

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования

«Оренбургский государственный университет»

Кафедра менеджмента

Е.В. ЛИБКИНД, Н.Е. РЯБИКОВА, В.А. ЧЕПУРИН

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ

КОНСПЕКТ ЛЕКЦИИ И МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ
К ТЕМЕ ПО ДИСЦИПЛИНЕ «МЕНЕДЖМЕНТ»

Рекомендовано к изданию Редакционно-издательским советом государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования
«Оренбургский государственный университет»

Оренбург 2003

ББК 65.290-2я73
Л 55
УДК 65 (07)

Рецензент
доктор экономических наук, профессор А.П. Тяпухин

Л 55 **Либкинд Е.В., Рябикова Н.Е., Чепурин В.А. Организационные структуры управления: конспект лекции и методические указания к теме по дисциплине: «Менеджмент» – Оренбург: ГОУ ОГУ, 2003. – 42 с.**

В методических указаниях содержатся материалы по методике преподавания части учебных дисциплин «Менеджмент», «Теория управления», «Теория организации», «Организационное поведение»: лекция по теме «Организационные структуры управления», вопросы для самопроверки, тесты контроля качества усвоения темы, задание на расчетно-графическую работу, список рекомендуемой литературы.

Настоящие методические указания разработаны в соответствии с программой высшего профессионального образования по дисциплинам: «Менеджмент», «Теория управления», «Теория организации», «Организационное поведение» по экономическим и управленческим специальностям и направлениям очной, вечерней, заочной форм обучения.

ББК 65.290-2я73

Либкинд Е.В., Рябикова Н.Е., Чепурин В.А., 2003
ГОУ ОГУ, 2003

Введение

Менеджмент – междисциплинарная наука, базирующаяся на многих дисциплинах гуманитарных, естественно-научных, общественно-социальных, технических и экономических наук.

Основной целью курса «Менеджмент» является формирование у студентов четкого представления об организации и управлении хозяйствующего субъекта, их месте и роли в системе национальной экономики.

Методические указания разработаны в соответствии с госстандартом образования (ГОСВПО) и рабочей программой курса «Менеджмент».

Целью данных методических указаний является получение студентами теоретических и практических навыков по теме «Организационные структуры управления» в рамках дисциплины «Менеджмент», а также таких дисциплин, как «Теория управления», «Теория организации», «Организационное поведение», «Теория систем», «Исследование систем управления», «Разработка управленческого решения», «Управление персоналом», «Организация производства», которыми необходимо владеть для эффективного управления предприятием и при формировании оптимальных структур организации.

Организация как открытая система рассматривается с позиции объекта управления.

Процесс создания организационной структуры, которая дает возможность людям эффективно взаимодействовать и работать вместе для достижения общих целей, отражает сущность организации деятельности предприятия.

Выбор организационной структуры для целевых организаций является важной составляющей управленческой функции организации.

В методических указаниях дана характеристика основных видов организационных структур управления, определены их достоинства и недостатки. Приведены примеры построения организационных структур управления организаций Оренбургской области. В частности рассмотрена организация работы и структура федерального казначейства. Разработаны вопросы для самопроверки, тесты контроля качества усвоения темы.

В заключении приведены общие методические указания по выполнению расчетно-графической работы на основе практических данных. В результате выполнения расчетно-графической работы студент должен:

- иметь теоретические знания о системах, организациях, организационных структурах;
- уметь проектировать организационные структуры управления;
- приобрести навыки в постановке задач качественного преобразования организационных структур управления с целью повышения эффективности деятельности организации.

Далее представлен список рекомендуемой литературы для изучения темы, список использованных источников и приложения.

1. Основные понятия и определения

Анализ – это сбор, обработка, классификация, систематизация, хранение и использование информации в целях управления.

Административные методы управления – совокупность способов и приемов организационно-распорядительного воздействия субъекта управления на объект управления на основе силы и авторитета власти (указов, законов, постановлений, приказов, распоряжений, указаний, инструкций и т.п.), направленного на обеспечение непрерывности и ритмичности управленческих процессов.

Бюджетный процесс – регламентируемая нормами права деятельность государственных органов и органов местного самоуправления по составлению и рассмотрению проектов бюджетов и исполнению бюджетов, обеспечению контроля за их исполнением.

Бюджетная система Российской Федерации (РФ) – основанная на экономических отношениях и государственном устройстве совокупность всех видов бюджетов и бюджетов всех видов государственных внебюджетных фондов, регулируемая нормами права Российской Федерации и ее субъектов.

Бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трех уровней:

первый уровень – федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных фондов;

второй уровень – бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов;

третий уровень – местные бюджеты.

Децентрализованные организации – организации, в которых полномочия распределены по нижестоящим уровням управления.

Казначейство – особый государственный финансовый орган, занимающийся операциями по кассовому исполнению государственного бюджета, к которым относят сбор налогов, пошлин и др.

Объект управления, т.е. то, на что направлено властное воздействие субъекта управления. Объектом управления могут быть физические и юридические лица, а также социально-экономические системы и процессы.

Организация – это обоснование и выбор элементов управляемой и управляющей подсистем, а также установление пространственно-временных и причинно-следственных связей между ними.

Поведение системы – это совокупность внешних и внутренних действий системы, устанавливающих форму ее существования в окружающей среде и ориентированных на реализацию ее целей.

Свойства системы – качества элементов, дающие возможность количественного описания системы, выражения ее в определенных величинах.

Связи системы – это то, что соединяет элементы и свойства системы в целое.

Система – совокупность связанных и взаимодействующих друг с другом элементов, составляющих некоторое целостное образование, имеющие новые свойства, отсутствующие у ее элементов; упорядоченная совокупность элемен-

тов. Закрытая система имеет жесткие фиксированные границы, ее действия независимы от среды, окружающей систему. Открытая система характеризуется взаимодействием с внешней средой.

Системный подход к менеджменту – это не только набор каких-либо принципов для управляющих, а способ мышления по отношению к организации и управлению.

Системно-комплексный подход. Его сущность которого раскрывается в требовании общей теории систем: каждый объект должен рассматриваться как некоторая сложная система и как элемент более сложной системы.

Структура – это организационная характеристика системы, представляющая собой совокупность устойчивых системообразующих связей и отношений, обеспечивающих стабильность и равновесие системы, взаимодействие, соподчиненность и пропорциональность между составляющими ее элементами; логическое соотношение функциональных зон и уровней управления.

Субъект управления – физическое или юридическое лицо, от которого исходит властное воздействие.

Технология - любое средство, с помощью которого входящие в производство элементы (ресурсы) преобразуются в выходящие (машины, механизмы, инструменты, навыки, знания).

Управление – процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на объект управления для достижения определенных результатов.

Финансовое учреждение – входящее в финансовую систему страны учреждение, осуществляющее операции с финансовыми ресурсами, регулирующие финансовые связи и отношения.

Централизованные организации – те, в которых руководство высшего уровня управления оставляет за собой большую часть полномочий, необходимых для принятия важнейших решений.

Экономическая политика – проводимая государством, правительством генеральная линия действий, система мер в области управления экономикой, придания определенной направленности экономическим процессам в соответствии с целями, задачами, интересами страны. Включает структурную, инвестиционную, финансово-кредитную, социальную, внешнеэкономическую, научно-техническую, налоговую, бюджетную политику.

2 Организация как объект управления. Виды организаций

Определенная группа людей, чтобы считаться организацией, должна соответствовать следующим обязательным требованиям:

- 1) наличие по крайней мере двух людей, которые считают себя членами этой группы;
- 2) наличие по крайней мере одной цели, которую принимают как общую все члены группы;
- 3) наличие членов группы, которые сознательно работают вместе, чтобы достичь значимую для всех цель.

Таким образом, организация – это социальная общность, состоящая из группы людей, деятельность которых сознательно координируется для достижения общей цели.

Приведенное определение справедливо для формальной организации.

Во всех формальных организациях существуют неформальные организации. Неформальные организации – это группы, которые возникают спонтанно, и где люди вступают во взаимодействие друг с другом достаточно регулярно. В большой организации существует много неформальных организаций. Развитие неформальных организаций основано на социальном взаимодействии. Люди вступают в такие группы, чтобы обрести принадлежность, помощь, защиту и общение.

Формальное управление редко имеет дело с организациями, имеющими только одну цель. Сложные организации имеют набор взаимосвязанных целей.

Управление – процесс целенаправленного воздействия субъекта управления на объект управления для достижения определенных результатов. Объектом управления, т.е. тем, на что направлено властное воздействие субъекта управления, могут быть физические и юридические лица, а также социально-экономические системы и процессы. Субъект управления – это физическое или юридическое лицо, от которого исходит властное воздействие.

Все сложные организации имеют следующие общие характеристики:

- 1) взаимосвязь с внешней средой. Организации полностью зависимы от окружающей среды. Факторами воздействия внешней среды на организацию являются:

- а) факторы прямого воздействия: поставщики, акционеры, потребители, законодательство, учреждения государственного регулирования, конкуренты и др.;

- б) факторы косвенного воздействия: состояние экономики, система ценностей в обществе, научно-технический прогресс, социально-культурные и политические изменения, существенные для организации события в других странах и др.;

- 2) разделение труда:

а) горизонтальное разделение труда – это разделение всей работы на составляющие компоненты между участниками трудового процесса. Работа распределяется по профессиональному признаку. Классическим образцом горизон-

тального разделения труда по основным подсистемам на производственном предприятии являются производство, персонал, маркетинг и финансы. Они представляют собой основные виды деятельности, которые должны быть успешно выполнены, чтобы организация добилась поставленных целей;

б) вертикальное разделение труда отделяет работу по координированию действий от самих действий, построено на выделении трех уровней управления (низовой, средний, высший). Деятельность по координированию работы других людей составляет сущность управления;

3) структура организации – это совокупность связей и взаимоотношений уровней управления и функциональных областей, построенных в такой форме, которая позволяет наиболее эффективно достичь целей организации;

4) управление необходимо для координирования всех задач организации, достижения целей и выполнения миссии организации. Миссия – это предназначение, главная цель, выражение философии и смысла существования организации. Приведем пример формулировки миссии компании «Форд»: предоставление людям дешевого транспорта, удовлетворение потребности в перемещении.

