информации (обучение, образование);
- прогнозирование, планирование производства информации (научные исследования, обобщение практического опыта и т. д.);
- сбор и отбор информации, нужной для управления, ее оценка;
- аналитическая переработка информации (описание, классификация, аннотирование, реферирование, перевод, кодирование);
- хранение и поиск информации; распространение, передача информации потребителю; использование информации;
- контроль за эффективностью ее использования.



*Задание 9.4. Какие противоречия накопились в использовании информации в управлении?*

---

---

---

---

---



*Задание 9.5. Какие уровни информации необходимо различать в социальном управлении?*

---

---

---

---

---

#### 9.4. ПОНЯТИЕ КОММУНИКАЦИИ. КОММУНИКАТИВНЫЕ ПРОЦЕССЫ В УПРАВЛЕНИИ

!

**Коммуникация** включает несколько понятий:

- средства связи любых объектов материального и духовного мира;
- общение, передача информации от человека к человеку;
- обмен информацией в обществе (социальная информация).

Сам термин появился в литературе в начале XX в. Постепенно в изучении коммуникации оформились два основных подхода: рационалистический и иррационалистический.

Первый представлен концепциями технологического детерминизма, наиболее влиятельной из которых является теория информационного общества, рассматривающая средства информации в качестве единственного стимула и источника социального развития (информация понимается здесь очень широко, как основа культуры и всех культурных ценностей).

Второй подход представлен понимающей социологией, утверждающей, что основным результатом коммуникации является понимание человеком другого человека, т. е. взаимное понимание. Выделяются два типа социального действия: действие, не имеющее своей целью коммуникацию, и действие, совершаемое с целью коммуникативного обмена. В настоящее время подавляющая часть эмпирических исследований коммуникации находится в рамках социологии массовой коммуникации, т. е. коммуникация изучается под углом зрения анализа и обобщения применения средств массовой коммуникации, и прежде всего прессы, радио, телевидения.

NB

Коммуникации представляют собой сложную структуру, в состав которой входят:

- коммуникации между **органом управления** и окружающей средой;
- межуровневые коммуникации в органах управления: вертикальные — нисходящие и восходящие; горизонтальные — обмен информацией между различными подразделениями органа управления;
- коммуникации «руководитель—подчиненный»;
- неформальные коммуникации.

Обмен информацией происходит только в том случае, когда одна сторона предлагает информацию, а другая воспринимает ее. Такой обмен информацией называется коммуникативным процессом. Основная цель коммуникативного процесса — обеспечение понимания информации, являющейся предметом обмена, т. е. сообщений. Сообщения могут быть письменными или устными.



**Задание 9.6.** Какие структурные элементы включаются в понятие «коммуникация»? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 9.7.** Продолжите следующие фразы:

Рационалистический подход рассматривает коммуникацию... \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

Иррационалистический подход рассматривает коммуникацию... \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

## 9.5. ИНФОРМАЦИЯ КАК ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В управлении вообще и в **государственном управлении** в частности происходит взаимодействие не со всей информацией, а только с той, которая непосредственно необходима для формирования и реализации государственно-управляющих воздействий. Речь идет об управленческой информации.

!

Управленческая информация — это часть социальной информации, которая выделена из ее общего массива по критериям пригодности к обслуживанию государственно-правовых процессов формирования и реализации управляющих воздействий. Она своими «корнями» проникает в социальную информацию, однако выбирает оттуда только то, что отражает управленческие потребности, интересы и цели людей, их властную совокупную волю, конкретные механизмы и способы организации и регулирования их сознания, поведения и деятельности.

Такая информация должна быть ориентирована, по крайней мере, по следующим направлениям:

NB

— по месту и роли государства в частной и общественной жизнедеятельности людей и соответственно по компетенции конкретных государственных органов (объем и содержание управленческой информации призваны корректировать с компетенцией государственных органов);

- по характеру и иерархии законов и иных нормативных правовых актов, подлежащих обязательной реализации в управленческих процессах (государственное управление во многом существует для исполнения законов, и ему нужна информация, раскрывающая состояние данных отношений);
- по свойствам, формам и закономерностям управляемых объектов, которые дифференцируют и конкретизируют управляющие воздействия различных государственных органов, а также формируют специфические виды правоотношений.



В практике государственных органов об этом часто забывают и вводят в управленческую информацию много политики, идеологии, пропаганды, различных концепций и программ, обещаний и прогнозов. Порой простые управленческие требования так растворяются в массе слов, что их трудно обнаружить и тем более практически реализовать. Не всегда подобное происходит по злему умыслу, есть причины, это объясняющие, к примеру, политизация управления, но в любом случае ненужные информационные «шумы» усложняют государственное управление, поэтому рациональность и эффективность последнего напрямую обуславливаются качеством той информации, которая обозначается термином «управленческая информация».

Можно выделить следующие источники, объективно порождающие управленческую информацию (рис.9.2):

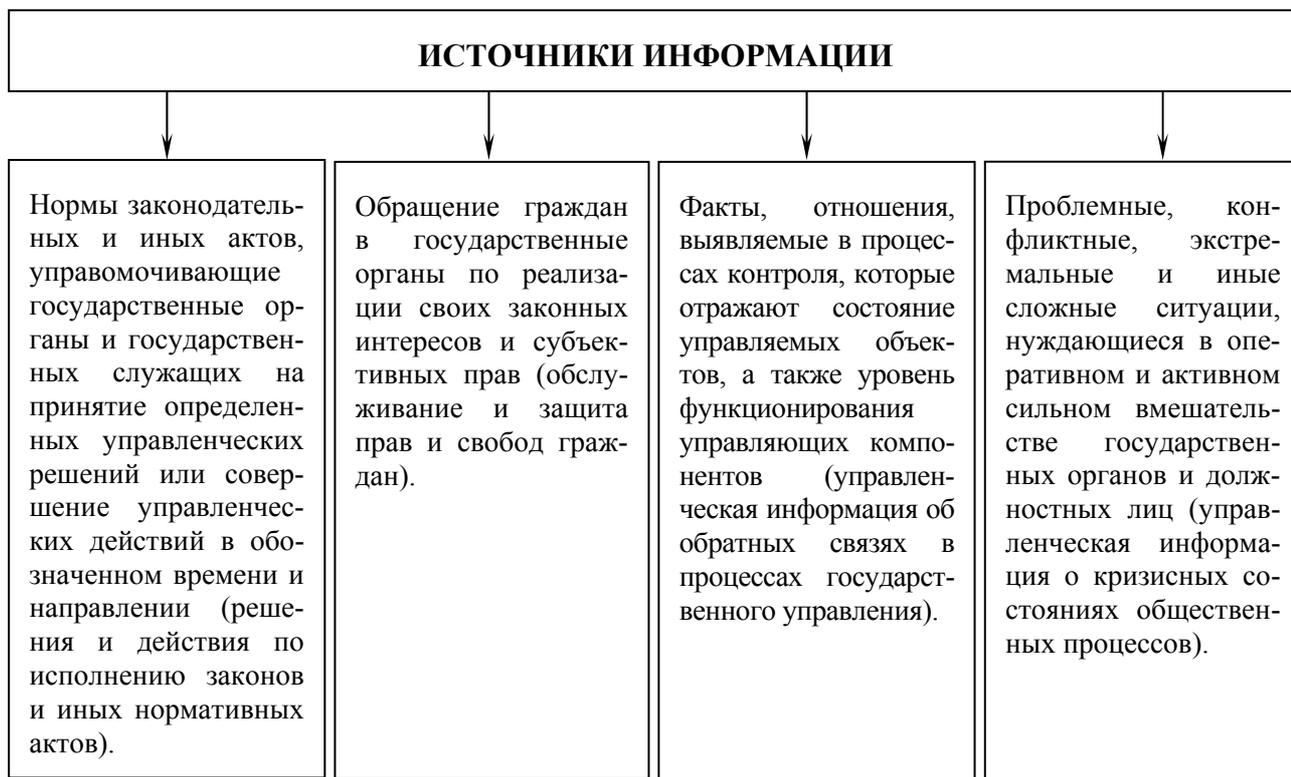


Рис. 9.2. Информационные источники в государственном управлении

В то же время вся управленческая информация, из каких бы источников она ни шла и кто бы ни выступал ее носителем, непременно должна соответствовать требованиям актуальности, достоверности, достаточности, доступности и аутентичности.

Актуальность означает, что собранная информация является свежей, отличается оперативностью сбора и передачи, новизной, соответствует задачам сегодняшнего дня и может способствовать их решению. Часто именно актуальность обуславливает возможности информации.

Достоверность информации определяется ее способностью схватывать и отражать факты, события и особенно их причины и взаимосвязи. Ее получение представляет собой очень сложные познавательные и аналитические процессы, требующие привлечения специалистов и использования современных научных процедур.

Достаточность свидетельствует, что информация получена по целому ряду системно увязанных вопросов, глубоко и всесторонне раскрывает исследуемый процесс, особенно его внутренние источники, движущие пружины и внешние детерминанты, характеризует процесс в целом, содержит предпосылки для прогнозирования и моделирования возможных новых состояний данного процесса.

Доступность информации связана с ее открытостью, гласностью, возможностью ее оперативного получения в нужном объеме. Часто информация имеется, но она закрыта и используется очень узким кругом должностных лиц. В таком случае коэффициент ее полезного действия очень низок.

Аутентичность обуславливает текстуальное и словесное выражение информации в понятной людям форме, соответствие их познаниям в области языка. Засоренность информации различными узкоспециальными терминами или иностранными, редко употребляемыми словами усложняет постижение и практическое использование информации.



**Задание 9.8.** Назовите источники информации в государственном управлении: \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 9.9.** Что вкладывается в понятие «информация» и почему оно приобретает сегодня такое большое значение в управлении? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



*Задание 9.10. Какое место информация занимает в управленческой деятельности? \_\_\_\_\_*

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



*Задание 9.11. Как используется информационный ресурс в практике государственного управления? \_\_\_\_\_*

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



*Задание 9.12. Что вкладывается в понятие «коммуникация»? \_\_\_\_\_*

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



*Задание 9.13. Укажите структурные элементы коммуникационной системы» \_\_\_\_\_*

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Выводы и ключевые идеи**

- ! 1. Именно информационно-упорядочивающая природа процессов управления дает возможность проанализировать виды управленческой деятельности, полнее раскрыть ее элементы, **связь**, возникающую между различными звеньями системы управления.
- ! 2. Весь **процесс управления** осуществляется на основе сбора, переработки и передачи информации.

3. Информация оказывается тем средством, при помощи которого субъекты (управленцы) приспособливают свою деятельность к требованиям объективной среды, общества.

4. Под коммуникацией понимается процесс обмена информацией в системе и совокупность технических средств, обеспечивающих процессы передачи информации. В управлении коммуникация, так же, как и информация, необходимый элемент системы. !

5. Управленческая информация — это часть социальной информации, которая выделена из ее общего массива по критериям пригодности к обслуживанию государственно-правовых процессов формирования и реализации управляющих воздействий.

6. Управленческая информация, из каких бы источников она ни шла и кто бы ни выступал ее носителем, непременно должна соответствовать требованиям актуальности, достоверности, достаточности, доступности и аутентичности.

### Библиографический список (основной)

1. *Зверинцев А. Б.* Коммуникационный менеджмент: Рабочая книга менеджера PR: 2-е изд. испр.— СПб.: Союз, 1997.— С. 8—32.
2. *Кнорринг В. И.* Теория, практика и искусство управления.— М.: Норма-Инфра, 1999.— С. 96—106.
3. *Мескон М. и др.* Основы менеджмента / Пер. с англ.— М.: «Дело», 1999.— С. 165—190.
4. *Почепцов Г. Г.* Теории коммуникации.— М.: Центр, 1998.— С. 66—73, 296—303.

### (дополнительный)

1. *Абдеев Р. Ф.* Философия информационной цивилизации.— М.: ВЛАДОС, 1994.— С. 95—98, 160—177, 185.
2. *Виханский О. С., Наумов А. И.* Менеджмент: Учеб. 3-е изд.— М.: Гардарика, 1999.— С. 338—387.
3. *Скрябина Л. И.* Информация и общество: Социологический аспект: Метод. указ.— Новосибирск, 1995.— С. 15—16, 25—28.
4. *Черняк Ю. И.* Информация и управление.— М.: Наука, 1974.— С. 58—74.

## Тема 10. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ

### Учебные цели

1. Охарактеризовать вопросы оценки эффективности.
2. Показать общее и особенное в определении эффективности социального управления.

### План темы

- 10.1. Общее понятие эффективности управления
- 10.2. Понятие эффективности и социальное управление

### 10.1. ОБЩЕЕ ПОНЯТИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ

Общая формула эффективности: отношение полезного результата к объему использования ресурсов, или соотношение качества (как совокупности полезных потребительских свойств) к издержкам.

Для определения эффективности управления нужно прежде всего реально оценить его результативность. Сначала необходимо выяснить, что считать полезным результатом управленческой деятельности, а затем — как его измерить.

Принципиальное значение для оценок эффективности системы управления имеет выбор базы для сравнения или определение уровня эффективности, который принимается за нормативный. Здесь можно указать несколько подходов, которые могут дифференцированно использоваться применительно к конкретным случаям (рис. 10.1):



Рис. 10.1. Подходы к оценке эффективности

Суть эталонного подхода сводится к сравнению с показателями, характеризующими эффективность организационной структуры

как эталонного варианта системы управления. Характеристики такого варианта принимаются в качестве нормативных.

В качестве эталонного варианта может приниматься как проектируемая система, так и реально функционирующий объект. Тогда в первом случае сравнительная эффективность анализируемой системы определяется на основе сопоставления нормативных и фактических (проектных) параметров системы, с использованием преимущественно количественных методов сравнения. Во втором случае сравнение проводится с показателями эффективности и характеристиками функционирующей системы управления.

Экспертная оценка организационно-технического уровня может проводиться:

- для комплексной оценки системы управления;
- оценки отдельных подсистем;
- оценки принимаемых проектных и плановых решений.

Экспертная оценка основана на использовании количественно-качественного подхода, позволяющего оценивать эффективность управления по значительной совокупности факторов. Показатели, используемые при оценках эффективности аппарата управления и его организационной структуры, могут быть разбиты на следующие три взаимосвязанные группы (рис. 10.2):

NB

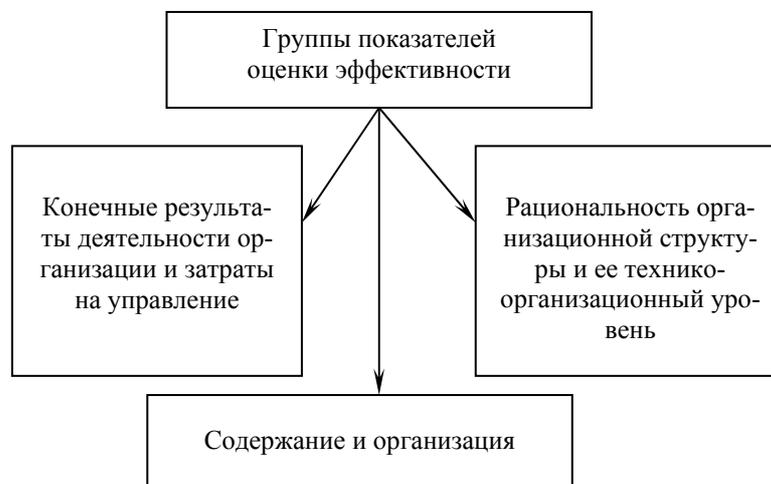


Рис. 10.2. Показатели оценки эффективности

В группу показателей, характеризующих эффективность системы управления и выражаемых через **конечные результаты деятельности организации и затраты на управление**, могут входить:

- объем (увеличение объема) выпуска продукции;
- прибыль (увеличение прибыли);
- себестоимость (снижение себестоимости);
- объем капитальных вложений (экономия на капитальных вложениях);

— качество продукции, сроки внедрения новой техники.

В группу показателей, характеризующих **содержание и организацию** процесса управления, в том числе непосредственные результаты и затраты управленческого труда, включаются две подгруппы. Это так называемые нормативные и затратные показатели, позволяющие оценивать как количественно, так и качественно **процесс управления**.

! NB

К нормативным характеристикам аппарата управления могут быть отнесены следующие:

- производительность;
- экономичность;
- адаптивность;
- гибкость;
- оперативность;
- надежность.

**Производительность** аппарата управления может определяться, в частности, как количество произведенной организацией конечной продукции или объемов выработанной в процессе управления информации, приходящихся на одного работника, занятого в аппарате управления.

Под **экономичностью** аппарата управления понимаются относительные затраты на его функционирование, соизмеренные с объемами или результатами деятельности. Для оценки анализа экономичности могут использоваться, в свою очередь, такие показатели:

- удельный вес затрат на содержание аппарата управления в стоимости реализованной продукции;
- удельный вес управленческих работников в численности промышленно-производственного персонала;
- стоимости выполнения единицы объема отдельных видов работ.

**Адаптивность** системы управления определяется ее способностью эффективно выполнять заданные функции в определенном диапазоне изменяющихся условий. Чем относительно шире этот диапазон, тем более адаптивной считается система.

! **Гибкость** характеризует свойство органов аппарата управления изменять в соответствии с возникающими задачами свои роли в процессе принятия решений и налаживать новые связи, не нарушая присущей данной структуре **упорядоченности** отношений. В принципе гибкость структуры управления может оцениваться по многообразию форм взаимодействия управленческих органов, по номенклатуре решаемых подразделениями задач, по уровню централизации ответственности и другим признакам.

**Оперативность** принятия управленческих решений характеризует своевременность выявления управленческих проблем и та-

кую скорость их решения, которая обеспечивает максимальное достижение поставленных целей при сохранении устойчивости налаженных производственных и обеспечивающих процессов.

**Надежность аппарата управления** в целом характеризуется его безотказным (соответствующим поставленным целям) функционированием. Если считать качество определения целей и постановки проблем достаточным, то надежность аппарата управления может относительно полно характеризоваться его исполнительностью, т. е. способностью обеспечивать плановые задания в рамках установленных сроков и выделенных ресурсов. Для оценки исполнительности аппарата управления и его подсистем могут использоваться такие показатели, как уровень выполнения плановых заданий и соблюдение утвержденных нормативов, отсутствие отклонений при исполнении директивных указаний, нарушений административно-правового и технологического регламента и т. п.

В качестве затрат на управление учитываются:

- текущие расходы на содержание аппарата управления, эксплуатацию технических средств, содержание зданий и помещений, подготовку и переподготовку кадров управления;
- расходы на исследовательские и проектные работы в области создания и совершенствования систем управления, на приобретение вычислительной техники и других технических средств, используемых в управлении, затраты на строительство.

В группу показателей, характеризующих **рациональность организационной структуры и ее технико-организационный уровень**, относятся показатели, которые условно можно разбить на две подгруппы: статические показатели и динамические. Статические характеризуют систему управления как организационную структуру в целом, к ним относятся:

- звенность системы управления,
- уровень централизации функций управления,
- принятые нормы управляемости,
- сбалансированность распределения прав и ответственности,
- уровень специализации и функциональной замкнутости подсистем и т. п.

Для оценки эффективности управления важное значение имеет определение **соответствия системы управления и ее организационной структуры объекту управления**. Это соответствие выражается по показателям, отражающим ее динамику:

- сбалансированность комплекса функций и целей управления;
- содержательная полнота и целостность процессов управления;
- соответствие численности и состава работников объему и сложности работ;
- полнота обеспечения производственно-технологических процессов требуемой информацией;

NB

— обеспеченность процессов управления технологическими средствами с учетом их номенклатуры, мощностей и быстродействия;

— обеспечение структурно-иерархического соответствия показателей системе целей организации;

— способность адекватного отражения динамичности управляемых процессов, сбалансированность и непротиворечивость показателей.

!

Следует понимать, что формирование и реализация полезного эффекта управления выступают не как разовое явление, а как длительный процесс, охватывающий разные уровни и звенья управленческого пространства. Иногда **результативность управленческого** воздействия на конкретный объект проявляется в течение нескольких недель, месяцев и даже лет. Этот процесс можно разбить на отдельные этапы и операции, выделяя взаимосвязанные **промежуточные (локальные) и конечные** результаты управления в целом и его отдельных звеньев.

Промежуточные результаты деятельности руководителя или органа управления неоднородны. Главные из них — новая информация, обобщения, идеи, концепции, воплощенные в соответствующих документах, решениях или планах. Кроме того, каждое звено управления, а также отдельные специалисты подготавливают для руководства свои разработки, аналитические, нормативные и справочные материалы. Такие материалы можно считать промежуточными результатами (вспомогательными). Их качество во многом предопределяет результативность управления в целом и должно быть предметом специального анализа, оценки и стимулирования. Сопоставление полезных результатов управленческой деятельности с соответствующими затратами или использованными ресурсами в **конкретном** звене управления, как правило, представляет собой общую базу для определения критериев эффективности управления. Однако такая база, дающая возможность относительно неплохо решать проблему эффективности в сфере экономики и производства, неприемлема полностью в сфере социального и, следовательно, в сферах государственного и муниципального управления.



*Задание 10.1. Как вы думаете, эффективность — это экономичность или результативность?*

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



*Задание 10.2. Какие три уровня оценки эффективности вы узнали? Чем они отличаются? \_\_\_\_\_*



*Задание 10.3. Какие могут использоваться показатели для анализа экономичности? \_\_\_\_\_*

## **10.2. ПОНЯТИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ И СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

Соотнесение результата с затратами ограничивает понятие эффективности, и в этом своем экономическом значении оно не может быть распространено на все виды деятельности. Экономическое понимание эффективности, являясь одним из частнонаучных понятий, является менее широким, оно характеризует лишь такую деятельность, которая сопровождается экономическими отношениями производства, распределения, обмена и потребления. Другие же «деятельностные» отношения и сферы деятельности оказываются за пределами экономической эффективности, оставаясь в то же время в сфере обыденного понимания эффективности как результативности.

В современной науке существуют и другие понятия эффективности, причем даже в экономике ныне четко прослеживается тенденция «социализации» этого понятия, в частности, расширения его до понятия «социально-экономическая эффективность».

Социально-экономическая эффективность характеризует не только развитие производства, но и всестороннее развитие членов общества. Развитие понятия эффективности ныне идет по пути отражения в нем других компонентов и характеристик социальной деятельности, например, различных целей деятельности. Такой подход логически оправдан с «деятельностной» точки зрения в понимании эффективности. Действительно, в процессе любой деятельности результаты связаны не только с

**NB**

затратами, но и с целями, т. е. результаты являются осуществлением определенных целей.

В экономической теории эффективности в значительной степени абстрагируются от того, что результат является осуществлением социальных целей; здесь принимается в большинстве случаев то, что эффект адекватно объективирует цель деятельности. Однако в действительности такое допущение нередко не «работает», поскольку цели либо не реализуются (если мнимые, иллюзорные), либо реализуются лишь частично, в той или иной степени.

!

Но можно ли считать деятельность эффективной, если **результат** получен, затраты минимальны, но социальная **цель** не реализована? Такая деятельность является неэффективной. Поэтому характеристика эффективности, кроме отношения результата к затратам, может включать отношения цели и результата. Этим самым в понятие эффективности вводится мера осуществления цели. Введение понятия цели расширяет понятие эффективности, придает ему иное значение, позволяет ввести в понятие **социальные факторы**, раскрывающие социальную природу целеполагания и целеосуществления. В результате наиболее эффективной следует считать не просто деятельность, дающую максимальный результат при минимальных затратах, но и деятельность, в максимальной степени реализующую цель в получаемом результате.

В ходе осуществления целей результаты (эффекты) бывают позитивными и негативными. Часто они связаны друг с другом, а потому задача повышения эффективности заключается в устранении отрицательных объективаций цели. В этом, по-видимому, и состоит главный резерв повышения эффективности любой деятельности.

NB

Что касается эффективности управленческой деятельности, то она зависит прежде всего от степени целеосуществления, т. е. от отношения цели и результата. С этих позиций наиболее эффективным является не управление, приводящее к максимальному результату при минимальных затратах, а управленческая деятельность, в максимальной степени реализующая поставленную государственную, общественную цель. По-видимому, подобное «целевое» понимание эффективности следует считать одним из основных для процессов управления в **социально ориентированном** обществе, при условии увязки его с удовлетворением интересов и потребностей людей.

Цель не всегда является единственным исходным пунктом, который выступает в качестве побудительной силы человеческой деятельности, в том числе и управления. В идеальной цели человеческой деятельности лишь частично отображаются объективные факторы, осознаются потребности, выступающие в качестве причины и стимула деятельности людей. С осознанием

общественных потребностей человека во многом связана «степень рациональности» его деятельности, ее результативность: ведь если деятельность предпринимается для удовлетворения потребностей, то ее эффективность должна измеряться и степенью их удовлетворения.

Степень отображения потребностей в цели влияет на общую эффективность деятельности, поэтому наиболее эффективной при прочих равных условиях окажется деятельность, в которой цель в максимальной степени отображает как социальные и другие потребности человека, так и объективные условия общества и природы, определяющие возможность достижения этой цели. Ведь хорошо известно, что от правильного составления планов, программ, постановки задач, в которых осознаются потребности и объективные условия, существенно зависит эффективность управленческой деятельности. Поэтому отношение цели к потребности является важной характеристикой эффективности.

Понятие экономической, «целевой» и «потребностной» эффективности можно считать элементарными понятиями эффективности в том смысле, что они образуются достаточно просто и однотипно, а именно: результаты соотносятся либо с затратами, либо с целями, либо с потребностями. Не исключено, что есть и другие элементарные понятия эффективности, поскольку наряду с целями, потребностями и затратами существуют иные компоненты и характеристики деятельности, которые также можно соотнести с результатами.

Комплексное, интегральное понятие эффективности выступает как синтез элементарных понятий («целевой», «потребностной» и «затратной») эффективности. Это понятие эффективности деятельности включает и экономические характеристики (затраты), и социально-экономические (потребности, цели, результаты).

Что касается **эффективности социального управления**, то она не может быть сведена лишь к экономической эффективности. Очевидно, например, что снижение затрат на содержание управленческого аппарата и управленческую технику имеет существенное значение, но измерять только ими эффективность социального управления было бы неправомерно, поскольку для эффективного функционирования систем управления их нельзя чрезмерно сокращать и упрощать ради снижения затрат.

!



Кибернетический закон необходимого разнообразия требует наличия определенной максимальной (необходимой) организации, внутреннего разнообразия системы управления, которые нельзя упростить без риска, что система, субъект управления окажется не в состоянии охватить объект управления во всей сложности и многообразии. А это значит, что система управления оказалась бы не в состоянии выполнять свои функции, была бы ненадежной.

---

Таким образом, **степень соответствия управленческих решений (действий по их реализации) базовым интересам человека, коллектива, общества является важным элементом в критериях эффективности социального управления.**

Человек является и субъектом и объектом управления, и управляющим и управляемым. Естественно, что эффективность управления зависит от того, насколько качественно работает управляющий, насколько обоснованы принимаемые им решения, настолько высоки его организаторские умения и эффективен контроль по выполнению решений. Это, однако, одна сторона дела. Другая же состоит в том, что эффективность управления в не меньшей степени зависит и от управляемого. От того, насколько близки и понятны ему управленческие решения, формы стимулирования, организации и контроля, насколько ответственно он относится к делу, которое ему поручено.

Управленческие факторы и условия, влияющие на эффективность социального управления:

- субъект управления,
- объект управления,
- **отношения в управленческом процессе,**
- степень отлаженности связей, взаимодействия управляющих и управляемых, их взаимное понимание,
- стремление успешно решить стоящие перед обществом задачи,
- средства управления и его «технологии»,
- научное и техническое оснащение органов и процессов социального управления, которые становятся все более совершенными.

!



**Задание 10.4.** В чем состоит отличие социальной эффективности от экономической эффективности? \_\_\_\_\_

---



---



---



---



**Задание 10.5.** Какие отношения характеризуют экономическую эффективность?

производственные \_\_\_\_\_  
 социальные \_\_\_\_\_  
 экономические \_\_\_\_\_



**Задание 10.6.** Можно ли считать деятельность эффективной, если **результат** получен, затраты минимальны, но социальная **цель** не реализована? \_\_\_\_\_

---



---



---



---



**Задание 10.7.** Укажите в таблице показатели оценки эффективности:

Показатели, характеризующие конечные результаты деятельности организации и затраты на управление	Показатели, характеризующие содержание и организацию	Показатели, характеризующие рациональность организационной структуры



**Задание 10.8.** Укажите управленческие факторы и условия, влияющие на эффективность социального управления. \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---



**Задание 10.9.** Может ли социальная эффективность быть сведена лишь к экономической эффективности? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---



**Задание 10.10.** Экономическая эффективность построена на соотношении результата и затрат, а с чем соотносится результат в оценке социальной эффективности? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---



**Задание 10.11.** Закончите следующее определение: «Социально-экономическая эффективность характеризует не только развитие \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---



характеризующие результативность со стороны реализации целей и удовлетворения потребностей.

**Библиографический список  
(основной)**

1. *Лафта Дж. К.* Эффективность менеджмента организации: Учеб. пособие.— М.: «Русская деловая литература», 1999.— С. 260—274.
2. *Мескон М. и др.* Основы менеджмента / Пер. с англ.— М.: «Дело», 1999.— С. 646—674.
3. *Саймон Г. А. и др.* Менеджмент в организациях / Сокр. пер. с англ.— М.: Экономика, 1995. — Гл. 11.
4. Эффективность государственного управления / Пер. с англ. / Общ. ред. С. А. Братчикова и С. Ю. Глазьева.— М., 1998.— С. 8, 10—12, 19—26, 68—83.

**(дополнительный)**

1. *Абдеев Р. Ф.* Философия информационной цивилизации.— М.: ВЛАДОС, 1994.— С. 267—270.
2. *Жюльен, Ф.* Трактат об эффективности / Пер. с франц. Б. Крушняка / Науч. ред. Н. Трубникова.— М.: СПб.: Унив. кн., 1999.— С. 127—130.
3. *Ладенко И. С., Тульчинский Г. Л.* Логика целевого управления.— Новосибирск: Наука, Сиб. отд-ние, 1998.— С. 156—185.
4. Производительность труда «белых воротничков» / Пер. с англ. / Общ. ред В. В. Зотова.— М.: Прогресс, 1989.— С. 37—58.
5. *Эмерсон Г.* Двенадцать принципов производительности.— М.: Бизнес-ИНФОРМА, 1997.— С. 10—70.

## Раздел IV. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

### Тема 11. ОСНОВЫ ТЕОРИИ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

#### Учебные цели

1. Дать общую характеристику социального управления как науки.
2. Раскрыть сущность и содержание социального управления.
3. Дать общее представление об истории управленческих революций.
4. Дать краткую характеристику развития управленческой мысли в России.

#### План темы

- 11.1. Социальное управление как самостоятельная отрасль научного знания
- 11.2. Сущность и содержание социального управления
- 11.3. История управленческих революций

#### 11.1. СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ ОТРАСЛЬ НАУЧНОГО ЗНАНИЯ

Феномен управления известен еще с античных времен и изучался многими общественными науками (философией, правоведением, социологией, политологией и др.).

В настоящее время на вопрос: «Что такое социальное управление?» — непросто получить однозначный ответ. Все зависит от позиции исследователя и научных интересов. Одни авторы относят его к юридической науке, другие — к экономической или социально-психологической, третьи — к социологической.

!

Подчеркнем, что **социальное управление** как наука специально не исследует экономические, юридические, политические и другие стороны управления, предмет его изучения — теория и методология их взаимодействия, основанная на системной связи всех общественных явлений в процессе их взаимодействия и взаимовлияния.

NB

В общей теории социального управления исследуются основные понятия, законы, принципы и методы взаимодействия разных социальных систем, сохранения их целостности, создания новых социальных образований на основе целесообразности, ценност-

но-нормативных представлений совокупного интеллекта, присущего обществу на данном историческом этапе развития.

Исследования показывают, что сегодня нет чисто экономических, социальных, политических или только духовных образований. Появились интегральные зоны, такие, как *социально-экономическая, культурно-политическая, духовно-бытовая*. Социальные изменения давно уже не носят линейного характера, хотя воздействия на них в обществе по-прежнему преимущественно односложны.

Закономерности функционирования и поддержания *целостности общества* и всех отдельных видов управления (по сферам), познание и использование которых позволяет обеспечивать цели общества как *единой системы*, выступают как главное содержание науки — **социальное управление**. Она исследует общие закономерности, принципы социального воздействия независимо от того, в какой сфере жизни они осуществляются, закономерности и принципы создания и функционирования самой системы управления. !

Предмет науки как междисциплинарной предполагает, что основным методом ее исследования является **системный подход, системный анализ** явлений общественной жизни, который объединяет совокупность методов и средств, помогающих изучить свойства и структуру объекта в целом, представив его в качестве сложной социальной системы. !

В системе социального управления реализуются различные функции управления:

- она включает разных специалистов, объединенных в органах управления;
- использует целую совокупность методов управления, в том числе и совокупность средств вычислительной и организационной техники;
- объединяет различные виды информации (экономической, социальной, политической, организационной и т. п.), которая позволяет установить надежную **связь** между субъектом и объектом управления, учесть все изменения внутренней и внешней среды. !



Поэтому можно сказать, что наличие устойчивого равновесия между субъектом и объектом управления, способность субъекта управления отвечать на вызовы постоянно изменяющейся среды (внутренней и внешней) является одной из основополагающих закономерностей социального управления, обуславливающей все остальные его общие законы и принципы.

---

Глубокое нарушение равновесия между **объектом и субъектом управления** приводит к кризису управления. Возможность такого кризиса постоянна по ряду причин: !

- внутренняя и внешняя среда объекта управления сегодня очень подвижна, динамична;

— ее изменения зависят от очень многих взаимосвязанных факторов, учесть и предвидеть которые становится все труднее.