Процесс управления характеризуется следующими особенностями /1/:

1) это процесс, осуществляемый непрерывно во времени и пространстве;

2) это целенаправленный процесс, требующий глубокого анализа, разработки и постановки определенных целей;

3) в результате воздействия субъекта управления на объект должен быть получен некоторый результат, который необходимо сопоставить с целью. Чем точнее результат соответствует поставленной цели, тем выше качество управления.

3 Понятие системы. Классификация систем. Организация как открытая система

Менеджерам необходимо учитывать действие факторов, находящихся вне организации, поскольку организация как открытая система зависит от внешнего мира в отношении поставок ресурсов, энергии, кадров, потребителей.

Система (греч. *systema*) буквально означает соединенное, составленное из частей. Философский словарь трактует систему как "совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определенную целостность, единство" /2/. Данное определение отражает сущность предмета, но не наполняет его содержанием.

А. П. Огурцов заметил, что круг значений слова "система" в греческом языке весьма обширен: сочетание, организм, устройство, организация, союз, строй, руководящий орган /3/.

Точки зрения, что все совокупности являются системами, придерживаются многие авторы: В. Г. Афанасьев, В. С. Тюхтин, Е. Ф. Солопов,

Н. Ф. Овчинников, А. Е. Фурман.

Однако многие другие исследователи считают, что не все совокупности являются системами. Так, например, И. В. Блауберг, В. Н. Садовский, Э. Г. Юдин отмечают, что "все существующие в действительности совокупности можно разбить на три большие класса: неорганизованные совокупности, неорганичные системы, органичные системы".

В литературе термин "система" используется в столь многочисленных смыслах и значениях, что есть опасность упустить существенное содержание исследуемого понятия. Под системой в разных источниках понимается "комплекс элементов, находящихся во взаимодействии" (Л. Берталанфи); "отграниченное множество взаимодействующих элементов" (А. Н. Аверьянов); "нечто такое, что может измениться с течением времени" (У. Росс Эшби); "множество элементов с отношениями между ними и между их атрибутами" (А. Холл, Р. Фейджин); "совокупность элементов, организованных таким образом, что изменение, исключение или введение нового элемента закономерно отражаются на остальных элементах" (В. Н. Топоров); "взаимосвязь самых различных элементов", "все, состоящее из связанных друг с другом частей" (Ст. Бир); "отображение входов и состояний объекта в выходах объекта" (М. Месарович) /6/.

Г. Щедровицкий считает, что в настоящее время вообще не существует удовлетворительного, достаточно широко аргументированного понятия системы. Как любое фундаментальное понятие, термин "система" лучше всего конкретизируется в процессе рассмотрения его основных свойств.

Исходя из этого, В. Н. Спицнадель выделяет четыре таких свойства /4/:

1) система есть, прежде всего, совокупность элементов. При определенных условиях элементы могут рассматриваться как системы;

2) наличие существенных связей между элементами и (или) их свойствами, превосходящих по силе связи этих элементов с элементами, не входящими в данную систему. Под существенными связями понимаются такие, которые закономерно, с необходимостью определяют интегративные свойства системы. Указанное свойство выделяет систему из окружающей среды в виде целостного объекта;

3) наличие определенной организации, что проявляется в снижении степени неопределенности системы по сравнению с энтропией системоформирующих факторов, определяющих возможность создания системы. К этим факторам относят число элементов системы, число существенных связей, которыми может обладать элемент;

4) существование интегративных свойств, т.е. присущих системе в целом, но не свойственных ни одному из ее элементов в отдельности. Их наличие показывает, что свойства системы хотя и зависят от свойств элементов, но не определяются ими полностью.

На основании этого В. Н. Спицнадель делает вывод, что система не сводится к простой совокупности элементов, и, расчлняя систему на отдельные части, нельзя познать все свойства системы в целом.

Таким образом, в самом общем виде понятие "система" характеризуется:

1) наличием множества элементов;

2) наличием связей между ними;

3) целостным характером данного устройства или процесса.

В. Н. Спицнадель выделяет наиболее характерные черты технических систем, многие из которых являются признаками экономических систем /4/:

1) наличие определенной целостности, функционального единства (общей цели, назначения), что приводит к сложному иерархическому строению системы;

2) большие масштабы по типу частей, объему выполняемых функций;

3) сложность (полифункциональность) поведения;

4) высокая степень автоматизации;

5) нерегулярное, статистически распределяемое во времени поступление внешних воздействий;

6) наличие в целом ряде случаев состязательного момента, т. е. такого функционирования систем, при котором надо учитывать конкуренцию отдельных частей;

7) наличие связей (положительных, отрицательных, одноплановых, многоплановых);

8) многоаспектность (экономическая, социальная, техническая, психологическая и пр.);

9) контринтуитивность (причина и следствие тесно не связаны ни во времени, ни в пространстве).

Ф. Энгельс выделил два важнейших признака систем:

1) взаимная связь элементов;

2) ограниченность взаимосвязанных элементов.

"В том обстоятельстве, что эти тела находятся во взаимной связи, уже заключено то, что они воздействуют друг на друга, и это их взаимное воздействие...и есть именно движение"/2/.

Движение, развитие, устойчивое функционирование составляют третий признак системы.

В. В. Глущенко, И. И. Глущенко определяют экономическую систему как множество элементов, объединенных структурно и функционально таким образом, чтобы обеспечить на заданном множестве условий достижение некоторого множества целей при ограниченных ресурсах и времени /5/.

Экономика имеет системный характер на всех уровнях, каждый более низкий уровень является подсистемой более высокого уровня.

Основываясь на свойстве системы, характерной тем, что элементы могут рассматриваться как системы, примем организацию за самостоятельную экономическую систему, которая является подсистемой такой экономической системы как государства. В приложении 1 представлена иерархическая система национальной экономики Российской Федерации /6/.

В изучении разноуровневых систем имеется мало каких-либо специальных разработок. Некоторое внимание этой проблеме уделил П. К. Анохин, подчеркивая, "что обязательным...является поиск и формулировка системообразующего фактора". Он выдвинул идею, что главным системообразующим фактором является результат функционирования системы.

Функционировать значит действовать, а функция - это то, что и с какими параметрами (эффективностью, затратами, риском) должна сделать система управления для достижения поставленных целей. Механизм функционирования системы

определяет место каждого элемента системы, т.е. задает иерархию системы. Результат функционирования системы выступает системообразующим фактором в процессе развития системы, причем это относится к определенному типу систем, а именно к функциональным. По определению, данному А. Н. Аверьяновым, развитие представляет собой единство направленных изменений системы от ее менее упорядоченного состояния к более упорядоченному, и наоборот. Универсальный механизм развития, как отмечает П. К. Анохин, состоит в следующем: действие, вызвавшее внутреннее изменение системы и тем самым приведшее ее в новое состояние, само будет изменено в силу того, что новое состояние системы (результат) изменяет условия, при которых проявилось указанное действие, а следовательно, и характер самого действия. П. К. Анохин отождествляет "результат" и "цель", так как формирование модели результата и ее реализация - это есть целенаправленная деятельность.

В процессе развития функциональной экономической системы системообразующим фактором является достижение цели - конкретного конечного состояния или желаемого результата. Всякий субъект экономики - предприятие, отрасль, регион, государство - развивается в соответствии с поставленной перед ним целью. Цель любой экономической системы - ее устойчивое функционирование и развитие.

Формулирование целей должно быть во всех областях, от которых зависит выживание организации. Цели в этих областях зависят от конкретной стратегии, например:

- в сфере производства – достижение наивысшей производительности труда, повышение эффективности;
- в финансовой сфере – сохранение и поддержание на необходимом уровне всех видов финансовых ресурсов, их рациональное использование;
- в управлении персоналом – обеспечение условий, необходимых для развития творческого потенциала работников, повышения их уровня заинтересованности и удовлетворенности.

Итак, цель организации – это конечное состояние, желаемый результат, которого стремиться добиться любая организация. Дадим классификацию целей организации по следующим признакам:

- 1) по периоду установления:
 - а) стратегические;
 - б) тактические;
 - в) оперативные;
- 2) по содержанию:
 - а) экономические;
 - б) социальные;
 - в) организационные;
 - г) политические;
 - д) научные;
- 3) по сфере деятельности:
 - а) маркетинговые;
 - б) производственные;

- в) инновационные;
- г) финансовые;
- д) кадровые;
- е) административные;
- 4) по среде:
 - а) внутренние;
 - б) внешние;
- 5) по приоритетности:
 - а) особо приоритетные;
 - б) приоритетные;
 - в) прочие;
- 6) по измеримости:
 - а) количественные;
 - б) качественные;
- 7) по повторяемости:
 - а) постоянные;
 - б) разовые;
- 8) по иерархии:
 - а) цели организации;
 - б) цели структурных подразделений;
- 9) по стадии жизненного цикла:
 - а) проектирование и создание объекта;
 - б) рост;
 - в) зрелость;
 - г) завершение.

Задача – это предписанная работа, серия работ или часть работы, которая должна быть выполнена определенным образом за определенный период времени.

Дадим общую характеристику концепции управления по целям (результатам) /7/: менеджмент как целостная система управления ориентируется на достижение всей совокупности целей и задач, стоящих перед организацией. Цели и задачи менеджмента доводятся и согласуются с менеджерами всех уровней, которые направляют свои усилия, ресурсы на их достижение.

Перечислим некоторые правила осуществления последовательной декомпозиции главной цели организации на подцели:

- общая цель должна содержать описание конечного результата;
- при развертывании общей цели в иерархическую структуру исходят из того, что реализация подцелей каждого последующего уровня является необходимым и достаточным условием достижения целей предыдущего уровня;
- фундамент «дерева целей» должны составлять задачи.

Взаимодействие категорий целей, задач и альтернатив можно иллюстрировать с помощью метода "дерева целей" (графическое изображение представлено на рисунке 1). Так, цели первого уровня являются альтернативами достижения главной цели, но относительно целей второго уровня они выступают в качестве целей. На каждом иерархическом уровне имеются свои конкретные цели и средства их дости-

жения. Для достижения какой-нибудь общей цели необходимо согласовать частные цели и средства разных уровней системы.

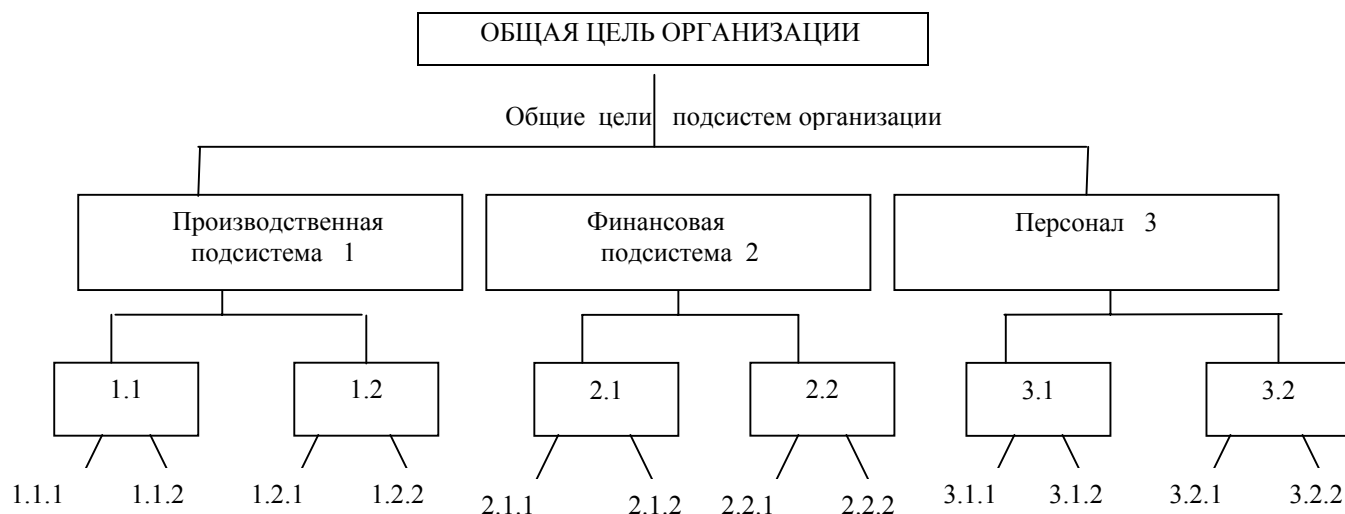


Рисунок 1 - Модель "дерева целей"

Цели пересматриваются и переформулируются в зависимости от того, на каком этапе "жизненного цикла" находится экономическая система. Еще Будда, представляя мир как непрерывное становление, в то же время выделял в нем ряд последовательных состояний: "утпада" (появление), "стхити" (нахождение), "джара" (рост) и "ниродха" (разрушение). С. Т. Мелюхин отмечает, что "весь период существования материальных систем включает в себя четыре этапа":

- 1) возникновение системы;
- 2) восходящую стадию в ее развитии;
- 3) простое изменение с незначительным усложнением и прогрессом;
- 4) нисходящая стадия, завершающаяся распадом.

Рассмотрим стадии «жизненного цикла организации»:

- 1) «рождение организации»: цель заключается в выживании; основная задача – выход на рынок;
- 2) «детство и юность»: цель – получение прибыли и ускоренный рост, задача – завоевание рынка;
- 3) «старение»: цель – сохранение достигнутых результатов, задача – обеспечить стабильность;
- 4) «возрождение либо исчезновение»: цель – оживление по всем функциям; задача – внедрение инновационного механизма.

Устойчивость функционирования экономической системы достигается на третьем этапе "жизненного цикла", поэтому задача управления - не допустить переход системы на четвертый этап, своевременно изменить направление действий и выбрать средства достижения цели; постоянно осуществлять переход системы со второго на третий этап и возврат с третьего на стадию "развития". Представление целей в виде критериев функционирования системы позволяет решать вопрос выбора средств путем оптимизации их аналитических выражений.

В любой момент времени жизненного цикла экономической системы существует три уровня целей - эффект трехслойности целей: 1) общеэкономические; 2) производственные; 3) управленческие. Для решения общеэкономических задач формируются производственные цели, реализация которых диктует необходимость постановки управленческих целей.

В 1975 году Ю. И. Черняк разработал основные правила построения "дерева целей" развития народного хозяйства, отдельных отраслей или равных им по сложности экономических систем, которые и сегодня актуальны. Так, весь комплекс целей реализуется наиболее эффективно в том случае, если каждая подсистема стремится к достижению своей собственной цели (в едином "дереве целей"). Непротиворечивость целей других подсистем той же системы и соблюдение условий наиболее эффективного достижения общей цели обеспечиваются действием критериев. Было рекомендовано работу по построению "дерева целей" и переводу ее в "дерево проблем" проводить постоянным составом экспертов методом "мозгового штурма" /8/.

О. В. Козлова, И. Н. Кузнецов выделяют устойчивость как отличительный признак любой системы и отмечают, что понятие системы в области управления означает упорядоченную совокупность взаимосвязанных элементов, находящихся между собой в более или менее устойчивых отношениях и поэтому действующих или развивающихся (изменяющихся) как единое целое.

По нашему мнению, под устойчивостью развития необходимо понимать способность системы сохранять состояние, близкое к равновесному, и требуемые свойства в условиях возмущения. Чем больше величина отклонений, влияющих параметров, при которой достижима цель функционирования субъекта экономики, тем выше устойчивость данного субъекта по отношению к этим отклонениям.

Показателем устойчивости является вероятность достижения поставленной цели. При принятии решения важно знать степень устойчивости субъекта, относительно развития которого принимается решение, к возможным отклонениям параметров внешней среды, чтобы оценить насколько достижима поставленная цель в будущем и принять решение уже с учетом возможности достижения цели.

Ученые РАГС, анализируя и обобщая различные точки зрения ученых и специалистов, исследовавших проблемы устойчивости экономики, предложили свои выводы:

1) устойчивость - одно из функциональных свойств материальных и нематериальных систем - выполнять функции в условиях разнообразных факторов, причин и обстоятельств;

2) устойчивость проявляется одновременно как неизменность и как изменчивость, устойчивость и устойчивое развитие, а в условиях кризиса - как выживание и в последующем поступательное движение в основных сферах жизнедеятельности.

Резюмируя вышесказанное, нельзя не отметить, что по мнению С. А. Валугева, В. Н. Волковой, А. П. Градова и ряда других исследователей принципиальной особенностью экономических систем и управления экономикой на разных уровнях народнохозяйственного комплекса является то, что неотъемлемой частью их функционирования (или управления) является человек, т.е. активный элемент /9/. Это приводит к появлению у экономических систем отличительных свойств:

- способности противостоять энтропийным тенденциям, обусловленное тем, что в системах с активными элементами, стимулирующими обмен материальными, информационными продуктами со средой, не выполняется закономерность возрастания энтропии и наблюдается способность к самоорганизации и развитию;

- способности к целеобразованию: в отличие от закрытых систем, которым цели задаются извне, в системах с активными элементами цели формируются внутри системы;

- способности к адаптации к изменяющимся условиям, что казалось бы является весьма полезным свойством; однако адаптивность может проявляться не только по отношению к внешним и внутренним помехам, нарушающим нормальное функционирование систем, но и к управляющим воздействиям, что весьма затрудняет управление системой.

Поскольку объектом управления является организация, возникает необходимость в теоретическом обосновании сущности и определении его положения в обобщенной классификации систем.

Как известно, классификацией называется распределение некоторой совокупности объектов на классы по наиболее существенным признакам. Признак или их совокупность, по которым объекты объединяются в классы, является основанием классификации. В. Н. Спицнадель выделяет следующие требования к построению классификации /4/:

- в одной и той же классификации необходимо применять одно и то же основание;

- объем элементов классифицируемой совокупности должен равняться объему элементов всех созданных классов;

- созданные классы должны взаимно исключать друг друга, т. е. должны быть непересекающимися;

- подразделение на классы (для многоступенчатых классификаций) должно быть непрерывным, т. е. при переходах с одного уровня иерархии на другой необходимо следующим классом для исследования брать ближайший по иерархической структуре системы.

В соответствии с этими требованиями С. А. Саркисян предложил классификацию систем по содержательному принципу, представляющую деление их на два вида — абстрактные и материальные, что отражено на рисунке 2.