Все это предъявляет повышенные требования к субъекту управления, который должен наиболее точно улавливать суть происходящих перемен в общественной жизни, являющейся не только объектом, но и субъектом воздействия. В общественной жизни наблюдается постоянное наращивание потенциала субъективности, складывающегося из коллективного интеллекта общности в целом, из его отдельных социальных организаций и составляющих их людей. Можно утверждать, что чем выше (в количественном и качественном выражении) коллективный интеллект общества, его стремление к саморазвитию, тем все более точными становятся управленческие решения и эффективнее действия субъектов управления — всего общества, органов управления, государства, отдельных людей, призванных адекватно отвечать на перемены во внутренней и внешней среде со стороны социальных организаций.

**NB**

Следовательно, наука социального управления не является прикладной частью какой-либо науки: юридической, политической, экономической и т. п. Она базируется на общеметодологических принципах фундаментальных общественных наук (философии, экономики, социологии, политологии, психологии и др.); на науках, исследующих организационно-технические и социально-технологические законы и принципы построения сложных систем (социальные технологии, управление производством, управление духовными и культурными процессами, кибернетика, синергетика, теория систем, системный подход и др.). Она имеет свой собственный предмет, свою проблематику, является самостоятельным и очень современным направлением познания жизни, от успехов которого во многом зависят темпы социального прогресса и качество жизни людей.



**Задание 11.1.** Что является предметом науки социальное управление? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 11.2.** Как бы вы охарактеризовали главное содержание науки — социальное управление? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 11.3.** Какие причины приводят к кризису управления? Приведите примеры из современной ситуации. \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 11.4.** Назовите основные элементы системы социального управления. \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 11.5.** Что является основополагающей закономерностью социального управления? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## 11.2. СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В окружающем нас мире можно выделить три его составляющие, определяемые формами движения материи: неживую природу, живую природу и человеческое общество.

В каждой из этих составляющих протекают процессы развития, осуществляемые под воздействием определенных факторов и условий. Некоторые из этих факторов можно рассматривать как управление в неживой природе, или технических системах, управление в живой природе, или биологических системах, управление в человеческом обществе, или социальных системах.

Управление техническими системами (производственно-техническими процессами, механизмами, системами машин) изучается в основном техническими науками.

NB

Управление в живой природе, то есть управление биологическими системами, является объектом изучения естественных наук.

Управление как воздействие на социальные процессы, коллективы, классы относят к социальному управлению. Эта область изучается общественными (социальными) науками.

!

Наиболее общие законы и принципы управления рассматривает наука **кибернетика**. В соответствии с делением окружающего нас мира на неживую природу, живую природу и человеческое общество кибернетика разделяется на техническую, биологическую и социальную.

!

Понятие «**социальное управление**» рассматривается в узком и широком значении слова.

*В узком значении социальное управление* определяется как процесс воздействия на социальные процессы для достижения поставленных целей.

*В широком смысле слова социальное управление* рассматривается как сфера деятельности людей.

Необходимость социального управления обусловлена прежде всего фактом разделения труда в группах людей, в крупных коллективах, в масштабе государства, а также необходимостью его кооперации. Следовательно, как совместный труд людей составляет основу всякого человеческого общества, так и управление является необходимым элементом общего труда, существования и развития общества.

Как известно, ключевое понятие управления — это воздействие, которое осуществляется в социальных системах и может быть понято как воздействие субъекта управления на объект управления с целью перевода его в новое желательное состояние.

Однако воздействие в социальных системах может быть разным по объему, содержанию, направленности, силе власти. В зависимости от этого меняется содержание самого понятия управления.



В толковом словаре В. Даля термин «управлять» означает «править, давая ход, направление, распорядиться, заведовать, быть хозяином, распорядителем чего-то, подрядничать. Государь управляет народом, государством; министры управляют каждый своей частью».

---

!

В государственном управлении **управленческая деятельность**, как известно, связана с государственной властью, которая тоже может быть весьма различной (тоталитарной, демократической и т. п.).

Содержание социального управления в основном, главном определяется качеством целеполагания, которое, в свою очередь,

обусловлено тем, насколько в поставленных целях (оперативных, среднесрочных, стратегических) наиболее точно и полно выражены коренные потребности и интересы всего общества, его отдельных социальных групп, определяющих мотивы поведения людей.

Именно поэтому многие ученые, изучающие управление, считают сегодня главным средством воздействия одного человека на другого возбуждение его активности через систему стимулирования и мотивации к деятельности (экономической, политической, социальной, моральной и т. п.).

Стимулы есть движущая сила и причина активности. Они могут быть самыми разными (рис. 11.1):

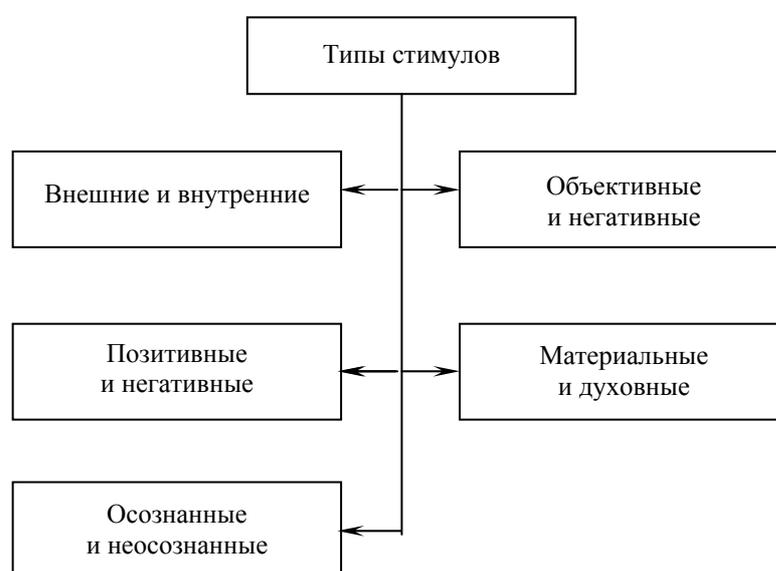


Рис. 11.1. Типы стимулов

Но в любом случае стимул — источник пробуждения человеческой энергии. Поэтому, создавая ту или иную систему стимулирования, то есть представления каких-либо жизненных гарантий по результатам активных действий в соответствии с поставленной целью, можно эффективно управлять социальными процессами, социальным поведением.

Но еще в большей мере на **целеполагание** влияет мотив. Если стимул содержит в себе и причину, и цель активности в их нерасчлененном виде, а цель не всегда может быть осознанной, то мотив активно включает сферу сознания, идеальный образ, что делает саму активность более целесообразной, эффективной. Можно поэтому сказать, что **мотивация** к деятельности — это качественно иной способ стимулирования активности, который включает все сущностные силы личности: ценности, идеалы, мировоззрение, направленность человека, «Я-концепцию» и т. п. Поэтому очень важно подчеркнуть, что в связи с подъе-

!

!

мом творческих сил личности необходимо все более полное использование человеческого фактора, ресурса личности в управлении.

NB

Мотивация становится все более важным, хотя и не единственным средством управленческого воздействия. Это особенно характерно для современного управления, которое все в большей мере опирается на главные ресурсы: творческий потенциал личности, сильную социальную организацию, интеллектуальную собственность и ее составляющую — информацию.



Правы те исследователи, которые считают, что сегодня необходимо говорить о новой парадигме управленческой теории, которая все в большей мере основывается на приоритетном включении в содержание главного субъекта управления — творческой личности, коллективного преобразующего интеллекта общества, а не только усредненных органов и организационных структур управления.

#### Факторы активности в целеполагании

Стимулы	Мотивация
Содержит в себе и причину, и цель активности в их нерасчлененном виде: внешними и внутренними, позитивными и негативными, объективными и субъективными, материальными и духовными, осознанными и неосознанными.	Мотив активно включает сферу сознания, идеальный образ, что делает саму активность более целесообразной, эффективной.
Интересы, потребности, удовлетворенность.	Ценности, идеалы, мировоззрение, направленность человека.

!

Именно интеллектуальные системы управления, состоящие из творческих индивидуальностей, мотивированных к управленческой деятельности, способны достигать наилучших результатов в управлении общественными делами, обеспечивать **упорядоченность** и высокий уровень организации социальных систем. Поэтому важнейшей функцией социального управления выступает наиболее полное включение одаренных в этом отношении граждан, создание своего рода «управленческой элиты», облеченной доверием общества, профессионально выполняющей его главную миссию — создание простора для саморазвития, самопроявления сущностных сил самой сложной социальной системы и отдельных структурных образований: региональных, муниципальных, трудовых, семейных, каждого человека в отдельности на основе самоуправления и саморегулирования.

NB

Феномен управления тесно связан с понятием «социальная организация». В самом деле, в течение многих веков управление из бессознательной деятельности превращалось в обычай, традицию, общественный институт с помощью устойчивой соци-

альной структуры, которая из поколения в поколение передавала навыки управления.

Таким образом, социальное управление — это во многом продукт социальных организаций.

В процессе управленческой деятельности субъекты управления, органы управления, управляющие и каждый человек вступают в **управленческие отношения**, которые можно разделить на две части по связи их с целеполаганием (постановкой цели) и организацией достижения целей.

!

### Управленческие отношения

Связанные с целеполаганием	Связанные с достижением поставленных целей
Отличаются исключительной сложностью, представляя собой единство объективного и субъективного, и реализуются в деятельности субъектов управления. они определяются особенностями социальной экономической системы.	Необходимый элемент <b>механизма управления</b> , имеют свою внутреннюю структуру, в которой выделяют отношения централизма и самостоятельности, субординации и координации, ответственности, соревнования и др. они подразделяются на вертикальные и горизонтальные, формальные и неформальные.

Формальное построение органа по подразделениям и должностям создает лишь внешнюю логическую схему для организационной деятельности, которая каждый раз с учетом свойств конкретных людей должна быть соотнесена с неформальной (отношения между людьми и социальными группами). Только тогда управленческая работа имеет шанс на успех. Момент неформальных отношений в организаторской деятельности нередко не учитывается, руководители делают акцент на собственную волю или близкое окружение. Тогда управленческая деятельность теряет свой потенциал и снижается ее эффективность. Особо актуален момент неформальных коллективных отношений в больших социальных организациях, в обществе в целом, где морально-психологические и нравственные регуляторы имеют все большее значение.

Поскольку суть управления состоит в достижении цели, целевые функции являются не только необходимым, но и определяющим элементом как управленческой деятельности, так и всей системы управления, ее становления и развития.

Итак, основные задачи управления и его составной части — организации — решает система управления. Конечным результатом ее функционирования являются принятие и реализация грамотного управленческого решения, которое всегда представляется интеллектуальным и психологическим актом выбора

NB

одной или нескольких альтернатив из множества возможных вариантов.



**Задание 11.6.** Чем обусловлена необходимость социального управления? \_\_\_\_\_



**Задание 11.7.** Почему существуют разные определения понятия «управление»? \_\_\_\_\_



**Задание 11.8.** Назовите ключевые понятия, определяющие содержание социального управления. \_\_\_\_\_



**Задание 11.9.** На какие главные ресурсы, по мнению ведущих ученых, опирается современное социальное управление? \_\_\_\_\_



**Задание 11.10.** В чем состоит новая парадигма управленческой теории (укажите вариант)?

а) творческая личность, коллективный интеллект общества? \_\_\_\_\_

б) организационные структуры управления, функции управления? \_\_\_\_\_

### 11.3. ИСТОРИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕВОЛЮЦИЙ

В целом история мирового социального управления насчитывает несколько управленческих революций, знаменующих собой поворотные моменты в теории и практике управления.

*Первая управленческая революция* привела к возникновению власти жрецов и зарождению письменности в результате делового общения и калькуляции.

*Вторая революция* связана с именем вавилонского царя Хаммурапи, она дала образцы сугубо светского, аристократического стиля управления.

Основным итогом *третьей революции в управлении*, относимой по времени к царствованию Навуходоносора II, явилось соединение государственных плановых методов регулирования с производственной деятельностью.

*Четвертая революция* совпала с зарождением капитализма и началом индустриального прогресса европейской цивилизации. Индустриальная революция доказала, что чисто управленческие функции не менее важны, чем финансовые или технические.

*Пятая управленческая революция* знаменовала приход новой социальной силы — профессиональных менеджеров, класса управляющих, который стал господствующим в сфере управления материальным и духовным производством.

Начало развития управленческой науки в России было положено в XVII в. и преимущественно в рамках теории государственного управления. В развитии этой системы важную роль сыграл *А. Л. Ордин-Нащокин* (1605—1680), сделавший попытку введения городского самоуправления в западных приграничных городах России. Он фактически поставил вопрос о развитии не только стратегического, но и тактического (на микроуровне) управления.

Особую эпоху в развитии российской теории управления составляют *петровские реформы по совершенствованию управления экономикой*. Круг управленческих действий Петра I весьма широк — от изменения летоисчисления до создания нового государственного управленческого аппарата. Детализируя и конкретизируя управленческие аспекты периода правления Петра I, можно выделить следующие преобразования в центральном и местном управлении:

- развитие крупной промышленности и государственная поддержка ремесленных производств;
- содействие развитию сельского хозяйства;

NB

- укрепление финансовой системы;
- активизация развития внешней и внутренней торговли.

Законодательные акты Петра I — указы, регламенты, инструкции и контроль за их исполнением — регулировали различные сферы деятельности государства, по сути, это было государственным управлением.

Заслуживают внимания и управленческие идеи *И. Т. Посошкова* (1652—1726). Его принципы об улучшении управления экономикой основывались на решающей роли государства в руководстве хозяйственными процессами. Он был сторонником строгой регламентации хозяйственной жизни.

Идеи государственного управления нашли свое отражение в трудах *А. П. Волынского* (1689—1740). Последовательным идеологом крепостничества был *В. Н. Татищев* (1686—1750). В области управления хозяйственными делами России он особое значение придавал управлению финансовой политикой. Он считал, что государство обязано не наблюдать за хозяйственными процессами, а активно регулировать их в интересах России.

Во второй половине XVIII в. управленческая мысль развивалась в духе реформ Екатерины II. В целях совершенствования управления экономикой России по указанию Екатерины II было издано «Учреждение для управления губерний Российской Империи».

К началу XIX в. невозможность управления Государством Российским старыми методами, необходимость преобразований осознавались высшей властью. Основные преобразования управления экономикой в начале XIX в. произошли в период царствования Александра I. В 1801 г. был издан манифест об учреждении министерств, которые были построены на началах личной власти и ответственности.

NB

Особую роль в развитии управления в России сыграл *М. М. Сперанский* (1772—1839). Цель преобразований он видел в придании самодержавию внешней формы конституционной монархии, опирающейся на силу закона. Систему власти *М. М. Сперанский* предложил разделить на три части: законодательную, исполнительную и судебную. Законодательные вопросы должны были находиться в ведении Государственной Думы, суда — в ведении Сената, управления государством — в ведении министерств, ответственных перед Думой.

В 1864 г. Александр II утвердил «Положение о губернских и уездных земских учреждениях», которым утверждалось всеобщее самоуправление.

В начале XX в. управленческие преобразования осуществлялись под руководством таких личностей, как *С. Ю. Витте* (1849—1915) и *А. С. Столыпин* (1862—1911).

**Программа** реформ А. С. Столыпина затрагивала все отрасли государственного управления и была рассчитана по замыслу ее автора на 20 лет. Речь в основном шла о децентрализации управления Россией.

!

В России еще до 1917 г. существовала школа административного права, в границах которой исследовались проблемы государственного управления.

Земская реформа в России XIX в. инициировала разработку вопросов государственного управления, которым посвящены работы И. Е. Андриевского «О наместниках, воеводах и губернаторах», А. В. Лохвицкого — «Губерния, ее земские и правительственные учреждения» (1864), А. И. Васильчикова — «О самоуправлении» (1870—1871), А. С. Алексеева — «Начала современного правового государства и русский административный строй» (1905), В. М. Грибовского — «Государственное устройство и управление Российской Империи» (1912), А. И. Елистратова — «Основные начала административного права» (1914).

Вышедшие в предреволюционные годы труды *А. А. Богданова* (1873—1928) «Всеобщая организационная наука (тектология)» (1913—1917) предвосхитили некоторые идеи кибернетики и общей теории систем. «Мой исходный пункт,— писал А. А. Богданов,— заключается в том, что структурные отношения могут быть обобщены до такой степени формальной чистоты схем, как в математике отношения величин, и на такой основе организационные задачи могут решаться способами, аналогичными математическим». Эти идеи в то время большинством не были поняты и не получили широкого распространения.

После окончания гражданской войны руководством страны была поставлена задача перестройки государственного аппарата на научной основе. В связи с тем, что дореволюционная наука административного права не могла обеспечить этот процесс необходимыми научными знаниями, возникла потребность в развитии науки управления. Ее формирование осуществлялось в рамках движения научной организации труда и управления, сформировавшегося на основе работ зарубежных специалистов по управлению: Тейлора, Файоля, Черча, Эмерсона, Форда и других. Для широкого изучения и внедрения научной организации труда и управления был создан целый ряд научно-исследовательских организаций. Ведущими стали Центральный институт труда (директор А. К. Гастев), Казанский институт научной организации труда (директор И. М. Бурдянский), Всеукраинский институт труда (директор Ф. Р. Дунаевский), Таганрогский институт научной организации производства (директор П. М. Ерманский), Государственный институт техники управления (директор Е. Ф. Розмирович), Центральная лаборатория по изучению труда (руководитель В. М. Бехтерев).

NB

Деятельность институтов и лабораторий была подчинена созданию систематизированных концепций в области организации труда и управления. Основные направления их работы:

- реорганизации должна подвергаться именно техника управления и хозяйствования, техническая структура и техника ведения дел;
- способом реорганизации является постановка техники на началах научной организации труда и управления;
- цель реорганизации управления — максимальное удешевление и превращение нашего госаппарата в наиболее доступный широким народным массам аппарат.

Рядом авторов (Н. А. Витке, П. М. Керженцев и др.) предлагалось наряду с оргпроектированием и механизацией управленческого труда включение в исследование проблем управления анализа отношений в коллективе, стимулирования труда, культуры труда и т. п.

Вокруг таких ученых, как А. К. Гастев, П. М. Керженцев, Н. А. Витке, Е. Ф. Розмирович, И. М. Бурдянский, О. А. Ерманский, стали формироваться первые школы управления, развитие которых было прервано в середине 30-х годов.

В последующие годы исследование проблем государственного управления перешло к науке административного права. И только в начале 60-х годов в нашей стране возобновились исследования проблем управления, но уже на новой основе. Условно можно выделить три направления, по которым развивались исследования вопросов управления:

- общая теория социального управления;
- государственное управление;
- управление производством.



**Задание 11.11.** Сколько в истории мирового социального управления насчитывается управленческих революций? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 11.12.** Укажите основные результаты пятой управленческой революции. \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 11.13.** Какие преобразования в центральном и местном управлении относятся к периоду правления Петра I? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 11.14.** В чем состояли идеи системы власти М. М. Сперанского? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 11.15.** В чем состояла ключевая идея программы реформирования государственного управления А. С. Столыпина (выберите вариант)?

- а) децентрализация управления Россией; \_\_\_\_\_
- б) централизация управления Россией. \_\_\_\_\_



**Задание 11.16.** Какова была цель реорганизации государственного управления в 20-х годах? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 11.17.** По каким направлениям развивались исследования вопросов управления в нашей стране в 60-х годах? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 11.18.** Каков предмет общей теории социального управления? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 11.19.** Что нового вносит современная эпоха в содержание понятия «социальное управление»? \_\_\_\_\_



**Задание 11.20.** Перечислите исторические этапы формирования управленческой мысли, их характеристики. \_\_\_\_\_



**Задание 11.21.** Назовите основных представителей управленческой мысли в России и основное содержание их управленческих идей. \_\_\_\_\_



**Задание 11.22.** Назовите автора данного высказывания: «структурные отношения могут быть обобщены до такой степени формальной чистоты схем, как в математике отношения величин, и на такой основе организационные задачи могут решаться способами, аналогичными математическим». \_\_\_\_\_

### **Выводы и ключевые идеи**

1. Наука социального управления не является прикладной составляющей какой-либо науки: юридической, политической, экономической, социологической и т. п.
2. Наука управления не может ограничиваться только воздействием на отдельно взятую сферу, она изучает общие законы и принципы не просто взаимодействия различных сфер общества, а целостного интегрального воздействия во имя достижения цели общества — обеспечения безопасности своих членов и повышения качества их жизни.

3. Наука управления своим предметом рассматривает исследование управленческой деятельности в единстве с управленческими отношениями, складывающимися в процессе создания системы социального управления, которая изучается теорией ее построения, функционирования и совершенствования.

4. Первое и отличительное свойство социального управления состоит в том, что это — процесс целенаправленного воздействия управляющей системы на управляемую для достижения ее эффективного функционирования и развития.

5. **Целеполагание** есть одно из могучих средств, которое оказывает воздействие на людей, их поведение и жизнедеятельность тем больше, чем в большей мере поставленные цели затрагивают интересы личности, каждого человека, его ценности, убеждения, мировоззрение, коренные жизненные интересы (экономические, социальные, политические, духовно-культурные).

6. Управление как особый вид профессиональной деятельности не только сводится к достижению целей системы, организации, но и представляет собой средство поддержания целостности любой сложной социальной системы, ее оптимального функционирования и развития.

7. Наука и искусство управления прошли многовековую историю своего становления и развития. На различных этапах исторического развития управленческой мысли формировались различные взгляды и представления о ее содержании, накапливался многообразный опыт, возникали и действовали различные научные школы управления.

8. Начало развития управленческой науки в России относится к XVII в., когда она формируется преимущественно в рамках теории и практики совершенствования российского государства. В 30-е годы XIX в. в России появились различные школы и институты, которые развивали идеи управления производством, общей теорией управления и государственного строительства.

!

#### Библиографический список (основной)

1. *Бабосов Е. М.* Социология управления. Учеб. пособие для студентов вузов.— М.: Тетра Система, 2000.— С. 37—47, 48—63.
2. История государственного управления в России: Учеб. / Отв. ред. В. Г. Игнатов.— Ростов н/Д: Феникс, 1999.— С. 133—144, 163—167, 171—173, 207—210, 273.
3. *Кнорринг В. И.* Теория, практика и искусство управления.— М.: Норма-Инфра, 1999.— С. 161—166.
4. Основы современного социального управления: Учеб. пособие / Под ред. В. Н. Иванова.— М.: Высш. шк., 2001.— С. 8—10, 14—20, 32—38, 126—133.

#### (дополнительный)

1. *Абдеев Р. Ф.* Философия информационной цивилизации.— М.: ВЛАДОС, 1994.— С. 194—202, 203—215, 238—239.
2. История менеджмента: Учеб. пособие / Под ред. Д. В. Валового.— М.: ИНФРА-М, 1997.— С. 11—113.

3. *Ладенко И. С., Тульчинский Г. Л.* Логика целевого управления.— Новосибирск: Наука, Сиб. отд-ние, 1998.— С. 65—90.
4. *Кунц Г., О'Донелл С.* Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / Пер. с англ.— М., 1981. В 2 т. Т 1.— С. 73—75.
5. *Русинов Ф. М. и др.* Менеджмент и самоменеджмент в системе рыночных отношений: Учеб. пособие.— М.: ИНФРА-М, 1996.— С. 71—78.

## Тема 12. ЧЕЛОВЕК В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ

### Учебные цели

1. Дать представление о роли и месте человека в традиционном и современном управлении.
2. Охарактеризовать основные факторы повышения роли персонала в постиндустриальном обществе.
3. Рассмотреть основные положения теории человеческого и социального капитала и их применение в теории отечественного управления.

### План темы

**12.1. Человек в традиционном и современном управленческом процессе**

**12.2. Основные факторы повышения роли персонала в постиндустриальном обществе**

**12.3 Теория человеческого и социального капитала**

### 12.1. ЧЕЛОВЕК В ТРАДИЦИОННОМ И СОВРЕМЕННОМ УПРАВЛЕНЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

Так как любое социальное управление есть управление людьми, поэтому управление персоналом неразрывно связано со всей историей управления. Однако на протяжении многих веков, по существу вплоть до начала XX в., управление персоналом как специфическая функция не выделялось из социального управления и осуществлялось на основе здравого смысла, опыта и традиций. Труд имел преимущественно индивидуальный характер, и основной ячейкой производственной деятельности выступала семья, глава которой обычно осуществлял и управленческие, и производственные функции (такое положение в некоторых странах мира сохраняется до сих пор).



В древности значимость руководства персоналом резко повышалась при управлении крупными массами людей: армиями, строителями крупных сооружений (пирамид, зданий, каналов и т. п.). Однако и в этих случаях управление людьми не выделялось из управления в целом.

---

Первые заметные шаги на пути спецификации функции управления персоналом были сделаны в средневековых гильдиях и цехах — объединениях ремесленников: каменщиков, кожевников, плотников и т. п. В этих объединениях проявлялась забота об улучшении условий труда, оплаты и жизни работников, об обучении пополнения — учеников, а также осуществлялось регулирование профессиональной карьеры, продвижения по ступенькам цеховой иерархии.

Промышленная революция и развитие капитализма в целом вытеснили цеховую организацию в тех странах, где она получила

развитие. На смену мануфактурам и мастерским пришли фабрики с большим количеством работников, коллективным характером труда, его жестким и детальным разделением, в том числе поляризацией управленческих и исполнительских функций. Эти изменения привели к повышению интенсивности и эксплуатации труда, усилению отчуждения простых работников от собственников и управляющих, к обострению социальных конфликтов на предприятиях и в обществе в целом. Политическим выражением производственных конфликтов стало рабочее движение, представленное профсоюзами и рабочими партиями.

NB

Обострение конфликтов на предприятиях и в обществе не только обусловило большие материальные издержки предпринимателей, но и ставило под угрозу социальный мир в обществе. В этих условиях у руководителей корпораций появилась потребность в предупреждении, сглаживании и безболезненном разрешении производственных конфликтов, налаживании партнерских отношений между администрацией и остальными сотрудниками. В новой ситуации традиционные руководители, ведавшие всеми делами организации, уже не справлялись с задачей управления персоналом. Явно недостаточной оказывалась и помощь в оформлении документов при принятии на работу и увольнениях, по оплате труда, которую оказывали администрации сотрудники финансово-экономических отделов. Для работы с кадрами и налаживания отношений между сотрудниками и руководством на предприятии требовались специальные работники, и даже целые подразделения.

В 1900 г. американский бизнесмен Б. Ф. Гудриг организовал в своей фирме первое бюро по найму работников. В 1910 г. фирма «Плимpton пресс» создала отдел кадров. В 1912 г. в США появилось специальное подразделение, на которое возлагались функции посредничества между рабочими и администрацией и обеспечения социального мира на предприятии.



В 20-х годах подобные службы (отделы, департаменты) получают распространение в США, а также в ряде стран Западной Европы. Работников этих служб называли секретарями по благосостоянию (благополучию). Они занимались налаживанием отношений между администрацией и «синими воротничками», выясняли настроения рабочих, представляли их требования руководству, награждали рабочих за многолетний добросовестный труд и преданность фирме, устраивали (правда, довольно редкие в те годы) совместные празднества, ведали некоторыми жилищно-бытовыми вопросами работников, предотвращали создание профсоюзов или занимались их «успокоением», оформляли кадровую документацию.

---

Однако до 60-х годов управление персоналом предприятия не рассматривалось как самостоятельная функция и имело скорее вспомогательный характер. Это объяснялось следующими причинами:

— преимущественно индустриальным характером труда, требующим его жесткого разделения, узкой специализации работ-

ников, функциональной поляризации исполнителей и управляющих;

— довольно ограниченным уровнем образования и профессионально-культурного развития работников, а также его потребностей, производственных ожиданий и прав в управлении предприятием;

— господством представлений об управлении и месте в нем управления персоналом, более или менее адекватных индустриальной стадии производства и развития работника.

Суть этих представлений достаточно полно выражена в теории и практике тейлоризма. Основы тейлористской модели управления заложены в вышедшей в 1911 г. книге Фредерика У. Тейлора (США) «Принципы научного управления», а также в опубликованных несколько позднее работах Анри Файоля (Франция). Главная идея тейлоризма в воззрениях на управление в целом и место в нем управления персоналом заключалась в том, чтобы смоделировать труд как совокупность самых простых операций, наиболее быстро выполняемых узкоспециализированными работниками с целью получения максимальной прибыли.

Хотя сам Тейлор придавал важное значение отбору работников в соответствии с их способностями и их обучению, в целом тейлористская модель труда и управления чрезвычайно упрощает и ограничивает функции управления персоналом. Они сводятся к отбору преимущественно молодых, здоровых и добросовестных работников; их материальному стимулированию достаточно высоким заработком; авторитарному руководству организацией и ее подразделениями; систематическому жесткому контролю за работниками и наказанию нерадивых главным образом в форме увольнения; смягчению отношений между работниками и руководством с помощью некоторых социальных мероприятий в духе патернализма.

Наиболее впечатляющих успехов в организации управления тейлоризм достиг в США. Здесь благоприятной предпосылкой для него являлось большое количество молодой и здоровой рабочей силы преимущественно из числа эмигрантов. Эти люди были в основном малообразованными, ориентировались почти исключительно на высокие заработки и боялись потерять работу. В тех же странах, где отсутствовали такого рода предпосылки, тейлористская система, в частности, ее конвейерные модификации, уже в 70-х годах начала сталкиваться с трудностями, прежде всего с нехваткой рабочей силы должного качества, падением трудовой дисциплины, массовыми прогулами и текучестью кадров, снижением трудовой мотивации и т. п.

Теория и практика тейлоризма господствовала в странах Запада на протяжении нескольких десятилетий, примерно до 80-х годов. Свое относительно современное обоснование и развитие тейлоризм нашел в концепциях деквалификации труда в ходе

NB

научно-технического прогресса, теоретическую основу которых заложили Д. Брайт (США) и Ж. Фридман (Франция) еще в 50-х годах. Они утверждали, что по мере развертывания НТП будет усиливаться специализация работников и примитивизация их трудовых операций. Творческие, интеллектуальные функции будут все больше концентрироваться в сфере разработок и проектирования. Несмотря на постоянное расширение области применения техники и сокращение доли человека в трудовых операциях, труд, даже если он будет сводиться к контролю за механизмами, останется примитивным, однообразным, нетворческим.

**NB**

Впоследствии теория деквалификации труда не получили достаточного подтверждения, и сама тейлористская модель труда и управления все чаще стала пробуксовывать.

В условиях нарастания динамизма производства, частого изменения производственных программ, растущей диверсификации выполняемых в производственном процессе задач, массового применения сложного, многофункционального оборудования тейлоризм все чаще рассматривается как препятствие на пути внедрения более эффективных моделей управления, соответствующих современной стадии НТП (хотя и сегодня тейлористские методы в форме неотейлоризма, или тейлоризма «с человеческим лицом», смягчающие производственный климат, достаточно широко используются в управлении).



**Задание 12.1.** В чем состояла главная идея тейлоризма в воззрениях на управление персоналом? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 12.2.** В чем состояла главная идея концепции деквалификации труда? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

## 12.2. ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ ПОВЫШЕНИЯ РОЛИ ПЕРСОНАЛА В ПОСТИНДУСТРИАЛЬНОМ ОБЩЕСТВЕ

Причинами определенного устарения тейлористской системы организации производства и управления, свойственных ей представлений об управлении персоналом считаются:

- изменения, произошедшие в содержании труда;
- изменение возможностей контроля за сотрудниками и повышение значимости самоконтроля и самодисциплины;
- макроэкономические факторы;
- организация труда и личность работника;
- повышение образовательного и культурного уровня работника, рост его личностных запросов к трудовой деятельности;
- развитие демократии;
- рост цены труда.

В 70-х годах вся система управления организациями претерпела глубокие качественные изменения. В целом это было связано с вступлением ряда промышленно развитых стран Запада в постиндустриальную стадию развития, а также с действием целого ряда факторов экономического, политического и социально-культурного характера.

*На изменение содержания труда* существенно повлиял начавшийся в середине XX в. процесс автоматизации производства. Он отделил работника от предмета труда, поставив между ними сложную систему машин и оборудования. Это освободило человека от большинства механических функций, резко увеличило удельный вес задач по осмыслению идущих от машин сигналов и другой информации. Кроме того, автоматизация ослабила или вовсе устранила **прямую связь** между интенсивностью труда и его производительностью, сделав бессмысленной тейлористскую модель «максимального выжимания пота». На первый план выдвинулись функции обеспечения непрерывности работы системы агрегатов, обслуживания и наладки оборудования. Все это повысило интеллектуальное содержание труда, значимость ответственности и самоконтроля работника.

!

Большое влияние на содержание труда оказала компьютеризация производства, произошедшая в 80-х годах в связи с миниатюризацией и удешевлением компьютеров. ЭВМ в соединении с другими приборами освободили работников от однообразных, монотонных операций по контролю за аппаратами. Автоматизация и компьютеризация производства позволяют передавать технике не только физические, но и сложные интеллектуальные операции, оставляя человеку неалгоритмизируемые, т. е. наиболее творческие виды деятельности, связанные с уникальными свойствами мозга и социализацией индивида.

NB

Для современного производства все более актуальным становится девиз фирмы «Ай-би-эм» «Машина работает, человек думает». С таким уровнем развития производства несовместима низкая квалификация рабочей силы. Напротив, от работника требуется постоянное накопление знаний и навыков, необходимое для освоения непрерывно обновляющихся видов продукции и технологий.