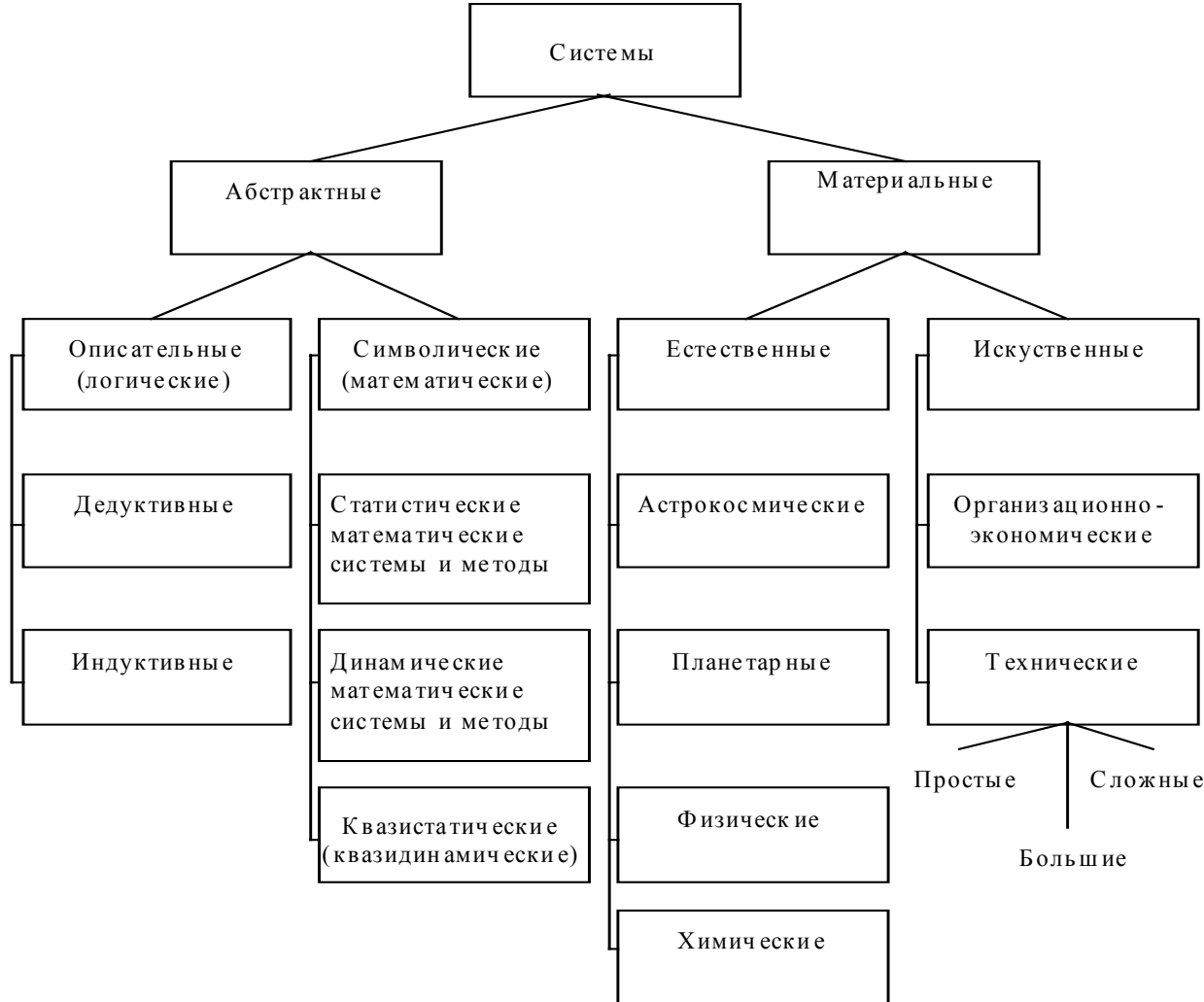


Рисунок 2 - Классификация систем

Материальные системы (МС) являются объектами реального времени. Среди всего многообразия материальных систем существуют естественные и искусственные системы.

Искусственные системы могут быть классифицированы по нескольким признакам, главным из которых является роль человека в системе. По этому признаку можно выделить два класса систем: технические и организационно-экономические системы. В основе функционирования организационно-экономических систем лежат процессы, совершаемые человеко-машинными комплексами.

Абстрактные системы (АС) являются умозрительным представлением образов и моделей материальных систем, которые подразделяются на описательные (логические) и символические (математические). Следовательно, логические системы как результат дедуктивного или индуктивного представления материальных систем можно рассматривать как совокупность представлений о структуре, об основных закономерностях состояний и о динамике экономических систем.

Символические системы представляют собой формализацию логических систем, они подразделяются на три класса:

1) статистические математические системы или модели, которые можно рассматривать как описание средствами математического аппарата состояния материальных систем (уравнения состояния);

2) динамические математические системы или модели, которые можно рассматривать как математическую формализацию процессов материальных (или абстрактных) систем;

3) квазистатические (квазидинамические) системы, находящиеся в неустойчивом положении между статикой и динамикой, которые при одних воздействиях ведут себя как статические, а при других воздействиях — как динамические.

Однако в литературе приводятся и другие классификации систем. Ю. И. Черняк выделяет следующие виды систем /8/:

1) большие системы (БС). В решении проблемы весьма типична ситуация, когда система необозрима для наблюдателя, т.е. задачу нельзя решить без того, чтобы не принимать во внимание факт, что исследователь физически не может наблюдать всю систему. В таких случаях система рассматривается последовательно по частям, строя ее подсистемы. Таким образом, БС - это система, которая не может рассматриваться иначе как в качестве совокупности априорно выделенных подсистем. В иерархии ЭС, можно выделить (если это необходимо) уровни: народное хозяйство, отрасль, подотрасль, предприятие и т.д.;

2) сложные системы (СС) - это система, построенная для решения многоцелевой задачи, отражающая разные несравнимые аспекты характеристики объекта, который исследуется с разных сторон;

3) динамические системы (ДС) — это постоянно изменяющиеся системы. Всякое изменение, происходящее в ДС, называется процессом. Его иногда определяют как преобразование входа в выход системы: изменение на входе системы приводит к изменению состояния ее выхода в результате происходящего в ней процесса. Если у системы может быть только одно поведение, то ее называют детерминированной системой. Если поведение системы может быть предсказано с определенной степенью вероятности на основе изучения ее прошлого поведения, то ее называют вероятностной системой (ВС).

Самоорганизация ДС, т.е. способность восстанавливать свою структуру или поведение для компенсации возмущающих воздействий или изменять их, приспосабливаясь к условиям окружающей среды, основано на свойстве равновесия. Свойство равновесия — способность возвращаться в первоначальное состояние (к первоначальному поведению), компенсируя возмущающие действия среды. То, что остается неизменным в поведении системы в любой отрезок времени есть инвариант поведения ДС;

4) кибернетические (КС), или управляющие системы — системы, с помощью которых исследуются процессы управления в технических, биологических и социальных системах. Центральным понятием здесь является информация — средство воздействия на поведение системы. УС позволяет предельно упростить трудно понимаемые процессы управления в целях решения задач исследования проектирования.

Важным понятием УС является понятие обратной связи — информационного воздействия выхода на вход системы;

5) целенаправленные системы (ЦС) — системы, обладающие целенаправленностью, т.е. управлением системы и приведением к определенному поведению или состоянию, компенсируя внешние возмущения. Достижение цели в большинстве случаев имеет вероятностный характер. Цели определяют как желаемое состояние систе-

мы, как определенную реакцию на выходе системы, как инвариант поведения системы (какое бы поведение ни осуществляла система, она стремится к определенной точке). Правилом выбора предпочтительного варианта решения из ряда альтернативных является критерий. Если имеется достаточная информация о критериях и они являются количественными, то можно связать аналитическим выражением цель и средства ее достижения, что будет представлять собой критерий эффективности, или критерий развития системы.

Английский кибернетик С. Бир подразделяет все системы по уровню сложности на три группы - простые, сложные и очень сложные, а наш соотечественник-математик Г. Н. Поваров делит все системы в зависимости от числа элементов, входящих в них, на четыре группы:

- 1) малые системы ($10 — 10^3$ элементов);
- 2) сложные системы ($10^3 — 10^7$ элементов);
- 3) ультрасложные системы ($10^7 — 10^{30}$ элементов);
- 4) суперсистемы ($10^{30} — 10^{200}$ элементов).

В качестве примеров систем второй группы он приводится транспортную систему большого города, третьей группы - социальные организации, четвертой группы - Вселенную.

И. В. Блауберг, В. Н. Садовский, Э. Г. Юдин предлагают классификацию системных объектов, опираясь на которую можно выделить обоснованно тот класс систем, который является специфическим для системных исследований и отличает эти последние от других направлений развития научного познания.

По-видимому, классификация систем вряд ли может рассматриваться как самостоятельная задача, выдвинутая безотносительно к предмету и целям исследования. Поэтому приведенные ниже различные типы систем, указанные авторы не считают исчерпывающими и единственно возможными.

Все существующие в действительности совокупности объектов (а всякая система представляет собой такую совокупность, хотя не всякая совокупность есть система) можно разбить на три большие класса:

Неорганизованная совокупность (примером ее может случайное скопление людей на улице) лишена каких-либо существенных черт внутренней организации. Связи между ее составляющими носят внешний, случайный, несущественный характер. Входя в состав такого объединения или покидая его, составляющие не претерпевают каких-либо изменений, что говорит об отсутствии у подобной совокупности целостных, интегративных свойств. Свойства совокупности в целом по существу совпадают с суммой свойств частей (составляющих), взятых изолированно. Следовательно, такая совокупность лишена системного характера.

Два других класса совокупностей — неорганичные и органичные системы — характеризует наличие связей между элементами и появление в целостной системе новых свойств, не присущих элементам в отдельности. Связь, целостность и обусловленная ими устойчивая структура — таковы отличительные признаки любой системы.

Если же мы пойдем дальше по пути классификации и попытаемся различить органичные и неорганичные системы, то обнаружим, что довольно трудно провести строгое разделение указанных систем по структурному принципу (т.е. по их составу,

строению). Дело в том, что в основе различия целостных систем лежат, как нам представляется, особенности присущих им процессов развития; структура же системы является результатом этих процессов и объясняется ими. Органичная система (ОС) есть саморазвивающееся целое, которое в процессе своего индивидуального развития проходит последовательные этапы усложнения и дифференциации.

Этим объясняются некоторые специфические особенности органичных систем, отличающие их от систем неорганичных:

- имеются не только связи координации (взаимодействия элементов), но и связи субординации, обусловленные происхождением одних элементов из других, возникновением новых связей и т. п.;

- существуют особые управляющие механизмы, через которые структура целого воздействует на характер функционирования и развития частей (система норм в обществе, органы управления и т. д.);

- основные свойства частей определяются закономерностями, структурой целого;

- в ходе развития органичной системы происходит качественное преобразование частей вместе с целым. Первичные компоненты внутри системы претерпевают трансформации, которыми определяется их современная форма;

- необходимым условием устойчивости органичных систем является постоянное обновление их элементов;

- внутри органичного целого существуют своеобразные блоки (подсистемы). Их гибкая приспособляемость к выполнению команд управляющей системы основана на том, что элементы подсистем функционируют через отсутствие однозначной детерминации в поведении элементов подсистем.

Важно подчеркнуть, что органичные системы — наиболее сложные из всех типов систем, поэтому их исследование наиболее перспективно в методологическом отношении.

А. Холл и Р. Фейджин на основании собственного определения системы приводят следующую классификацию систем. Если изменение в каждой отдельной части системы вызывает изменение всех других частей и в целой системе, то в этом случае система является целостной (ЦС). Если изменение каждой части системы не вызывает изменение других частей, то система называется суммативной.

А. Н. Аверьянов приводит классификацию систем на управляемые (УС) и неуправляемые, открытые и закрытые /1/. Во внешней среде открытой ЭС выделим факторы прямого и косвенного воздействия, которые, на наш взгляд, влияют на устойчивость ЭС:

- 1) прямое воздействие оказывают: финансово-экономические (налоговые ставки, темпы инфляции, объемы финансовой помощи); рыночные (структура спроса, предложения, цены); социальные; геополитические; природно-географические (природные условия, сырьевая база, экономико-географическое положение) факторы; правовое регулирование; государственное управление;

- 2) косвенное воздействие оказывают: экологические; демографические; международные; исторические; научно-технические факторы и технологический прогресс.