Компьютеризация не только повышает роль персонала в производственном процессе, но и порождает некоторые проблемы в области управления им. Так, внедрение компьютерных систем и сетей нередко ведет к росту надомного труда и индивидуализации труда в целом, в значительной степени заменяет межличностное взаимодействие общением посредством электронной связи. Это, в свою очередь, ослабляет чувство организационной принадлежности и интерес к делам всего предприятия, подрывает мотивационную значимость корпоративной культуры. Нейтрализация этих негативных факторов компьютеризации — одна из новых задач управления персоналом.

NB

Современный уровень НТП во многом опроверг основной постулат тейлористской модели управления, гласящий: «Максимизация прибыли достигается максимальным упрощением трудовых функций». В исторически новых условиях упрощение функций работника часто препятствует эффективности производства, несовместимо с использованием ряда новых технологий и методов, требующих от работника не только добросовестного выполнения собственных задач, но и коллективной ответственности, более четкой организации труда в целом.

К таким методам, или технологическим цепочкам, относятся, например, изготовление и поставка продукции «точно в срок», впервые получившие массовое распространение в Японии.

Этот метод предполагает чрезвычайно высокую четкость поставок всех компонентов производственного процесса (сырья, материалов, финансовых ресурсов и т. п.), высочайшую ответственность всех работников и в случае необходимости их взаимозаменяемость, безукоризненное качество продукции, отсутствие брака.



Простой пример технологической цепочки «точно в срок» — работа птицефабрики, которая не использует складских помещений для кормов и яиц, поскольку поставки кормов и отгрузка яиц осуществляются строго в установленное время соседями-кооператорами. Использование данного метода позволяет существенно сокращать издержки производства за счет экономии на складских помещениях и обслуживающем персонале, а также на их охране.

---

Еще один достаточно распространенный метод эффективного производства, существенно повышающий требования к персоналу, — «опережение во времени». Суть этого метода состоит в резком (в 2—4 раза) сокращении производственного цикла, времени от планирования и проектирования изделия до его из-

готовления. Подсчитано, что сокращение производственного цикла в среднем на 25% снижает общие издержки производства на 20%. Уплотнение времени, как и уже названный метод «точно в срок», требует от работника высокой ответственности и качества продукции, налаженных форм общения и коллективизма, стремления к общему успеху.

В рамках метода «опережение во времени» сегодня все чаще используется технология «компьютерной интеграции производства». Она позволяет избегать потерь во времени при переходе от одних операций и фаз производства к другим, а также при коммуникациях руководства, менеджеров с различными цехами и службами фирмы. Устраняется несогласованность в деятельности различных подразделений. Системы компьютерной организации производства позволяют практически мгновенно получать информацию о любом участке предприятия, ускоряют контроль и процессы принятия решений и их корректировки. С помощью единой компьютерной системы и ориентации на нее организационных структур предприятия достигается гармонизация процессов принятия решений, труда и циркулирования информации, обеспечивается синхронизация и экономизация производства. В результате удается перейти от максимизации отдельных производственных результатов к их оптимизации. От работников же, и в первую очередь менеджеров, все это требует высокого профессионализма, культуры общения, чувства коллективизма, заботы об интересах всего предприятия. Повышение требования к работнику одновременно означает и возрастание его роли в производстве, и усложнение функций управления персоналом.

Вторым фактором повышения роли персонала в современном обществе является *изменение возможностей контроля за сотрудниками и повышение значимости самоконтроля и самодисциплины*. Контроль — одна из важнейших функций управления персоналом. Как уже отмечалось, тейлористская модель управления предусматривала жесткий авторитарный контроль руководителя за подчиненными и строгость наказаний. Современная техника, технология и методы хозяйствования ослабляют возможности и необходимость такого контроля, особенно контроля непосредственно в трудовом процессе. Это вызвано усложнением труда (например, работу наладчиков практически невозможно контролировать непосредственно), повышением роли знаний и навыков в трудовом процессе.

Особенно трудно осуществлять текущий контроль за представителями нестандартизированного труда, связанного с творчеством, новациями. Здесь требуется прежде всего самоконтроль, необходимой предпосылкой которого являются высокая сознательность и ответственность, самодисциплина, а также контроль по конечным результатам.

NB

Растущая несовместимость знаний и творческого, инновационного мышления с текущим контролем за их носителем обусловила расширение области индивидуальной и групповой свободы, автономии, самостоятельного принятия решений. Использование этих новых возможностей для достижения организационных целей, т. е. целей организации как системы, целостности, требует наличия у работника соответствующих качеств и мотивации. Отражением повышения значимости индивидуального и группового самоконтроля в трудовом процессе явился, в частности, распространенный в ряде западных стран принцип предоставления работникам возможности с помощью специальных устройств самостоятельно регистрировать результаты своего труда и тем самым определять размеры заработной платы. Повышение роли самоконтроля и самодисциплины в трудовом процессе изменяет соотношение различных методов мотивации работника, повышает удельный вес функций формирования более сложной по сравнению с методом «награждение-наказание» по схеме «стимул-реакция» мотивации в управлении персоналом.

**Макроэкономические факторы** обусловили радикальное повышение роли персонала в производстве и управлении им,— и прежде всего изменение ориентации и динамики спроса и направленного на его удовлетворение производства; обострение конкуренции на мировом рынке; повышение значимости качества продукции.

Примерно с 60—70-х годов под влиянием экономического роста и повышения благосостояния населения происходит постепенная переориентация производства с массовой, многосерийной продукции на мелкосерийную. «Диверсифицированная серийность» и адекватная ей гибкая адаптивность производства, по мнению ряда ученых, станут производственной парадигмой XXI в. Быстрая приспособляемость к непрерывно изменяющемуся спросу усиливает потребность в более высоком уровне общего и профессионального образования, непрерывном обучении работников, развитии у них способности к творчеству и постоянному обновлению.

Наличия у персонала таких качеств требует и обострение конкуренции на мировом рынке, общая ситуация на котором характеризуется определенным сближением используемой различными странами техники и технологий. В этих условиях качество персонала все чаще становится решающим фактором победы в конкурентной борьбе.



Первостепенная значимость персонала в современном производстве во многом отражает то обстоятельство, что на первый план в конкурентной борьбе все увереннее выходит качество продукции. Причем качество сегодня понимается не только как надежность продукции, но и как ее способность максимально удовлетворять потребности людей. Такое «тотальное» качество обеспечивается всеми этапами производственного процесса: от проектирования продукции до ее реализации. Оно требует высокой производственной культуры персонала, образцом которой служат такие крупнейшие японские, американские и транснациональные корпорации, как «Сони корпорейшн», «Миннесота, Майнинг энд Мэню фэччуринг (ЗМ)», «Ай-би-эм» и др.

---

Изменение форм организации труда на предприятии существенным образом повлияло на повышения роли персонала в современном производстве, а также управление им. К числу таких изменений относится прежде всего более широкое использование коллективных форм организации труда как в масштабах всей организации, так и в ее отдельных подразделениях. Опыт ряда передовых предприятий, а также эмпирические исследования показали, что требуемая современным производством многофункциональность и высокая ответственность работника наиболее успешно формируются и проявляются с максимальной полнотой именно в трудовом коллективе.



Примером широкого использования коллективных форм организации труда является японская система управления, которую часто называют «коллективистской» в отличие от «индивидуалистической» американской модели. «Коллективистская» система управления предполагает приоритет общих, коллективных целей в системе управления, тесную увязку личных отношений и успеха работника с процветанием всей организации (система пожизненного найма), коллективную заинтересованность в выполнении работы, групповую, корпоративную систему ценностей и др.

---

Коллективистские формы организации труда и управления проявляются в широком распространении в современном мире автономных бригад, берущих на себя главную ответственность за результат труда и предполагающих помощь и взаимозаменяемость членов бригады, в массовом использовании «кружков качества», позволяющих рабочим участвовать в управлении производством, прежде всего в решении технико-организационных вопросов.

Очевидно, что управление высококвалифицированными, автономными работниками, самостоятельно обеспечивающими контроль за «тотальным» качеством продукции,— это нечто принципиально иное, нежели роль руководителя как надсмотрщика за подчиненными на традиционной фабрике или при конвейерной системе.

Пятым фактором возрастания роли персонала на производстве явилось *повышение образовательного и культурного уровня работника, рост его личностных запросов к трудовой деятельности*. Предсказания ряда теоретиков 70—80-х годов о деквалификации работников и падении личностной ценности труда и его культуры не оправдались. В 90-х годах идет формирование нового, более зрелого типа личности работника, который не довольствуется послушанием и обезличенным, механическим трудовым усердием, а стремится найти в трудовой деятельности смысл жизни, стать активным соучастником или даже сохозяином производства.

Такого работника никак не устраивает тейлористская система организации труда, предписывающая ему роль механического исполнителя указаний руководства. Ожиданиям работника нового типа, особенно молодежи, теперь уже не соответствуют

простые, часто примитивные операции частичных рабочих в условиях преимущественно авторитарного стиля руководства. Такого рода неудовлетворенность работника ограниченностью производственных возможностей, монотонностью и обезличенностью труда, невозможностью проявить в нем творческий личностный потенциал широко проявилась в 60—70-х годах. В тот период в ряде европейских стран стала ощущаться нехватка квалифицированной рабочей силы для производств, связанных с детально дифференцированными трудовыми операциями, монотонным трудом конвейерного типа и тейлористскими методами управления. Среди работников, занятых на подобных предприятиях, получили распространение абсентеизм, отстранение от участия в общеорганизационных делах, текучесть кадров, нарушения трудовой дисциплины, равнодушие к труду и другие негативные для организации явления. Следствия такого отношения работников не заставили себя ждать. Они обнаружались в самых разных фактах: в снижении качества продукции, массовых браках, забастовках и других формах стихийного и организованного протеста. Все это влекло за собой большие социальные и производственные издержки, реакцией на которые со стороны предпринимателей и менеджеров явился уже упомянутый «тейлоризм с человеческим лицом».

Авторы данной модификации тейлористской модели управления стремились сгладить негативное влияние механистической организации труда с помощью развития неформальных связей между работниками, привлечения их к процессам принятия некоторых производственных решений, посредством организации коллективных празднований, пикников, чествований ветеранов, введения гибких графиков работы, ликвидации вредных производств и изнурительных операций, эстетизации и гуманизации труда. Такая политика значительно расширяла диапазон отношений в области управления персоналом, смягчала общий нравственный климат на предприятии. Однако она не могла сформировать производственные операции, удовлетворяющие выросшему уровню образования и запросов работников и требующие высокой квалификации персонала.

NB

Ситуация смогла существенно измениться лишь в процессе перехода к малосерийному производству и, в частности, в результате удешевления многопрофильных станков с числовым программным управлением (ЧПУ). Их массовое использование сделало невыгодным выносить многие операции по проектированию и программированию за пределы производственного процесса, оно затребовало большое количество работников с высшим техническим образованием. В результате качественных изменений содержания труда в 80—90-х годах наметилось сближение, с одной стороны, возможностей производства, а с другой — ожиданий и требований работников к организации труда и характеру управления. В целом же рост образованности и культуры персонала способствовал повышению его роли в

современном производстве и обществе, подрывал эффективность традиционных, преимущественно авторитарных методов управления.

***Развитии демократии на производстве и в обществе.*** Влияние демократии на макроуровне, т. е. в масштабах государства, на персонал и управление им идет прежде всего по следующим двум направлениям:

— через формирующуюся под ее воздействием культуру, элементами которой являются чувство собственного достоинства, уважение прав личности, в том числе ее трудовых и социальных прав, ожидание демократического стиля руководства и готовность к партиципации, т. е. участию в делах организации, и т. п.;  
— через принятие законов, защищающих права работника и регулирующих отношения на производстве.

Непосредственное воздействие на положение персонала и управление им оказывает производственная демократия. Сегодня в большинстве стран мира существуют те или иные формы демократии на производстве: производственные (рабочие) советы, профессиональные организации, тарифные соглашения и т. п. Многие предприятия вообще являются коллективной собственностью их работников, которые имеют права на принятие важных управленческих решений.



В США, например, существуют примерно 40 тыс. самоуправляющихся предприятий, работники которых обладают и правами собственника. Управление персоналом таких предприятий имеет большую специфику.

---

Разнообразные права на производстве имеют профсоюзы. Налаживание взаимоотношений с профсоюзами и другими органами производственной демократии — важное направление деятельности современного управления персоналом. Хотя производственная демократия не распространяется на технологический процесс, однако с ее помощью работники могут участвовать в решении многих жизненно важных, прежде всего социальных вопросов. Права же руководителей во многом ограничены.



Так, в государственных учреждениях ФРГ без согласия совета по персоналу руководитель, имея вакансию, не вправе принять на работу даже секретаршу. Еще более ограничены компетенции руководителя в решении социальных вопросов в Италии. Здесь с 1971 г. действует Устав прав трудящихся, который ограничивает власть собственника и администрации рамками технологического процесса. Такие же жизненно важные социальные вопросы, как прием на работу, перемещение внутри предприятия, оплата, увольнение и др., решаются с согласия профсоюза. Скажем, в случае увольнения работника руководство обязано доказать, при необходимости через суд, обоснованность мотива увольнения и, если это будет признано, выплачивать увольняемому работнику в течение двух лет почти полную зарплату. Очевидно, что в таких условиях одна из функций управления персоналом — освобождение работников — становится весьма непростым и дорогостоящим делом, имеющим мало общего с увольнением как извещением об этом работника по почте с помощью голубого конвертика — такого рода упрощенная процедура увольнения была характерна для тейлористских методов управления.

---

# NB

Развитие демократии в обществе и на производстве прямо связано с седьмым фактором повышения значимости персонала в современном производстве — *ростом цены рабочей силы*. Ныне в западных демократиях весьма велика цена труда. Самыми высокими затраты на труд в последние годы были в ФРГ и Швейцарии, хотя по величине зарплаты эти страны уступают США и некоторым другим государствам (в частности, в США минимальная почасовая оплата труда составляет 5 долл.).

Помимо расходов на зарплату, в затратах на персонал велика доля социального страхования (одну половину этих затрат в ФРГ оплачивает предприниматель, другую половину — наемный работник), оплаты отпусков (в ФРГ они составляют 4—6 недель) и социальных услуг на предприятии (медицинское обслуживание, психологические и юридические консультации, бесплатные туристические путевки, а иногда и финансирование жилья и т. п.).

В странах Запада с социальной рыночной экономикой затраты на оплату труда существенно превышали оплату труда в бывших социалистических государствах.



Так, в старых землях ФРГ расходы на зарплату составляют в среднем около 20% всей выручки предприятий от реализации продукции, товаров и услуг, в то время как в бывшей ГДР их доля была 8—9%. Некоторые фирмы, например, «Ай-би-эм», оценивают затраты на одного своего сотрудника в течение всей его работы на предприятии (включая обучение, пенсионные и иные социальные расходы) примерно в миллион фунтов стерлингов.

---

Если сотрудник стоит очень дорого; если его трудно уволить, да еще и дорого найти ему достойную замену; если содержание труда требует все более высокой квалификации, самоотдачи, ответственности и инициативы работника и внешний контроль за ним затруднен, то все это повышает значимость персонала в современном производстве и одновременно науки о его эффективном использовании.



**Задание 12.3.** *Какие факторы повлияли на повышение роли персонала в постиндустриальном обществе?* \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 12.4.** Какие произошли существенные изменения в содержании труда в середине XX в.? \_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 12.5.** Какие вы можете привести примеры изменения содержания труда в известной вам сфере управления? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 12.6.** По каким направлениям государство влияет на развитие демократии в управлении? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

### 12.3. ТЕОРИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО КАПИТАЛА

Отражением резкого возрастания роли персонала в современном производстве явились теории человеческого и социального капитала, которые можно объединить под общим названием — теории личного капитала. Они обосновывают особое место работника среди различных видов капитала, используемого на производстве. К таким видам капитала, т. е. ценностным компонентам производства, способным приносить прибыль, относятся: финансовый — главным образом деньги; физический — техника, оборудование, сырье, материальные элементы производства в целом и личный, включающий человеческий и социальный капиталы. Что же представляют собой личный и социальный капиталы, отражающие роль персонала в производственной деятельности?

В самом общем смысле человеческий капитал — это знания, навыки и профессиональные способности работника. Само по-

**NB**

нятие «человеческий капитал» характеризует качество рабочей силы, возможности работника в трудовом процессе.

Несмотря на то, что многие идеи теории человеческого капитала встречаются уже у А. Смита, она сравнительно молода: ее формирование пришлось на 50—60-е годы нынешнего столетия. Видные представители школы человеческого капитала — Т. Шульц, Г. Беккер, Дж. Минсер и др. Ученые школы человеческого капитала изучали влияние сроков обучения работников, их навыков и способностей на заработную плату, эффективность и экономический рост предприятий. Иными словами, их главной задачей было определить экономическую отдачу от инвестиций в человека. Результаты исследований во многом оказались сенсационными. В частности, выяснилось, что экономическая отдача затрат на обучение сотрудников намного превышает инвестиции в новую технику и оборудование.

Многочисленные подтверждения этих выводов и ознакомление с ними представителей бизнеса дали сильные импульсы для интенсивного развития на предприятиях стран Запада сферы профессионального обучения. Во многих отраслях экономики это стало очень прибыльным делом. Причем повышение общего и особенно профессионального образования не только давало прибыль предпринимателям, но и соответствовало в основном интересам работников, увеличивало их удовлетворенность трудом и производственную самоотдачу.

Человеческий капитал неоднороден. Он подразделяется на общий (перемещаемый) и специальный (неперемещаемый). Общий капитал включает теоретические и другие достаточно универсальные знания, имеющие широкую область применения и приобретаемые прежде всего в школах, вузах и других образовательных учреждениях, а также общие профессиональные (специализированные) знания. Это могут быть, например, знания, полученные при изучении обычных учебных предметов: математики, физики, информатики, иностранных языков и т. п. Важной формой наращивания общего человеческого капитала является самообучение.

Специальный капитал соотносим лишь с конкретной организацией. Он включает знания особенностей рабочего места, руководства, товарищей по работе, их возможностей, достоинств и недостатков, клиентов, специфики предприятия, региона и т. п., а также практические навыки по использованию этого рода знаний. Специальный капитал накапливается в процессе трудовой деятельности, приобретения практического опыта.



После бума инвестиций в человеческий капитал в ряде стран Запада многие предприниматели опасались переманивания высококвалифицированной рабочей силы и особенно хорошо подготовленных менеджеров другими фирмами, которые, не затрачивая больших средств на долговременное обучение работников, могли предложить им значительно более высокий заработок и другие блага.

---

Реальная ситуация на рынке труда во многом развеяла эти опасения. Хотя переманивание высококвалифицированных работников действительно имеет место в современном производстве, однако масштабы его сравнительно невелики. Главным ограничителем подобной практики служит специальный капитал, который применим лишь к данному предприятию и накапливается в течение длительного времени. Причем некоторые менеджеры и другие высококвалифицированные работники, сменив место работы и попав в иную производственную среду, часто вообще оказываются неспособными достичь своих прежних результатов на новом месте.

Одна из наиболее эффективных моделей накопления и использования человеческого капитала, особенно капитала непеременяемого,— японская система пожизненного найма работников, в более мягких формах широко используемая и рядом транснациональных, американских и западноевропейских корпораций, например, компанией «Ай-би-эм». Данная система обеспечивает максимальное наращивание и закрепление знаний, умений и навыков работников на определенных предприятиях. В условиях Японии это особенно важно, так как там издержки на профессиональное образование, в том числе регулярное повышение квалификации, в среднем в 2—3 раза выше, чем в США. (Это связано прежде всего с высокими нормами амортизации оборудования, его быстрой сменой, а также с частой ротацией и переквалификацией работников).

Накапливание общего и специального человеческого капитала служит одной из важнейших предпосылок наиболее эффективного использования персонала. Оно обеспечивает высокую компетентность и неформальную вовлеченность работника в дела коллектива, позволяет ему максимально проявить инициативу, раскрыть свои способности и дарования.

В современном производстве многие передовые фирмы сделали наращивание человеческого капитала непрерывным процессом. Наличие персонала высочайшей квалификации и качества делает их практически недостижимыми для менее богатых человеческим капиталом конкурентов, которые, даже обладая такой же передовой техникой и технологией, обычно не в состоянии использовать их со столь высокой отдачей.

В отечественной науке идет активное развитие идей человеческого капитала в условиях становления рыночных отношений и формирования правового государства, как в предпринимательском секторе, так и сфере государственной власти и управления. При этом используются самые разные концепции о месте и роли человека в системе управления. Например, можно выделить пять основных концепций кадров:

**Кадры как трудовые ресурсы.** Вместо человека здесь рассматривается лишь его функция — труд, измеряемый рабочим

NB

NB

временем и заработной платой. Эта концепция нашла свое отражение в тейлоризме и марксизме.

**Кадры как персонал.** Здесь человек рассматривается через формальную роль — должность. Эта концепция нашла отражение в теориях рациональной бюрократии, в теории организаций, теории управления, где управление персоналом осуществляется через административные механизмы (принципы, методы, полномочия, функции).

**Кадры как невозобновляемый ресурс.** Здесь человек рассматривается уже не как должность (элемент структуры), а как элемент социальной организации в единстве трех основных компонентов (трудовой функции, социальных отношений, состояния работника). В России эта концепция получила в первые годы перестройки распространение в виде требований «активизации человеческого фактора».

**Человек как условие.** Здесь человек — главный субъект организации и особый объект управления, который не может рассматриваться как «ресурс». В соответствии с этой концепцией — стратегия и структура организации строится исходя из желаний и способностей человека. Основоположниками данной концепции считаются японцы: К. Мацусита, А. Морита. В России эта концепция созвучна с концепцией всестороннего развития личности.

**Кадры выступают как социальная субстанция субъектов управления.** Кадры социальной организации несут в себе в снятом виде все многообразие социальных отношений и, что более важно, тенденции их развития. Кадры субъективируют орган (сферу) своей деятельности, осуществляют взаимосвязи своей организации с обществом, отражают ориентации развития общества или его отдельной сферы. Например, кадры военных органов олицетворяют собой войска, а кадры органов власти олицетворяют собою «власть», ее конкретное социальное бытие. Инженерные кадры олицетворяют научно-технический прогресс в производстве.



**Задание 12.7.** Что такое человеческий капитал? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 12.8.** Какие концепции кадров применяются в отечественной теории и практике управления? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 12.9.** Что повлияло на изменение характера и содержание факторов, указанных в таблице?

Содержание труда	Контроль за сотрудником	Макроэкономические факторы	Организация труда и личность работника	Образовательный и культурный уровень работника



**Задание 12.10.** Приведите факторы, влияющие на рост цены труда, на примере одной из профессий или сфер управления. \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

### **Выводы и ключевые идеи**

1. Управление людьми неразрывно связано со всей историей управления. Однако на протяжении многих веков, по существу вплоть до начала XX в., управление человеком как специфическая функция не выделялось из социального управления и осуществлялось на основе здравого смысла, опыта и традиций.
2. До 60-х годов управление персоналом предприятия не рассматривалось как самостоятельная функция и имело скорее вспомогательный характер.
3. Теория и практика тейлоризма господствовала в странах Запада на протяжении нескольких десятилетий, примерно до 80-х годов. Свое относительно современное обоснование и развитие

тейлоризм нашел в концепциях деквалификации труда в ходе научно-технического прогресса.

4. На повышение роли персонала в постиндустриальном обществе оказали следующие причины изменения в содержании труда: изменение возможностей контроля за сотрудниками и повышение значимости самоконтроля и самодисциплины; макроэкономические факторы; организация труда и личность работника; повышение образовательного и культурного уровня работника, рост его личностных запросов к трудовой деятельности; развитие демократии; рост цены труда.

5. Отражением резкого возрастания роли человека в современном управлении явились теории человеческого и социального капитала, которые можно объединить под общим названием — теории личностного капитала.

6. В отечественной науке идет активное развитие идей человеческого капитала в условиях становления рыночных отношений и формирования правового государства, как в предпринимательском секторе, так и в сфере государственной власти и управления.

#### **Библиографический список (основной)**

1. *Абдеев Р. Ф.* Философия информационной цивилизации.— М.: ВЛАДОС, 1994.— С. 217—219, 301—304.
2. *Иванцевич Дж. М., Лобанов А. А.* Человеческие ресурсы управления.— М.: «Дело», 1993.— С. 7—14.
3. *Моисеев Н.* Человек и ноосфера.— М., 1990.— С. 79—139, 150—254.

#### **(дополнительный)**

1. *Амосов Н. М.* Мое мировоззрение // Вопросы философии.— 1992.— № 6.— С. 50—74.
2. *Поляков В. А.* Технология карьеры. Практическое руководство.— М.: Дело, 1995.— С. 30—45.
3. *Хохлов А. А.* Кадровые процессы в системе государственной власти: социологический анализ.— М., 2000.— С. 13—15.

## Тема 13. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА. УПРАВЛЕНИЕ И ЭТИКА

### Учебные цели

1. Дать представление об институте государственной службы в России.
2. Охарактеризовать управленческую деятельность государственной службы.
3. Охарактеризовать основные положения этики государственного служащего.

### План темы

- 13.1. Институт государственной службы в России
- 13.2. Управленческая деятельность государственной службы
- 13.3. Этика государственного служащего

### 13.1. ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ

Общепринятого определения понятия «государственная служба» в научной литературе нет. В начале изучения темы назовем, например, такие из них:

- форма реализации связи отношений государства, общества, закона и гражданина;
- особый вид управленческой деятельности — государственной административной (аппаратной) деятельности.

Встречаются и другие, менее обоснованные определения понятия «государственная служба». Однако в Федеральном законе от 31 июля 1995 г. (п. 1 ст. 2) дается строгое определение понятия «государственная служба». В нем *государственная служба определяется как профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.*

Следовательно, **государственная служба** — это особый вид профессиональной деятельности, и заниматься этой деятельностью можно лишь в государственных органах. !

Следует различать виды государственной службы. Это деление обусловлено федеративным устройством России, принципом разделения властей, особенностями отраслей и сфер государственной деятельности. В соответствии с принципом федерализма различают:

- федеральную государственную службу, находящуюся в ведении Российской Федерации (п. «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации);
- государственную службу субъектов Российской Федерации, находящуюся в их ведении (п. 3 ст. 2 Закона «Об основах государственной службы»).

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся лишь кадры судебных и правоохранительных органов.

Государственные должности делятся на три категории: «А», «Б» и «В».

К категории «А» относятся государственные должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации и законодательными актами ее субъектов.

К категории «Б» относятся государственные должности, учреждаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лицами, замещающими государственные должности категории «А».

К категории «В» относятся должности, учреждаемые государственными органами для исполнения и обеспечения их полномочий.

Согласно действующему законодательству государственная служба осуществляется в государственных органах, правовой статус которых определяется Конституцией РФ и законом.

### 13.2. УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

!

Управленческая деятельность является особым видом властных отношений. Она обеспечивает **связь** между субъектом и объектом власти. Государственные служащие являются людьми, профессионально занятыми управлением.

В литературе встречается три подхода к определению **места и роли** государственной службы в системе управления:

- часть механизма государственного управления;
- институт государственного управления;
- обеспечение и исполнение управленческих полномочий государственных органов.

Принципиальное значение имеет рассмотрение государственного управления как основной функции государственной службы.



Такая постановка вопроса позволяет выявить действительное место государственной службы в системе управления государственными делами. Чем больше содержание, стиль и методы государственной службы проникнуты (насыщены) управлением, тем выше роль этой службы в системе государственного управления.

---

Нередко смешивают государственное управление и государственную службу, ставят между ними знак равенства. На самом деле это разные, хотя и близкие понятия.

Как известно, управление означает сознательное упорядочение взаимодействия и взаимосвязей людей в процессе жизнедеятельности общества. **Государственная служба** представляет собой профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов, т. е. иной **уровень управления**. Поэтому следует разграничить понимание государственного управления в широком и узком смысле слова.

!  
!



*В широком смысле государственное управление* — это осуществление управленческих функций государства в целом. Его основными субъектами являются полномочные органы государственной власти — законодательные, исполнительные, судебные. Их управленческие функции реализуются лицами, занимающими государственные должности категории «А» (далее — политики). Сущность их действий — осуществление главным образом стратегического управления. Основным в деятельности политиков является выражение интересов определенных слоев и общества в целом.



*Государственное управление в узком смысле слова* означает осуществление управленческих идей, воплощенных в законах, указах, постановлениях и других нормативных правовых актах органов государственной власти и управления. В данном аспекте государственная служба выполняет роль механизма и технологии государственного управления. В XX в. прорыв в управлении государствами сделан прежде всего на уровне технологий, путем всемерного укрепления государственной службы.

---

Таким образом, государственное управление является функцией различных ветвей и органов государственной власти. Но если для высших ее органов — Правительства, Федерального Собрания, судов — государственное управление — это только одна из многочисленных социальных функций, то для государственной службы — оно является основной, ведущей функцией.

Государственные служащие, которых в России немногим более одного миллиона, призваны быть профессиональными управленцами, тогда как от лиц, занимающих должности категории «А» (политики), этого в большинстве случаев не требуется. Государственные служащие должны иметь управленческие знания, умения и навыки, управленческие способности и опыт. Как свидетельствует опыт других стран, такой подход позволяет рационально соединить людей и ресурсы, добиться процветания народов.

Определение сущности государственной службы как управленческой деятельности имеет принципиальное значение для понимания ее структуры и содержания.

NB

Основной **целью** государственной службы является практическое осуществление Конституции и законов государства. Для этого она выполняет определенный комплекс функций. Под функциями государственной службы понимаются самостоя-

тельные и относительно обособленные основные виды государственно-служебных действий.

### Функции государственной службы

<b>Правоприменительная функция.</b> Реальное претворение в жизнь Конституции РФ, законов и иных нормативных правовых актов государства.	<b>Правотворческая функция.</b> Разработка и принятие нормативных правовых актов.
<b>Нормотворческая функция</b> государственной службы выражается в законопроектной, а также в экспертной, аналитической, справочной работе государственных служащих в процессе подготовки законопроектов.	<b>Правозащитная функция.</b> Это обеспечение прав и свобод граждан. Государственная служба призвана обслуживать потребности и интересы граждан, повышать действенность правовой защиты личности, применять меры государственного принуждения в установленных законом случаях.
<b>Регулирующая функция.</b> Разработка и реализация государственной политики во всех областях жизни общества.	<b>Организационная функция.</b> Обеспечение практической реализации компетенции государственных органов, внутренней согласованности, их стабильного функционирования и эффективного влияния на процессы в обществе.

Государственная служба проявляет себя при разработке разнообразных конкретных программ государственной деятельности, принятии всех основополагающих политических решений и при их реальном осуществлении. В этом смысле государственная служба выполняет важную регулятивную функцию. Ее задача состоит в том, чтобы обеспечить согласование различных интересов, имеющих место в обществе.

**NB**

**Государственная служба** призвана обеспечить координацию и упорядочение деятельности государственных органов, объединяя их в единый государственный аппарат легитимной государственной власти. Для этого она постоянно должна решать такие задачи:

- упорядочение работы государственного аппарата;
- установление требований к функциям и полномочиям по государственным должностям;
- определение компетентности и профессиональной подготовленности государственных служащих;
- регламентация способов и процедур анализа и оценки эффективности функционирования государственного аппарата;

— формирование условий обеспечения государственных служащих, включая материальные, социальные и правовые гарантии государственной службы.

На реализацию функций государственного управления направлена также организация самой государственной службы, которая строится в соответствии с достижениями современной науки управления. В связи с этим важнейшими чертами государственной службы являются:

- четко установленная иерархия должностей;
- точное определение должностных функций;
- назначение должностных лиц на основе договора;
- наличие «карьеры» в виде системы продвижения согласно заслугам;
- подбор кадров с учетом способностей, профессиональной квалификации, нравственных качеств;
- исполнение должности в качестве единственного и главного занятия служащего;
- строгая дисциплина, контроль, ответственность.

В современный период основные новации в государственной службе также связаны с достижениями науки управления и прежде всего публичного менеджмента. Построение государственного аппарата по модели М. Вебера дополняется теорией неформальных организаций, идеями открытости системы государственного управления, ее децентрализации, менеджеризации и др.

Заслуживает в связи с этим внимания мнение Г. В. Атаманчука о том, что государственная служба должна привнести в государственное управление **программно-целевой** подход, управленческий профессионализм, правовую компетентность, организованность и дисциплину, **устойчивость** и надежность, внимательность в обслуживании потребностей граждан, законность, рациональность, эффективность.

!  
!

Слабость влияния государственной службы на улучшение государственного управления связана и с тем, что в ее современной организации обнаруживается ряд существенных недостатков:

- игнорирование лучшего отечественного и зарубежного опыта управления государственной службы;
- господство должностной и патронатной систем прохождения службы;
- отсутствие четких целей и задач службы, критериев ее оценки;

— недооценка места и роли государственной службы в системе власти и управления;

— возложение на политиков части функций государственной службы, к выполнению которых они не приспособлены, и др.

Результатом государственной службы является нормальное прогрессивное развитие той сферы общественной жизни, которая входит в компетенцию государственного органа.

**NB**

На данном этапе реформ государственного управления объективно повышается роль государственной службы в управленческой деятельности, в осуществлении государственных функций. Преуменьшение роли государственной службы, недооценка возможностей административно-управленческого персонала, а также его неэффективное использование отрицательно сказываются на качестве государственного управления.

Применение лучшего отечественного и зарубежного опыта, искоренение имеющихся организационных недостатков, постановка новых целей перед государственной службой будут способствовать повышению ее роли в совершенствовании государственного управления, обеспечении его рациональности и эффективности.