Внешняя среда также является сложной системой и обладает всеми свойствами сложной системы. Все факторы прямого и косвенного воздействия должны подвергаться тщательному исследованию при анализе данных по объекту управления и рассматриваться с точки зрения их влияния на эффективность решения. Рассмотрение и исследование систем в их неразрывной связи с внешней средой предполагает системный анализ. Мир, экономическая система, действующая во внешней среде прямого и косвенного воздействия являются сложными системами. Считают, что сложной системой является та, которая кроме уже рассмотренных выше, обладает определенным набором свойств:

1) эффективность системы - способность к достижению поставленных целей за оговоренный период времени при расходе определенного количества ресурсов и возможном наличии некоторых специфических ограничений;

2) физическая неоднородность и большое число элементов;

3) эмерджентность - несводимость свойств отдельных элементов к свойствам системы в целом;

4) многофункциональность - это способность большой системы к реализации некоторого множества функций на заданной структуре, которая проявляется в свойствах гибкости, адаптации и живучести. Гибкость - это свойство системы изменять цель и параметры функционирования (функций и структуры системы) в зависимости от условий функционирования (адаптация) или состояния подсистем (живучесть);

5) надежность - это свойство системы реализовывать заданные функции в течение определенного периода времени с заданными параметрами качества;

6) безопасность - это способность не наносить недопустимые воздействия окружающей среде;

7) стойкость - это свойство системы выполнять свои функции при выходе параметров внешних условий системы за определенные ограничения.

Представляется целесообразным обратить внимание на различие последних трех понятий.

В рассмотренных выше классификациях систем, предложенных различными авторами, нами выделена экономическая система (ЭС) – любая организация. Она обладает свойствами многих видов систем, поэтому может быть к ним отнесена и в общем виде представлена следующим образом: ЭС = МС (АС) + БС + СС + ДС (ВС) + КС + УС + ЦС + ОС → цель

Рассмотрев сущность понятия системы, свойства, признаки, виды и классификации систем, предложенные различными авторами, выделив в этой классификации экономическую систему, мы определили виды экономических систем в общей структуре. Поскольку ЭС обладает признаками и свойствами многих видов систем, ей найдено место в разных классификациях, каждая из которых может оказаться полезной при выборе методов моделирования ЭС. Это позволило нам доказать, что организация является экономической системой, развивающейся в соответствии с поставленной целью.

На основании вышесказанного дадим определение организации с позиции объекта управления. Организация - это целеориентированное развитие отдельной составной части уровня иерархии ЭС с учетом развития других составных частей данной системы и влияния внешней среды. Причем, отдельные подсистемы являются

также материальными (МС), которые можно представить в виде абстрактных (АС), большими (БС), сложными (СС), динамическими (ДС), вероятностными (ВС), кибернетическими (КС), управляемыми (УС), целостными (ЦС), органичными (ОС), обладающими определенной открытостью, самостоятельностью и некоторыми возможностями к саморегулированию - устойчивому функционированию и развитию. Для исследования организаций пригодны методы исследования, используемые для этих классов систем.

Таким образом, используя системный подход как способ мышления по отношению к организации и управлению, дадим схематичное представление модели организации как открытой системы на рисунке 3.

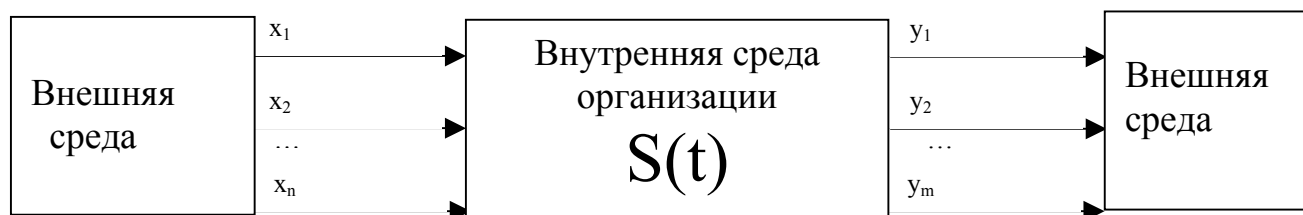


Рисунок 3 - Структурное представление модели организации

В графическом представлении организации n различных входов системы, которые описываются величинами x_1, x_2, \dots, x_n – получаемая из внешней среды, информация, капитал, человеческие ресурсы, материалы ; m различных выходов, характеризующихся величинами y_1, y_2, \dots, y_m – продукция и (или) услуги; $S(t)$ - функция организации, которая зависит от времени.

4 Классификация организационных структур, их достоинства и недостатки

Под организационной структурой управления понимаются количество и состав звеньев и ступеней управления, их соподчиненность и взаимную связь. Организационная структура управления должна отражать цели и задачи организации, быть подчиненной производству и меняться вместе с ним.

Согласно классической теории организации процесс создания организационной структуры должен разворачиваться «сверху вниз» и включает последовательность действий из следующих основных шагов:

- 1) деление организации по горизонтали на широкие блоки, соответствующие важнейшим направлениям деятельности организации;
- 2) осуществление соотношения полномочий различных должностей;
- 3) определение должностных обязанностей как совокупности определенных задач и функций и передача их исполнения конкретным лицам.

Организационные структуры существуют иерархического, органического и партисипативного типов.

4.1 Характеристика бюрократических организационных структур управления

К иерархическому типу организационных структур относят линейную, функциональную, линейно-функциональную, линейно-штабную и дивизиональную структуры управления организациями.

4.1.1 Линейные структуры

Линейная структура управления образуется в результате построения аппарата управления только из взаимоподчиненных органов в виде иерархической лестницы (рисунок 4). Разделение системы управления на составляющие части осуществляется по производственному признаку с учетом степени концентрации производства, широты номенклатуры продукции и т.д.

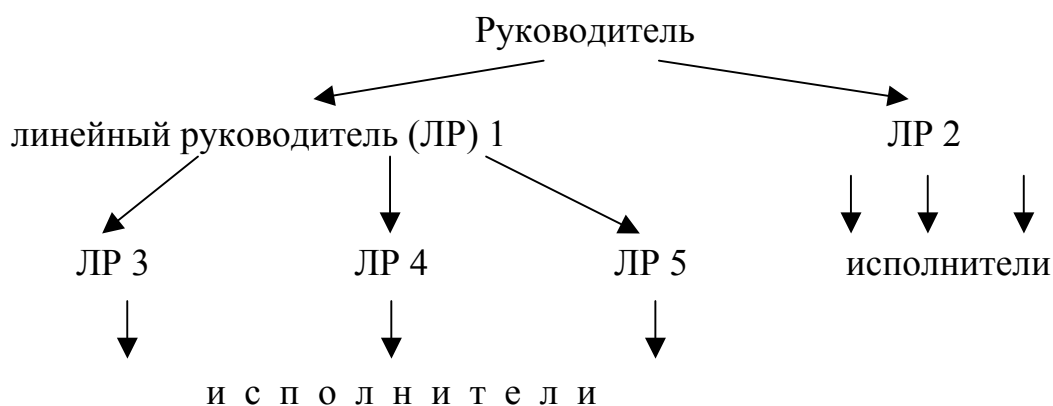


Рисунок 4 – Схема линейной структуры управления

Преимущества:

- личная ответственность руководителя за конечные результаты деятельности его подразделения;
- быстрая реакция на прямые приказания;
- единство распорядительства и ответственности;
- установление системы взаимных связей между руководителем и подчиненным.

Недостатки:

- невозможность использования в крупных масштабах управления организациями, т.к. это приведет к резкому увеличению количества ступеней управления и перегрузке менеджеров верхнего уровня;
- повышенная зависимость выполняемой работы от личных и деловых качеств руководителей высшего звена;
- высокие требования к руководителю, который должен иметь разносторонние знания и опыт по всем функциям управления и сферам деятельности;
- отсутствие звеньев по подготовке управленческих решений;
- несогласованность в решении вопросов между подразделениями.

Применяется на небольших предприятиях или как фрагмент в композиции крупной структуры.

4.1.2 Функциональные структуры

Функциональная специализация аппарата управления значительно повышает его эффективность, поскольку вместо универсальных менеджеров, которые должны разбираться в выполнении всех функций, этим занимаются высококвалифицированные специалисты. Функциональная структура управления представлена на рисунке 5.

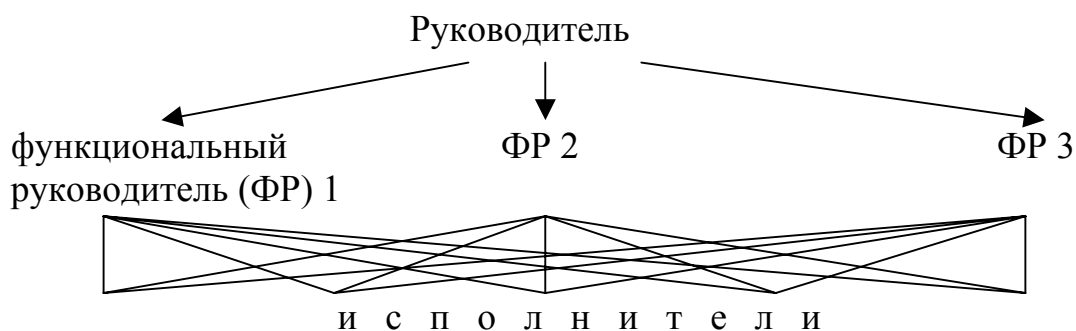


Рисунок 5 – Схема функциональной структуры управления

Преимущества:

- возможность использования в работе опытных специалистов;
- подготовка компетентных управленческих решений;
- снижение потребности в специалистах широкого профиля;
- освобождение линейных менеджеров от решения некоторых специфических вопросов.

Недостатки:

- чрезмерная централизация;
- переплетение функциональных зависимостей;
- усложнение взаимосвязей;
- множественная подчиненность, т.е. нарушение принципа единоначалия.

Применяется в управлении организациями с массовым или крупносерийным типом производства.

4.1.3 Линейно-функциональные структуры

Линейно-функциональная структура управления обеспечивает такое разделение управленческого труда, при котором линейные звенья управления осуществляют общее руководство и координацию, а функциональные консультируют, разрабатывают конкретные вопросы.

Преимущества:

- эффективны при решении типичных задач и функций;
- разделение деятельности линейных и функциональных звеньев при усилении координации их функционирования в процессе управления.