**Задание 13.1.** Что такое государственная служба? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 13.2.** Что такое государственное управление в широком смысле? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 13.3.** Какова основная цель государственной службы? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

### 13.3. ЭТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО

Управленческая деятельность государственных служащих представляет собой сложную систему взаимоотношений:

- с государством по поводу исполнения государственными служащими делегированных им полномочий;
- с гражданами в вопросах защиты их прав и законных интересов и опосредования их отношений с государством;
- наконец, внутри самой социально-профессиональной группы для достижения целей государства, создания здорового, продуктивного морально-психологического климата на рабочем месте и условий для самореализации каждого из служащих.

Управленческий процесс не может быть в полной мере эффективным, если его выстраивать только на обезличенных принципах управления, особенно рациональной бюрократии, на холодно-разумных, прагматических началах без излишних чувств и эмоций. Технократические, формально-правовые, утилитарно-прагматические подходы, новые информационные технологии в системе управления недостаточны. Без духовно-нравственной составляющей они мертвы. Прежде чем принять решение, необходимо просчитать его ближайшие и отдаленные последствия для имеющих к нему отношение людей, представить себе тяжесть нравственного бремени обязательств, которые возлагаются на исполнителей в результате принятия решений, оценить степень ответственности, в том числе нравственной, за результаты принятого решения.

Правовые нормы, регулирующие сложную систему взаимоотношений государственных служащих, также затрагивают лишь основные процедуры и операции деятельности государственного служащего. Вне пределов их действия остается множество ситуаций, коллизий, не поддающихся правовой оценке или ввиду отсутствия соответствующих нормативно-правовых актов, или их устаревания. Чем выше квалификация и статус должностного лица, тем меньшей стандартизованностью отличается процесс решения задач. Соответственно, возникает возможность выбора варианта решения на основе личного усмотрения. А это уже — поле действия моральных факторов, здесь «правят бал» не юридические санкции, а сила общественного мнения и внутренние саморегуляторы — долг, совесть, честь.

Таким образом, этический момент пронизывает все стороны деятельности и поведения государственного служащего. Этим определяется актуальность и особая практическая значимость изучения этики государственных служащих.

Со времен Аристотеля понятием «этика» (от греческого — привычка, нрав, обыкновение) обозначается философская наука, объектом изучения которой является мораль, нравственность

NB

как форма общественного сознания, как одна из сторон жизнедеятельности человека, специфическое явление общественной жизни.

Многообразие видов профессиональной деятельности, где объектом труда становится непосредственно человек, потребовало выработки особых профессиональных этических кодексов, преломляющих принятые в обществе моральные требования и вырабатывающих свои нормы поведения. Так стали возникать различные виды профессиональной этики. Этика государственного служащего — один из достаточно молодых видов профессиональной этики, истоки которого относятся ко времени становления государственности, социально-правовой статус обусловлен особыми отношениями и обязательствами с государством и его гражданами.

Е. В. Охотский дает такое определение этики государственного служащего — это прежде всего кодекс поведения, включающий этические принципы и нормы, выражающие моральные требования к нравственной сущности государственного служащего; это система общих ценностей и правил, регулирующих взаимоотношения на государственной службе между руководителями и подчинёнными, коллегами в процессе их взаимной деятельности, направленной на создание нормального морально-психологического климата в трудовом коллективе.

NB

Основываясь на господствующей в обществе морали, профессиональная этика государственного служащего вырабатывает свою систему этических принципов и норм.

### **Этические принципы государственного служащего**

**Принцип законности**, верховенства Конституции РФ и федеральных законов над иными нормативными актами и должностными инструкциями выступает сегодня важнейшим этическим принципом деятельности российского государственного служащего. Утверждение этого принципа есть своеобразная социальная и духовная база управления персоналом. Закрепление принципа законности в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации» подчёркивает его значимость и приоритетность в государственной службе современной России.

**Принцип гуманизма**, выраженный в требовании уважения к человеку, веры в него, признания суверенитета и достоинства личности. Этот принцип находит воплощение в требованиях вежливости, тактичности, скромности, точности и др. Вытекает из конституционных требований и положения Закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», предусматривающего обязанность государственного служащего

обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан.

**Принцип беспристрастности и независимости.** Осуществляя моральный выбор в процессе выработки, принятия и реализации решений, государственный служащий обязан руководствоваться интересами государства и общества, согласовывая с ними свои личные интересы.

**Принцип ответственности** предполагает наличие у государственного служащего гражданской совести — обострённого чувства личной ответственности перед обществом и людьми, профессиональной честности и чести — внутреннего нравственного достоинства, проявляющегося в единстве слова и дела.

**Принцип справедливости.** Он реализует себя в законном и рациональном использовании государственно-властных полномочий, в действенной защите прав граждан (а не в имитации её).

Принципы законности, гуманизма, беспристрастности, ответственности, справедливости лежат в основе этической оценки деятельности органов государственной власти, характеризуя нравственное содержание деятельности государственной службы в целом как социально-правового института и каждого должностного лица в отдельности. Нарушение или подмена одного из принципов ведёт к ослаблению других, а вместе они служат показателем «состояния здоровья» государства. Поэтому названные принципы составляют основу этических кодексов государственной службы и государственного управления многих зарубежных стран.

Этические принципы дают общие ориентиры, направление, обеспечивая целостность и жизнеспособность государственной службы как системы и выражая её высшие ценности. Этические нормы, конкретизируя их, предписывают определённый стиль поведения, содержат ограничения, рекомендации, запреты, являясь как бы гарантией того, что люди могут полагаться друг на друга в достижении общих целей, избегать конфликтов на личной почве.

*Этическая норма* (от латинского — правило, образец) является одной из наиболее простых форм нравственного требования. С одной стороны, этическая норма выступает как элемент моральных отношений (обычай, пример), с другой — как форма морального сознания, проявляясь в виде повеления самому себе, требующего неукоснительного выполнения, исходя из собственных представлений о добре и зле, долге, совести, справедливости.

В процессе развития человечества этические нормы в форме общечеловеческих ценностей вырабатываются каждым обществом, каждой личностью в отдельности. На этой основе можно

выделить всеобщие, общие, групповые и личностные этические нормы.

**Всеобщие** этические нормы выражают общечеловеческие нравственные требования общежития. Они сформулированы в «золотом правиле нравственности» (поступай по отношению к другим так, как ты хочешь, чтобы поступали по отношению к тебе).

**Общие** нормы распространяют свои требования на всех членов данного общества, выступая средством оформления, регулирования, оценивания отношений и взаимодействия людей.

В процессе первичной социализации каждый человек включается в различные социальные группы, являясь одновременно членом пяти-шести таких групп. Поступая на государственную службу, он входит в коллектив, представляющий собой достаточно сложную систему формальных и неформальных групп, каждая из которых устанавливает свою собственную систему ценностей и вырабатывает на их основе свои этические кодексы. Между этими кодексами всегда существуют несоответствия, а иногда и противоречия.

**Групповые** нормы обеспечивают включение индивида в группу, в процессы и механизмы группового взаимодействия, влияют на все виды поведения человека, в том числе и тогда, когда он становится членом другой группы. Государственный служащий в коллективе усваивает заданные и вырабатывает личностные нормы, предписывает себе личностную позицию и формы социального поведения, в которых он существует как личность.

**Личностные** нормы выступают как характеристика субъективного мира человека, соотносятся с его представлением о самом себе. Следование личностным нормам связано с чувством самоуважения, высокой самооценкой, уверенностью в своих действиях. Отступление от них сопровождается чувством вины, самоосуждением и даже нарушением личности.



Таким образом, поведение государственного служащего сложно детерминировано. Оно управляется посредством как внешних экономических регуляторов (общечеловеческие ценности, господствующая в обществе мораль, групповые нормы), так и внутренних механизмов саморегуляции (самознание, самооценка, мотивационная сфера, установки, на основе которых формируются личностные нормы). Внешние и внутренние регуляторы находятся между собой в сложном взаимодействии. В каждый момент они представляют государственному служащему право морального выбора на основе предъявляемых к нему требований.

---

Человек высокой нравственной культуры, граждански ориентированный, социально активный, мотивированный на высококачественное исполнение своих служебных обязанностей, руководствуется прежде всего понятием долга, общего интереса и гуманности, составляющими содержание его личностных норм. Люди с размытыми нравственными ценностями легко адапти-

руются к требованиям групп с отклоняющимися целями и корпоративными интересами.

Корпоративная этика государственных служащих — это результат осознания ими своей принадлежности к особой социально-профессиональной группе людей. Данная группа обладает делегированными государственно-властными полномочиями и реальными возможностями влиять на положение дел в стране. Вследствие этого формируется чувство повышенной ответственности, перспективное мышление, стремление и способность к учету многих фактов и возможных последствий своих действий.

Однако из-за несовершенства нормативно-правового регулирования государственной службы вследствие дефектов морального сознания и этического воспитания определенной части чиновников, а также в условиях неразвитости структур гражданского общества как фактора социального контроля и социального влияния развивается деформация профессионального сознания чиновника и формируются в государственной службе «самодостаточные» структуры, живущие и функционирующие по своим этическим законам.

К факторам, способствующим формированию «корпоративной» этики, следует отнести:

- наличие властных полномочий;
- реальную возможность выступать выразителем государственного интереса.

Власть у чиновника есть всегда, только объем этой власти может быть большим или меньшим. А власть — это не только инструмент реализации принимаемых решений, но и **фактор**, существенно влияющий на образ мыслей, характер и поведение управленца. Недостаточно четкое разграничение полномочий, а следовательно, и ответственности между федеральными, региональными властными структурами и органами местного самоуправления; бюрократизация государственного аппарата и разрыв социальных связей с обществом; низкая правовая культура чиновников, бездействие законов, отсутствие отработанных механизмов отбора государственных служащих по нравственному признаку в процедурах приема на государственную службу и карьерного продвижения — все вышеперечисленные факторы благоприятствуют утверждению «корпоративной» этики.

Причины «корпоративной» этики кроются в социально-правовой незащищенности чиновников, покровительстве должностными и господстве принципа «я — тебе, ты — мне», отсутствии законодательной базы и реальных механизмов предупреждения и пресечения явлений коррупции и протекционизма.

Признаками «корпоративной» этики являются:

- безразличие к социальному смыслу своей профессиональной деятельности;

NB

!

NB

- подмена общественных интересов корпоративными, личными;
- бюрократический псевдоколлективизм;
- псевдоактивность, имитация бурной деятельности, за которой скрывается равнодушие к своему делу, безынициативность;
- псевдовнимательность, имитация заботы о людях, скрывающая безразличие к проблемам и судьбам зависящих от их власти людей и т. д.

Социальные последствия господства «корпоративной» этики в деятельности государственных служащих тяжелы и опасны не только для государственной службы, но и для государства, всего общества в целом.

Разрыв с преобладающей в обществе моралью, подмена государственных интересов узко корпоративными дискредитируют должность государственного служащего в глазах общественности, разрушают доверие к нему и власти в целом, закрепляют в массовом сознании устойчиво отрицательный имидж чиновника, лишают государство опоры в обществе.

Социальная защищенность общества и каждого его члена, в том числе и государственного служащего, доверие к органам государственной власти и их полномочным представителям могут покоиться только на строгом соблюдении каждым должностным лицом законности, на неотступном следовании принципам и нормам морали общества.

Не внешний контроль, а внутренняя мотивация должна стать ведущим стимулом государственного служащего. *Личностные ценности* — условие сохранения и развития личности. В этом — гарантия восстановления положительного имиджа государственной службы, авторитета государства, нравственного здоровья всего общества.



**Задание 13.4.** Какова роль этических моментов деятельности государственного служащего? \_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 13.5.** Что означает этический принцип гуманизма? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---





**Задание 13.11.** В чем проявляется регулирующая функция государственной службы? Приведите примеры.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 13.12.** Какие задачи призвана решать государственная служба?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 13.13.** Укажите основные характеристики государственной службы.

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 13.14.** Какие недостатки характерны для современной государственной службы России?

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 13.15.** Укажите основные направления взаимоотношений в управленческой деятельности государственных служащих:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 13.16.** Какова роль духовно-нравственной составляющей в управленческой деятельности государственного служащего? \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---



**Задание 13.17.** Укажите содержание элементов управленческой деятельности государственной службы:

Цель	Функции	Задачи	Результаты

#### **Выводы и ключевые идеи**

1. Государственное управление, опирающееся на государственную власть, является основной функцией государственной службы. Это отражается на ее целях и задачах, организации, составе и профессионально-управленческом развитии кадрового состава, социальном и правовом статусе государственных служащих.

2. Государственная служба является технологией государственного управления, здесь происходят самые быстрые изменения, которые способствуют работе лиц, занимающих должности категории «А». При этом обеспечивающий характер государственной службы ни в коей мере не означает ее второстепенности, незначительности и не меняет управленческой сущности.

3. Государственная служба как управленческая деятельность имеет свою цель, средства, формы и методы реализации, свой процесс и результат. В соответствии с законодательством целью деятельности государственных служащих является обеспечение исполнения полномочий государственных органов. Средствами достижения этой цели являются: управленческие решения; организационные, контрольные и стимулирующие действия по регулированию деятельности и поведения людей.

4. Принять правильное и грамотное решение управленец может только в том случае, если будет опираться не только на профессиональные знания и опыт, но и на этические принципы и традиции, господствующие в обществе и в конкретной организации.

### **Библиографический список (основной)**

1. Государственная служба (комплексный подход): Учеб. пособие.— М.: Дело, 1999.— С. 12—26, 29—33, 110—111, 125, 131, 141—145.
2. *Ноздрачев А. Ф.* Государственная служба: Учеб. для подготовки государственных служащих.— М.: «Статус», 1999.— С. 188—200.
3. Управление персоналом государственной службы: Учеб.-метод. пособие.— М.: Изд-во РАГС, 1997.— С. 308—326.

### **(дополнительный)**

1. *Хохлов А. А.* Кадровые процессы в системе государственной власти: социологический анализ.— М., 2000.— С. 140—160.
2. *Турчинов А. И.* Профессионализация и кадровая политика: проблемы развития теории и практики.— М.: Московский психолого-социальный институт, Флинта, 1998.— С. 133—150.
3. *Фалмер Роберт М. Э.* Энциклопедия современного управления: В 5 т. / Пер. с англ.— М.: ВИПКЭнерго.— 1992.— Т. 5.— С. 28—50.
4. Научные записки Сибирской академии государственной службы. Т. 4 (юбилейный).— Новосибирск: СибАГС, 2001.— С.13—31.

## СЛОВАРЬ ОСНОВНЫХ ТЕРМИНОВ

### А

**Алгоритм управления** — точно определенный порядок выработки управленческих решений, формирования планов, обмена информацией в процессе управления.

**Анализ** — функция управления, предназначенная для изучения, систематизации, обобщения и оценки достигнутых результатов. На основании данных анализа выявляются узкие места в деятельности организации. Оцениваются конечные результаты производственной деятельности, обосновываются управленческие решения.

**Анализ систем управления** — исследование системы управления на основе разложения ее на составные части (элементы) для изучения каждого из них в отдельности и выявления их роли и места в системе. Выделенные в процессе анализа элементы подвергаются синтезу, что позволяет на новом уровне знания продолжить и углубить исследование системы.

**Аппарат управления** — 1) система органов государственного управления, совокупность учреждений и организаций, обеспечивающие управление в какой-либо сфере или области деятельности; 2) совокупность работников (руководителей, специалистов, технических исполнителей) какого-либо учреждения или организации, выполняющих работу по управлению.

### Г

**Государственная служба** — профессиональная деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов.

**Государственное управление** — целенаправленное, организующее-регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей.

### Д

**Деятельность управленческая** — совокупность действий субъекта управления (руководителя, аппарата управления), направленная на изменение объекта управления в заданном направлении. Включает в себя: постановку цели управления, сбор и анализ информации, оценку проблемной ситуации, организацию системы управления, подготовку и принятие управленческих решений, оценку эффективности управления, осуществление функций социального контроля.

### З

**Задача управления** — предмет решения, предполагающий необходимость действий по переводу объекта управления в иное состояние. Различают производственные и управленческие задачи. Производственные задачи охватывают совокупность вопросов, требующих решения для достижения поставленной перед коллективом цели. Управленческая задача состоит в том, чтобы обеспечить эффективное решение производственной задачи.

**Закономерности управления** — объективные, необходимые, устойчивые и существенные отношения, связи, определяющие развитие и функционирование систем управления.

**Законы управления** — общие, существенные и необходимые связи явлений, изучаемые наукой управления. Законы науки управления выражают наиболее важные внутренние черты, особенности процесса управления. Например, закон необходимого разнообразия требует, чтобы разнообразие управляющей системы было не меньше разнообразия управляемого объекта.

**Закрытая (замкнутая) система** — система, изолированная от внешней среды, внешних управляющих и возмущающих воздействий у такой системы не существует, только результаты внутренних изменений влияют на ее поведение.

## И

**Иерархическая структура** — структура сложной системы, в которой множества составляющих ее элементов разделены на подмножества разных уровней — подсистемы, обладающие свойством целостности, как и исходная система. Подсистемы связаны многоступенчатыми отношениями подчинения одних уровней (более «низких») другим (более «высоким»).

**Иерархия управления** — последовательность уровней управления с указанием их подчиненности друг другу.

**Информационная система** — система сбора, хранения, накопления, поиска и передачи данных, применяемых в системе управления.

**Информационные процессы** — процессы хранения, обработки и передачи данных с целью управления предприятием и его отдельными структурными подразделениями. Информационные процессы подразделяются на три вида: обеспечивающие выбор и формирование целей (целеполагание); предназначенные для разработки программы действий (планирование); обеспечивающие нормальное протекание управляемого процесса по заданной программе (регулирование).

**Информация** — сведения, знания, сообщения, которые содержат необходимые данные для принятия управленческих решений и их реализации.

**Искусство управления** — умение применять научные знания по управлению, использовать накопленный опыт и полученные навыки творчески применительно к данной конкретной управленческой ситуации.

**Исследование операций** — прикладное направление кибернетики, используемое для решения организационных задач (распределение ресурсов, управление запасами и др.). Основывается на математическом аппарате оптимального программирования, теории массового обслуживания, математической статистике, теории игр и др.

## К

**Кадры управления** — работники (служащие), профессиональная деятельность которых полностью или преимущественно связана с выполнением функций управления.

**Качество управления** — оценка процесса управления, определяемая степенью достижения поставленной цели.

**Кибернетика** — наука об общих закономерностях управления в природе, обществе, живых организмах и технических системах.

**Кибернетическая система** — система, состоящая из множества взаимосвязанных объектов (элементов системы), способных воспринимать, запоминать и перерабатывать информацию, а также обмениваться ею.

**Классификация** — упорядоченное распределение элементов некоторого множества по каким-либо существенным признакам и отнесение их к тому или иному классу, подклассу, группе.

**Коммуникация** — процесс обмена информацией в социальной системе.

**Контроль** — функция управления, устанавливающая степень соответствия принятых решений фактическому состоянию социальной системы, выявляющая отклонения и их причины.

**Контур управления** — замкнутая совокупность элементов системы управления. В контуре управления каждый элемент системы воздействует на последующий и получает, в свою очередь, воздействие от предыдущего. Воздействие осуществляется по информационным каналам. Система управления может содержать один или несколько контуров управления.

**Координация** — согласование действий элементов внутри социальной системы и внешних систем по отношению к рассматриваемой системе для достижения общих целей.

**Критерий** — признак, на основании которого выполняется оценка, сравнение альтернатив, классификация объектов управления.

**Культура управления** — комплексная, обобщающая характеристика управленческого труда, отражающая его качественные черты и особенности. Культура управления включает совокупность знаний, их структуру и глубину, мировоззрение, морально-этические нормы работы, отношение к труду, навыки в организации работы, умение владеть собой и понимать особенности ра-

ботающих рядом людей. Культура управления проявляется также в эстетике работы, стремлении оформить и выполнить ее красиво.

## Л

**Линейно-штабной тип структуры управления** — структура, представляющая собой иерархическую систему линейных руководителей, при каждом из которых имеется аппарат (штаб) управления, состоящий из отделов, специализирующихся по выполнению отдельных функций управления. Линейный руководитель рассматривает и утверждает подготовленные штабом решения.

**Линейная система управления** — структура, представляющая собой иерархическую систему линейных руководителей, каждый из которых осуществляет единоличное управление подчиненными ему руководителями нижестоящей ступени, выполняя все функции управления. Каждый руководитель по всем вопросам подчинен лишь одному стоящему над ним руководителю. Аппарат управления в этом случае отсутствует.

## М

**Матричная система управления** — тип организационной системы управления, которая организуется путем совмещения структур двух типов: линейной и программно-целевой. В соответствии с линейной структурой (по вертикали) строится управление по отдельным сферам деятельности; в соответствии с программно-целевой структурой (по горизонтали) организуется управление программами. Матричная структура системы управления позволяет упорядочить горизонтальные связи, сократить их протяженность в процессе управления, свести к минимуму отрицательные воздействия последствий многоуровневого линейного подчинения, ускорить принятие решений и способствует повышению ответственности за содержание и результаты решения.

**Метауправление** — управление самой системой управления, направленное на обеспечение ее эффективной работы как в целом, так и отдельных подсистем управления.

**Методы управления** — способы воздействия субъекта управления на объект для достижения поставленных целей.

**Механизм управления** — способ организации управления общественными делами, где взаимосвязаны методы, средства и принципы управления, что и обеспечивает эффективную реализацию целей управления.

**Моделирование** — исследование объекта управления путем построения и изучения его модели, применение существенных свойств моделируемого объекта к дознанию мало изученных реальных социальных систем.

**Мораль** — совокупность норм, ценностей, идеалов, установок, которые регулируют человеческое поведение и являются важнейшими составными культуры.

**Мотивация труда** — побуждение работника к трудовой деятельности путем воздействия на присущие ему мотивы труда. Различают три основных вида мотивации труда: материальную, моральную и административную (организационную) мотивацию. Мотивация труда включает стимулирование (положительную мотивацию) и санкции (отрицательную мотивацию).

## Н

**Научность управления** — степень использования в процессе управления общественными делами достижений науки управления, особенно инновационных социальных технологий.

## О

**Объект управления** — управляемая подсистема (социальные процессы, ресурсы, социальные организации, люди), воспринимающая воздействия со стороны субъекта управления (системы управления, органа управления, руководителя).

**Организационная структура** — структура объекта управления (системы, организации), отражающая взаимодействие между его элементами. Она может быть линейной, функциональной, функционально-линейной, программно-целевой, матричной.

**Организационное проектирование** — разработка и внедрение проектов и программ рационализации управленческого труда.

**Организация** — 1) объединение людей, совместно реализующих программу или цель и действующих на основе определенных правил; 2) упорядоченность, согласованность, взаимодействие ав-

тономных частей целого, обусловленные его строением; 3) совокупность процессов или действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого.

**Организация управления** — создание, образование системы управления или внесение прогрессивных изменений в построение и порядок функционирования ранее образованной действующей системы управления.

**Орган управления** — субъект управления или управляющая подсистема.

**Открытая система** — система, взаимодействующая с окружающей средой в каком-либо аспекте: информационном, энергетическом, вещественном и т. д. Поведение открытой системы определяется ее начальным состоянием, изменением характеристик ее элементов или структуры, связей между ними, а также внешними управляющим и возмущающими взаимодействиями.

**Отношения управленческие** — отношения, складывающиеся между людьми в процессе управленческой деятельности.

## П

**Планирование** — функция управления, процесс разработки планов, где предусматриваются сроки, этапы и показатели управленческой деятельности, просчитываются необходимые ресурсы и возможный конечный результат.

**Подсистема** — часть системы, которая изучается и рассматривается самостоятельно и сама обладает системными свойствами.

**Подфункция** — функция управляемой подсистемы, рассматриваемая по отношению к аналогичной функции, выполняемой управляющей подсистемой.

**Подчиненность** — зависимое положение управляемого звена от управляющего в системе управления. Наличие подчиненности обеспечивает устойчивость и целостность системы, стабильность ее структуры, подчиненность устанавливается обычно с помощью линейных связей между субъектом и объектом управления.

**Правила** — совокупность обязанностей и требований, выполнение которых гарантирует создание определенных условий (дисциплины, порядка).

**Праксеология** — наука о принципах и методах эффективной деятельности. Исследования в области праксеологии направлены на разработку принципиальных основ организации совместной деятельности людей, принятия решений, мотивации и реализации действий — как коллективных, так и индивидуальных.

**Принципы управления** — основные правила, которые должны соблюдаться субъектами управления при принятии различного рода управленческих решений. Принципы являются основной формой целенаправленного использования объективных законов в практике управления.

**Проблема управленческая** — сложная теоретическая или практическая задача, для решения которой не существует общепринятых методов. Проблема требует изучения, анализа проблемной ситуации, получения полной информации, выработки концепции подхода к ее решению.

**Прогноз** — научно обоснованное суждение о возможном состоянии (состояниях) объекта или процесса в будущем, альтернативных путях и сроках их достижения.

**Прогнозирование** — система научных исследований качественного и количественного характера, направленных на выяснение тенденций развития народного хозяйства или его частей (отраслей, регионов, предприятий и т. п.) и поиск оптимальных путей достижения целей этого развития. Прогнозирование применяется на стадии разработки планов и способствует выработке основных концепций на плановый период, а также оно играет определенную роль и на стадии осуществления плана, в оценке состояния дел и в поиске возможностей и направлений дополнительных управленческих воздействий, предназначенных для ликвидации отклонений от намеченной планом траектории развития.

**Программа** — комплекс мероприятий по реализации одной или нескольких целей; оценка и выбор вариантов программ по различным критериям.

**Программно-целевой метод управления** — совокупность приемов и способов согласования целей с имеющимися ресурсами. Разработка программы предполагает построение дерева целей, мероприятий, определение ресурсов, сравнение альтернативных вариантов и выбор наилучшего.

**Производительность управленческого труда** — уровень затрат на единицу работы аппарата управления, в частности, производительность управленческого труда может определяться как количество произведенной конечной продукции или объемом переработанной в процессе управления информации, приходящейся на одного работника аппарата управления.

**Процедура управления** — определенный порядок выполнения какого-либо комплекса управленческих операций, рассмотрения и ведения дел, например, процедура принятия решения, учета, контроля, приема на работу, увольнения и т. д.

**Процесс управления** — управленческая деятельность объединенных в определенную структуру субъектов управления, направленная на достижение определенных целей путем реализации функций управления, применения соответствующих принципов и методов управления.

**Прямая связь** — 1) способ соединения элементов в системе, при котором выходное воздействие одного элемента передается на вход другого элемента; 2) производственные и непроизводственные связи между предприятиями и организациями.

## Р

**Разграничение функций, прав и ответственности в системе управления** — разделение функций при сохранении их общего баланса и четкая формулировка целей, задач и результатов по каждой функции; определение необходимого для достижения результатов прав и установления четкой ответственности.

**Разделение труда в управлении** — форма его организации в аппаратах управления, при которой управленческий процесс делится на отдельные элементы, функции, каждая из которых выполняется той или иной группой или отдельными работниками.

**Распределение функций** — процесс организации управления, с которого начинается разработка управленческой структуры создаваемой производственной системы. Распределение функций состоит в группировке функций, однородных по тем или иным признакам, и в определении того, к каким звеньям системы должны быть отнесены различные группы функций.

**Результативность управления** — степень достижения цели управления, ожидаемого состояния объекта управления. Результативность управления определяется значениями выходных показателей объекта управления.

**Результат** — выход системы, воздействие ее функционирования на внешнюю среду.

**Решение управленческое** — социально-психологический и интеллектуальный акт выбора одной или нескольких альтернатив из множества возможных вариантов.

**Руководитель** — лицо, отвечающее за конкретный хозяйственный объект или конкретный участок в системе управления, имеющее в своем подчинении коллектив работников управления и наделенное правами и полномочиями по принятию решений и др.

**Руководство** — ведущая, направляющая, организующая и регулирующая деятельность субъекта управления (органа управления, отдельного руководителя).

## С

**Самоорганизация** — способность системы самостоятельно без воздействия извне изменять свою структуру, совершенствовать организацию работ по управлению производством.

**Связь** — категория управления, отражающая формы взаимодействия элементов системы. Посредством связи формируются отношения, определенные для данной структуры.

**Синергическая связь** — связь, которая при совместных действиях элементов системы обеспечивает увеличение общего эффекта до величины большей, чем сумма эффектов этих же элементов, действующих независимо.

**Система** — множество взаимодействующих элементов, находящихся в отношениях связи друг с другом, составляющих целостное образование. Организованная система характеризуется тем, что ее целостность всегда больше составляющих ее элементов подсистем.

**Система управления** — система, в которой реализуются функции управления и которая включает: специалистов, объединенных в органы управления; используемый комплекс методов управления; организационную и вычислительную технику; связи между органами управления, объектом управления и внешней средой, которые определяются различными способами взаимодействия и потоками управленческой информации; документооборот, необходимый для выполнения функций, распределенных между органами управления для достижения целей, поставленных перед системой.

**Системный подход** — совокупность методов и средств, позволяющих исследовать свойства и структуру объекта в целом, представив его в качестве системы, подготовить и обосновать комплексные управленческие решения с учетом всех взаимосвязей, отдельных структурных частей, их взаимовлияния и выявления воздействия системы в целом на каждый элемент системы.

**Социальное управление** — регулирование социальных значимых процессов, оказывающих влияние на жизненные ситуации личности и среды ее жизнедеятельности.

**Специалист** — человек, обладающий специальными знаниями и навыками в какой-либо отрасли производства, науки, техники, искусства и т. д., мастер своего дела.

**Структуризация системы** — этап системного анализа, состоящий в том, что вся совокупность объектов и процессов, имеющих отношение к поставленной цели, прежде всего разделяется на собственно изучаемую систему и внешнюю среду, затем выделяются отдельные составные части — как подсистемы и элементы изучаемой системы, а возможные внешние воздействия представляются в виде совокупности элементарных воздействий.

**Субъект управления** — управляющая подсистема, звено, элемент в системе управления, воздействующий на другие элементы субъекта управления; в зависимости от целей исследования может рассматриваться и как объект для вышестоящего звена в иерархии управления. Субъективный фактор в управлении — воздействие сознания людей, действующих в соответствии со своими целями и интересами, на принятие управленческих решений.

## У

**Упорядоченность** — характеристика системы, отражающая наличие определенно установленных взаимосвязей ее элементов. Уровень упорядоченности может определяться степенью использования в процессе функционирования системы определенных стандартов, норм, регламентов и т. д.

**Управление** — процесс воздействия субъекта управления на объект для обеспечения его эффективного функционирования и развития.

**Управляемая подсистема** — подсистема, являющаяся объектом управления управляемой системы.

**Управляемость** — отношение между управляющей способностью органа управления и сложностью объекта управления. Кризис управления — это результат острого противоречия между объектом и субъектом управления, который сегодня углубляется во всем мире, особенно в России.

**Управляющая подсистема** — подсистема (субъект управления), осуществляющая управляющие воздействия и являющаяся органом управления в управляемой системе.

**Уровень управления** — контур управления, объединяющий звенья управления в управленческую структуру и обладающий известной самостоятельностью.

**Устойчивость системы** — способность системы поддерживать намеченный режим функционирования, сохранять равновесие, несмотря на возмущающие внешние и внутренние воздействия.

## Ф

**Фактор** — причина, источник воздействия на систему, определяющий ее состояние, условие управленческой деятельности.

**Функция управления** — определенный вид управленческой деятельности, объективно необходимой для обеспечения установленного воздействия субъекта управления на объект управления.

**Функциональный подход** — подход, основанный на изучении функций системы, т. е. алгоритма проведения системы.

## Ц

**Целеполагание** — процесс обоснования и формирования целей развития управляемого объекта на основе анализа общественных потребностей в продукции и услугах и учета имеющихся реальных возможностей их наиболее полного удовлетворения.

**Целостность системы** — зависимость каждого элемента системы, его свойств и отношений в системе от его места, функций и т. д. внутри целого. Это означает, что воздействие на один или несколько элементов системы обязательно вызывает реакцию, изменение других элементов.

**Цель управления** — желаемое, возможное и необходимое состояние системы, которое должно быть достигнуто.

**Цикл управления** — полная совокупность периодически следующих друг за другом составляющих процесса управления: а) получение информации; б) принятие управленческого решения; в) передача решения для реализации.

## Э

**Элемент системы** — часть системы, которая рассматривается без дальнейшего членения, как единое целое; его внутренняя структура не является предметом исследования. Выбор элемента как первичной единицы определяется характером и задачами модели системы.

**Энтропия** — мера неопределенности состояния или поведения системы в данных условиях. Энтропия по знаку противоположна объему информации.

**Этика управления** — система нравственных норм, которые определяют поведение субъекта управления в любой управленческой ситуации. Последние требуют совмещения основных управленческих принципов с общегуманистическими, нравственными требованиями, что предполагает не только знание основных нравственных норм взаимоотношений между людьми, но и соблюдение их в практической управленческой деятельности.

**Эффективность социального управления** — результативность управления, характеризующаяся степенью использования имеющихся ресурсов для достижения поставленных целей. Это результат управленческой деятельности, который оценивается системой критериев и показателей (экономических, социальных, культурных и др.), позволяющих определить состояние объекта управления количественно и качественно.

**Борис Сергеевич  
СИВИРИНОВ  
Людмила Петровна  
ХЛЕВЕЦКАЯ**

**ТЕОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ**

Учебно-методический комплекс для дистанционного обучения  
по специальности 061000 «Государственное и муниципальное управление»

Технический редактор Ю. Н. Емельянов  
Корректор Т. В. Малыгина  
Компьютерная верстка Ю. Н. Емельянов

Лицензия ЛР № 040805 от 24.03.97

Подписано в печать 12.07.2005. Бумага офсетная. Печать RISO. Гарнитура Times New Roman.  
Формат 60x84 1/8. Уч.-изд. л. 9,95. Усл. п. л. 24,72. Тираж 280 экз. Заказ

630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6, СибАГС