Недостатки:

- мало учитывают постоянно меняющиеся внутренние и внешние условия деятельности;
- опасность нерационального распределения информационных потоков;
- опасность разобщенности функциональных звеньев и увеличение работы по координации их деятельности;
- каждое звено заинтересовано в достижении своей узкой цели, а не общей цели фирмы.

Применяется для построения любой организации среднего размера.

4.1.4 Линейно-штабные структуры

Штаб является консультационной структурой, находящейся при руководителе. По такому принципу построено Правительство РФ, где штабами являются Министерства. Особенность данной структуры управления, представленной на рисунке 6, состоит в выделении всех или большинства функциональных звеньев в собственный штаб руководства.



Рисунок 6 – Схема линейно-штабной структуры управления

Преимущества:

- более фундаментальная подготовка управленческих решений;
- освобождение линейных менеджеров от вспомогательных функций в процессе управления;
- возможность привлечения консультантов и экспертов в определенных областях.

Недостатки:

- при увеличении объема функциональной деятельности и при расширении масштабов управления штабы могут перерасти в параллельную структуру и, тем самым, возникает опасность потери необходимых связей функционального и линейного блоков в системе управления;
- отсутствие горизонтальных связей между штабами;
- недостаточно четкая ответственность, так как готовящие решение не участвуют в его реализации;
- большинство решений должен принимать один человек – высший руководитель;
- медленное принятие решений.

4.1.5 Дивизиональные структуры

Потребность в применении дивизиональной структуры (рисунок 7), возникла в связи с увеличением размеров предприятий, диверсификации их деятельности, усложнением технологических процессов.

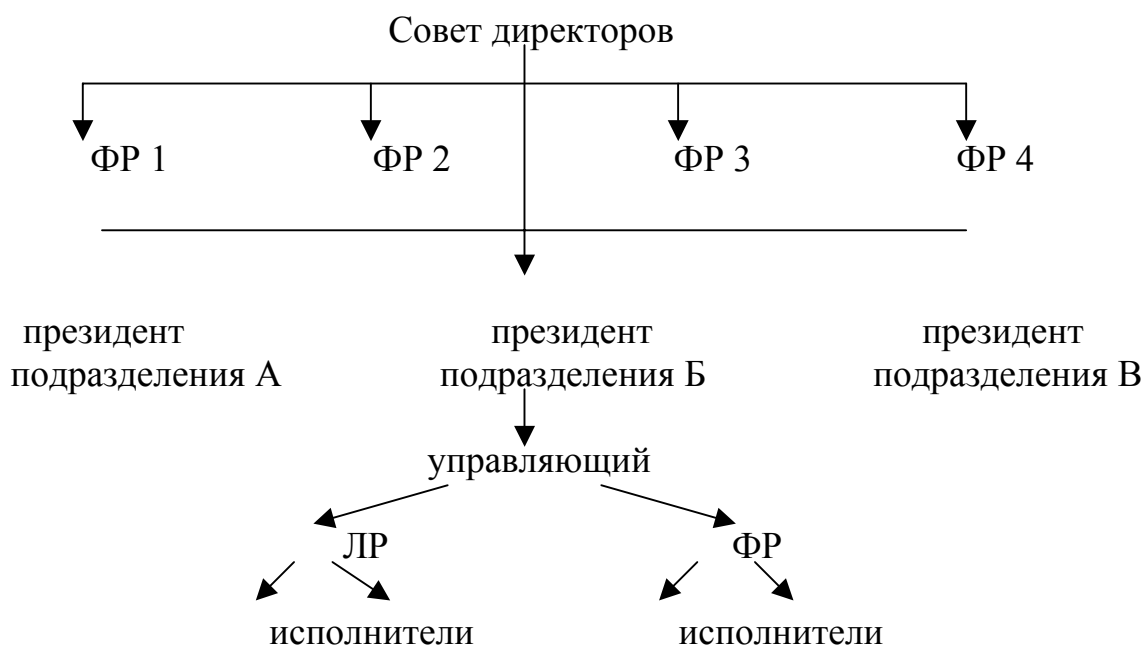


Рисунок 7 – Схема дивизиональной структуры управления

Преимущества:

- более тесная связь производства с потребностями, ускоренная реакция на изменение во внешней среде;
- большая самостоятельность производственных подразделений в осуществлении оперативной деятельности.

Недостатки:

- рост иерархичности, что требует дополнительных расходов на осуществление контроля;
- дублирование функций управления на различных уровнях, что приводит к росту затрат на содержание аппарата управления.

4.2 Характеристика органических (адаптивных) организационных структур управления

К органическому типу организационных структур относят проектную и матричную структуры управления организациями.

4.2.1 Проектные структуры

Проектная структура управления организацией, представленная на рисунке 8, нацелена на решение конкретных (временных) задач. Смысл ее состоит в том, чтобы собрать в одну команду самых квалифицированных специалистов для осуществления сложного проекта в установленные сроки с заданным уровнем качества и затрат. Когда проект завершен, команда распускается.

Группы собираются только на время выполнения проекта.

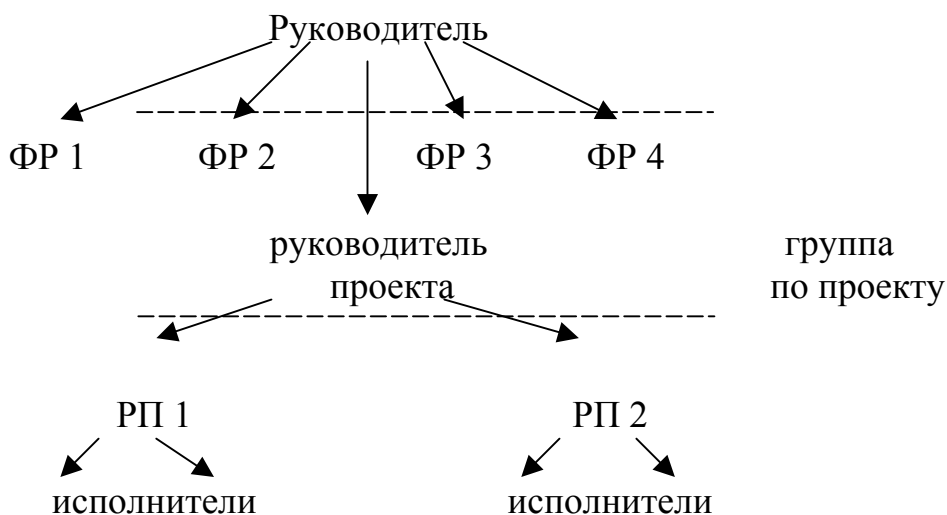


Рисунок 8 – Схема проектной структуры управления

Преимущества:

- группа по проекту концентрирует все усилия на решении единственной задачи;
- учитывает влияние внешней среды.

Поскольку данная структура является временной, то возможны конфликты и неправильный подбор кадров.

4.2.2 Матричные структуры

Матричная структура управления, представленная на рисунке 9, предполагает наличие нескольких групп проекта. Структура управления основана на принципе двойного подчинения.

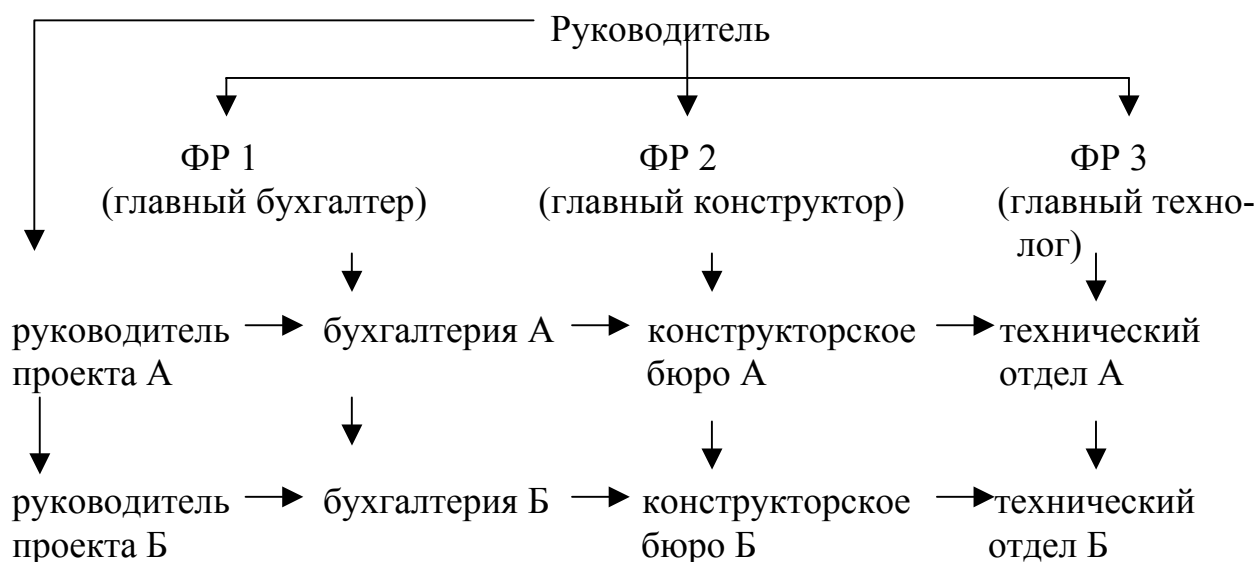


Рисунок 9 – Схема матричной структуры управления

Преимущества:

- лучшая ориентация на проектные цели и спрос;
- позволяет достичь определенной гибкости за счет более эффективного использования кадров организации;
- дает большую возможность координации работ, что достигается за счет создания должности руководителя проекта;
- улучшение контроля за отдельными задачами проекта;
- относительная автономность проектных групп, способствующая развитию у работников навыков в области проведения хозяйственных операций, принятия решений;
- время реакции на нужды проекта и желание заказчиков сокращается.

Недостатки:

- создание отношений двойного подчинения исполнителей, т.е. опасность появления противоречивых ситуаций;
- сложность организации;
- неприспособленность к неблагоприятным экономическим условиям;
- возможность возникновения конфликтов между менеджерами функциональных звеньев и управляющими проектами.

Приемлема для крупных транснациональных корпораций.

4.2.3 Бригадные (командные) структуры

Бригадные организационные структуры управления основаны на групповой форме организации труда. Бригады формируются на основе следующих принципов:

- автономная работа команды;
- предоставление прав самостоятельного принятия решения;
- замена жестких правил на гибкие связи.

Бригаду возглавляет освобожденный руководитель, характер деятельности которого определяется концепцией групповой формы: взаимопомощь, ориентация на запросы потребителей, активное сотрудничество в решении проблем.

4.3 Характеристика партисипативных структур управления

В условиях коммуникационных сетей, совершенствования технологии производства возрастает роль более активного использования личного потенциала сотрудников организации, в связи с чем может быть использована структура партисипативного управления, концепцию которой не связывают только с процессом мотивации, а считают дальнейшим этапом модернизации организационных структур управления организациями.

Структура партисипативного управления может быть реализована по следующим направлениям:

- предоставление работникам права самостоятельно принимать решения относительно осуществления своей деятельности (например, определения режима работы);
- привлечение работников к процессу принятия решения;
- предоставление работникам права формировать рабочие группы из тех членов организации, с которыми они хотели бы работать вместе и др.

В современных условиях хозяйствования определяющей тенденцией в управлении предприятиями становится применение как традиционных, линейно-функциональных и других структур, так и современных форм, предусматривающих переход от централизованного руководства к децентрализованным системам управления.

Как показывает практика, на предприятиях Оренбургской области преобладают линейно-функциональные структуры управления (например, организационные структуры Управления федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации по Оренбургской области, ОАО завода «Инвертор», ОАО «Оренбургский станкозавод», представленные в приложениях Б, В, Г).

5 Структура и организация работы на примере органов Федерального казначейства Российской Федерации

Объектом управления в любой системе выступает некая организационная структура, которая должна строиться на каких-либо принципах. Эти вопросы относятся к теории менеджмента. Бюджетное устройство России и вопросы

управления бюджетной системой государства в связи с этим должны рассматриваться с точки зрения теории менеджмента.

Теория организации предполагает определенную структуру, иерархию и принципы построения системы, взаимосвязи с элементами этой системы и вне ее. Организация может рассматриваться как объект и как функция управления, или как процесс. Однако для многоуровневых структурных образований, к каким относится

бюджетная система России, важны, прежде всего, организационные взаимосвязи между уровнями системы, а также с другими системами. Поэтому под организацией бюджетной системы понимается система организационных отношений между элементами бюджетной системы, основанные на определенных принципах, а также взаимосвязи с другими системами.

Организационные отношения или взаимосвязи могут возникать в виде воздействия, взаимодействия и противодействия. Воздействие определяется как одностороннее действие на объект или субъект (например, в виде принятия определенных законодательных актов, которые определяют, ограничивают действия нижестоящих элементов системы). Взаимодействие может рассматриваться как взаимонаправленные действия, имеющие положительную реакцию (например, между разными уровнями системы на этапе формирования бюджетов субъектов Федерации).

Организационные отношения являются частью системы отношений, возникающих на всех стадиях бюджетного процесса. Они определяют процедуру и порядок функционирования системы: взаимодействие элементов системы, их права, обязанности, ответственность участников бюджетного процесса.

Отсутствие механизма организационных взаимосвязей, законодательно закрепленном на федеральном уровне, привело к разрушению отлаженного ранее механизма функционирования бюджетной системы с точки зрения организационных отношений и разрушению информационных потоков. Если ранее взаимодействие внутри бюджетной системы между отдельными ее звеньями определялись ведомственными нормативными документами, инструкциями, положениями, то после 1991 года такая практика перестала действовать. Принцип самостоятельности в значительной степени повлиял на систему организационных отношений внутри финансовой системы. Но это касается в основном субъектов Федерации. Органы местного самоуправления по-прежнему находятся в полной финансовой и в значительной степени организационной зависимости от органов власти вышестоящего уровня. При этом правовые основы этих отношений также не разработаны, и они в основном строятся на административных методах управления.

Отношения внутри бюджетной системы Российской Федерации должны регулироваться едиными процессуальными нормами права. В Бюджетном кодексе нет четкого описания организационных и информационных отношений между уровнями бюджетной системы субъекта Федерации. В Оренбургской области, например, принят Закон «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе», регулирующий межбюджетные отношения внутри субъекта Федерации.

Бесспорно, бюджетное устройство зависит от административно-территориального деления государства. Но бюджетное устройство зависит также и от используемых государством методов управления. В период плановой экономики бюджетное устройство страны строилось на административных методах управления. В настоящее время российская система бюджетного устройства сочетает в себе черты унитарного и федеративного государств, административные и рыночные методы управления.

Создание новых федеральных структур внесло также серьезные изменения в систему организационных отношений как внутри бюджетной системы, так и вне ее. Бюджетный кодекс не решил проблемы организационного взаимодействия всех участников бюджетного процесса. Проблемы организационного характера создают проблемы информационного обеспечения. Каждая система создает собственную информационную систему, которая решает узкие локальные задачи, не заботясь об информационном взаимодействии с другими системами.

Учитывая многообразие связей бюджетной системы с другими системами, можно считать, что бюджетная система является сложной системой с большим количеством взаимосвязей. Как и любая система, бюджетная система обладает определенными системообразующими элементами. К ним относятся объект и субъект системы, а также цель, которая ставится перед субъектом.

В определениях, данных различными авторами, бюджетная система рассматривается как совокупность бюджетов всех уровней. В соответствии с Бюджетным кодексом бюджетная система Российской Федерации, основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права, совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов. Однако государственные внебюджетные фонды являются самостоятельными финансовыми институтами и имеют строго целевое назначение. Субъект системы из приведенных определений выпадает. Совокупность бюджетов без соответствующих органов власти, использующих бюджет как инструмент бюджетной политики, не может составлять бюджетную систему государства. На наш взгляд, субъектом в бюджетной системе является государство, которое представлено органами власти, причем, система финансовых органов относится к органам власти. Бюджетная система выступает как объективно необходимый, важнейший инструмент управления. За счет действия бюджетной системы государство контролирует денежные накопления в тех отраслях экономики, где необходимо сохранить регулируемые цены, перераспределяет финансовые ресурсы через налоговую систему и финансирование инвестиций и т.д.

В 1992 году, после кардинальных изменений в бюджетном устройстве России, Указом президента РФ от 08.12.92 г. № 1556 «О федеральном казначействе» в целях эффективного управления доходами и расходами государства, усиления контроля за целевым и экономным использованием этих средств в Российской Федерации была образована единая централизованная система органов федерального казначейства. С этого момента начался отсчет времени возрождения казначейства в России.

В настоящее время создана единая централизованная система органов Федерального казначейства Министерства финансов РФ, включающая главное управление Федерального казначейства, 89 управлений казначейства по субъектам Российской Федерации и 2311 отделений в регионах.

Систему казначейства образует вся совокупность органов казначейства. Организационная система органов казначейства бывает централизованной, многоуровневой и иерархической. Структура построения соответствует существующему административно-территориальному делению Российской Федерации. Организационно-функциональная структура содержит три уровня иерархии /10/:

- первый уровень – Главное управление Федерального казначейства (ГУФК) Министерства финансов РФ;

- второй уровень – управления Федерального казначейства (УФК) по субъектам РФ;

- третий уровень – отделения Федерального казначейства (ОФК) по городам, районам и районам в городах.

Основными функциями ГУФК являются:

- осуществление сводного учета доходов и расходов федерального бюджета;

- управление движением средств на счетах казначейства;

- доведение информации о результатах исполнения федерального бюджета до высших исполнительных и законодательных органов власти;

- руководство работой нижестоящих органов казначейства, получение от них оперативной информации и отчетных данных о доходах и средствах федерального бюджета;

- обеспечение исполнения нижестоящими органами казначейства бюджета в соответствии с действующим законодательством.

Основной функцией УФК является обеспечение через нижестоящие органы казначейства исполнения всех решений о формировании доходной части и расходовании средств федерального бюджета.

Основные функции ОФК:

- формирование доходной части федерального бюджета на соответствующей территории;

- обеспечение целевого финансирования расходов по бюджетополучателям;

- ведение учета операций по движению средств на счетах казначейства;

- представление вышестоящим органам казначейства информации об исполнении федерального бюджета.

Переход на казначейскую систему исполнения федерального бюджета оправдал себя, так как были решены основные проблемы, связанные с организацией исполнения бюджета:

- концентрация средств федерального бюджета на счетах одного органа государственной власти;

- наличие оперативных сведений о поступивших платежах в доход федерального бюджета и об исполнении федерального бюджета;

- обеспечение текущего контроля при расходовании бюджетных средств.

Оренбургское казначейство сегодня имеет развитую инфраструктуру, включающую 42 территориальных отделения, сформированных по административно-территориальному принципу управления для выполнения основных функций управления бюджетными потоками в регионе:

- распределения средств для обеспечения сбалансированности доходов федерального, областного и местного бюджетов на территории области;
- прогнозирования поступления доходов;
- санкционирования бюджетных расходов;
- предварительного, текущего и последующего контроля на всех этапах бюджетного процесса.

Организационная структура Управления федерального казначейства по Оренбургской области представлена в приложении А.

Руководитель Управления осуществляет общее руководство и курирует работу отдела кадров и юридического отдела.

Заместители руководителя Управления курируют следующие отделы по направлениям работы:

1) информационно-технический; контрольно-аналитической работы; информационной безопасности; управления делами;

2) учета, регулирования и прогнозирования доходов федерального бюджета; финансирования вооруженных сил и силовых структур;

3) главной бухгалтерии по операциям федерального бюджета; операционного отдела;

4) платежей; кредитов, ценных бумаг, капитальных вложений, внебюджетных средств и фондов.

Отдел учета, регулирования и прогнозирования доходов федерального бюджета в настоящее время обслуживает доходные счета федерального бюджета, осуществляет прогноз и анализ поступлений средств, формирует сводную отчетность по доходам, организует работу:

- по учету налогов и платежей, в т.ч. региональных, собираемых на территории области;
- по распределению регулирующих налогов между бюджетами муниципальных образований, бюджетом области и федеральным бюджетом;
- по обеспечению финансирования расходов федерального бюджета за счет доходов федерального бюджета, собираемых на территории области;
- по осуществлению функции межбюджетного регулирования по итогам бюджетных и налоговых взаимоотношений прошлых лет.

Отдел платежей из федерального бюджета в настоящее время организует работу:

- по осуществлению предварительного контроля за целевым использованием средств федерального бюджета;
- по обеспечению финансирования расходов федерального бюджета по бюджетополучателям общегражданских министерств и ведомств на территории Оренбургской области;
- по осуществлению дополнительного финансирования расходов

бюджетных организаций и учреждений за счет арендной платы за пользование федеральным недвижимым имуществом;

- по ведению реестра бюджетополучателей Оренбургской области по общегражданским министерствам и ведомствам;
- по составлению отчетности об исполнении федерального бюджета по расходам.

Отдел финансирования Вооруженных сил и силовых структур в настоящее время организует работу:

- по обеспечению текущего и предварительного контроля за целевым использованием бюджетных средств;
- по обеспечению финансирования из федерального бюджета организаций Министерства обороны РФ, силовых министерств и ведомств, правоохранительных органов, расположенных на территории области;
- по осуществлению расчетного обслуживания лицевых счетов наиболее крупных бюджетополучателей;
- по составлению отчетности об исполнении федерального бюджета.

Операционный отдел в настоящее время организует работу:

- по открытию и ведению лицевых счетов для учета операций по исполнению расходов федерального бюджета и лицевых счетов для учета операций со средствами, полученными от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;
- по обеспечению предварительного и текущего контроля за целевым использованием средств в соответствии с законодательством РФ;
- по осуществлению электронного документооборота с ГРКЦ ГУ Банка России по Оренбургской области.

Главная бухгалтерия в настоящее время организует работу:

- по осуществлению постановки бухгалтерского учета по исполнению федерального бюджета и бюджета Оренбургской области;
- по координации действий структурных подразделений управления в условиях работы в системе электронных платежей Банка России при переходе к операциям с Единым казначейским счетом;
- по составлению и предоставлению в Главное управление федерального казначейства МФ РФ бухгалтерских отчетов об исполнении доходной и расходной частей федерального бюджета по Оренбургской области.

Отдел контрольно-аналитической работы в настоящее время организует работу:

- по проведению комплексных и тематических проверок работы отделений Федерального казначейства по исполнению федерального бюджета и соблюдению бюджетного законодательства;
- по организации проверок предприятий, организаций и учреждений по целевому использованию средств, выделенных из федерального бюджета на безвозвратной основе;
- по сотрудничеству с КРУ МФ РФ в Оренбургской области и правоохранительными органами при осуществлении последующего контроля за целевым использованием средств федерального бюджета.

Отдел кредитов, ценных бумаг, капвложений и внебюджетных средств в настоящее время организует работу:

- по осуществлению предварительного и текущего контроля за целевым и эффективным использованием средств, выделенных из федерального бюджета на финансирование государственных капитальных вложений;
- по организации аналитической работы по открытию организациям лицевых счетов по учету средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;
- по проведению тематических проверок, осуществлению работы по взысканию средств по санкциям, предъявляемым к предприятиям должникам.

Юридический отдел в настоящее время представляет интересы Правительства РФ в судах, выступает от имени Казны РФ.

Отдел кадров осуществляет подбор и расстановку кадров согласно требованиям законодательства о государственной службе.

Информационно-технический отдел разрабатывает, внедряет и сопровождает общесистемное и прикладное программное обеспечение.

Отдел информационной безопасности реализует единую организационно-техническую политику информационной безопасности Минфина РФ.

Отдел управления делами осуществляет работу по приему и хранению товарно-материальных ценностей.

6 Контрольные вопросы, тесты, задания

6.1 Контрольные вопросы для самопроверки

- 1) Понятие и характеристика организации.
- 2) Миссия, цель, задачи организации.
- 3) Понятие системы и характеристика свойств систем.
- 4) Организация как открытая система.
- 5) Характеристика жизненного цикла организации.
- 6) Понятие о структуре организации.
- 7) Этапы проектирования организационных структур.
- 8) Типы и виды организационных структур управления.
- 9) Преимущества и недостатки основных видов организационных структур.
- 10) Последовательность действий процесса создания организационной структуры.
- 11) Концепция партисипативного управления.

6.2 Тесты контроля качества усвоения темы

- 1) Что влияет на общую потребность в специалистах и служащих?
 - а) штатное расписание, должностные оклады, организационная структура предприятия, объем выпускаемой продукции;

б) трудоемкость закрепленных функций, нормы обслуживания и загрузки, степень механизации, штатное расписание.

2) Что такое организация?

а) упорядоченное состояние элементов целого и процесс по их упорядочению в целесообразное единство;

б) совокупность разрозненных элементов;

в) единая система, в которой элементы не имеют самостоятельности.

3) Объект управления это:

а) отдельный работник, совокупность работников;

б) совокупность методов управления.

4) Цель – это ...

а) желаемое состояние системы;

б) прогноз на будущее;

в) закономерность поведения системы.

5) Нормы, по которым отбираются те или иные средства достижения цели – это

...

а) убеждение;

б) процесс;

в) критерий;

г) метод.

6) Какая организация обменивается информацией с внешней средой?

а) информационная;

б) открытая.

7) Что такое должность?

а) профессиональная подготовка, необходимая для выполнения данных трудовых функций;

б) совокупность прав, обязанностей и ответственности.

8) Укажите организационную структуру, где четко существует подчиненность подразделений.

а) линейная;

б) функциональная;

в) линейно-функциональная.

9) Процесс управления – это взаимодействие каких подсистем?

а) линейной, функциональной, штатной;

б) обеспечивающей, управляющей, функциональной;

10) Задача – это ...

а) выражение философии и смысла существования организации;

б) это предписанная работа, серия работ или часть работы, которая должна быть выполнена определенным образом за определенный период времени.

11) В чем отличие вертикальных и горизонтальных связей ?

6.3 Указания к выполнению расчетно-графического задания (РГЗ)

РГЗ – сложная форма контроля знаний и, поэтому особое внимание следует обратить на то, чтобы ее содержание не носило отвлеченный характер. Работа должна базироваться на практических материалах конкретного объекта исследования, содержать изучение существующей организационной структуры, должностных инструкций, положений и Устава.

Расчетно-аналитическая часть работы должна быть построена на практических материалах, содержать расчеты количества сотрудников, подчиненных одному руководителю в сравнении с нормами управляемости.

В заключении должны быть сделаны выводы относительно определенного вида организационной структуры и внесены предложения, направленные на разработку и предложение более эффективной организационной структуры.

Важной частью РГЗ является сбор, обобщение, изучение и систематизация материала по теме. РГЗ должно быть иллюстрировано существующей и предлагаемой организационными структурами. Минимальный объем работы 15 страниц стандартного машинописного текста.

Цель РГЗ – спроектировать организационную структуру управления организацией

Объект исследования – любая организация в Оренбургской области по специальности обучения (выбирается студентом самостоятельно)

Задание на РГЗ:

1. Назовите общее направление деятельности, миссию, цель, задачи выбранной для исследования организации.

2. Охарактеризуйте направление работы структурных подразделений.

Опишите элементы организационных структур организации.

3. Разработайте должностные инструкции руководителя организации и руководителей подразделений.

4. Постройте организационную структуру вашего объекта исследования.

5. Определите тип данной организационной структуры.

6. В чем заключаются преимущества и недостатки организационной структуры вашего объекта исследования (теоретическое обоснование со ссылками на источники литературы).

7. Постройте «дерево целей» организации.

8. Произведите наложение целей на организационную структуру. Какую закономерность можно выявить?

7. Литература, рекомендуемая для изучения темы:

1. Аверьянов А.Н. Система: философская категория и реальность. - М.: "Мысль", 1976. - 188 с.
2. Виханский О.С., Наумов А.И. Менеджмент: Учебник для экон. спец. вузов. - М., Высш. шк., 1994. – 224 с.
3. Герчикова И.Н. Менеджмент: Учебник - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Банки и биржи, ЮНИТИ, 1997. – 501 с.
4. Зеленцова Л.С. Механизм развития управления производством./ Монография. – М.: ГАУ им. С. Орджоникидзе, 1993. - 132 с.
5. Зигер В., Ланг Л. Руководить без конфликтов. – М.: Экономика, 1989.– 245 с.
6. Кабаков В.С. Менеджмент: проблемы, программы, решения.- М.: Лениздат, 1990. – 320 с.
7. Коротков Э.М. Концепция менеджмента. – М.: ДЕКА, 1996. – 217 с.
8. Менеджмент организации: Учебное пособие/ З.П. Румянцева, Н.А. Саломатин, Р.З. Акбердин и др. – М, 1996. - 432 с.
9. Мухин В.И. Основы теории управления. Учебник. – М.: Экзамен, 2002. – 256 с.
10. Основы менеджмента / Мескон М. Х., Альберт М., Хедоури Ф. – М.: «Дело», 1993. - 702 с.

Список использованных источников

1. Лебедев О.Т., Каньковская А.Р. Основы менеджмента: Учеб. пособ./ Под ред. д-ра экон. наук, проф. О.Т. Лебедева. Изд. 2-е, доп.- СПб.: ИД «МиМ», 1997.– 192 с. с ил.
2. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова – 6-е изд., перераб. и доп. – М. Политиздат, 1991. - 560 с.
3. Аверьянов А.Н. Системное познание мира: Методологические проблемы. – М.: Политиздат, 1985. – 263 с.
4. Спицнадель В.Н. Основы системного анализа: Учеб.пособие. – СПб.: Изд.дом «Бизнес-пресса», 2000. - 326 с.
5. Глущенко В.В., Глущенко И.И. Исследование систем управления: социологические, экономические, прогнозные, плановые, экспериментальные исследования – г. Железнодорожный, Моск. обл.: ООО НПЦ «Крылья», 2000.- 416 с.
6. Борисюк Н.К., Либкинд Е.В. Основы регулирования межбюджетных отношений в региональной социально-экономической системе.- Оренбург.: ОКМП Облкомстат, 2002. - 208 с.
7. Менеджмент (конспект лекций в схемах). – М.: «Издательство ПРИОР», 1999. – 192 с.
8. Черняк Ю.И. Системный анализ в управлении экономикой. М., «Экономика», 1975. – 191 с.
9. Системный анализ в экономике и организации производства: Учебник для студентов, обучающихся по специальности «Экономическая информатика и АСУ» / С.А. Валуев, В.Н. Волкова, А.П. Градов и др.; Под общ. ред. С.А. Валуева, В.Н. Волковой. – Л.: Политехника, 1991. – 398 с.: ил.
10. Акперов И.Г. и др. Казначейская система исполнения бюджета в Российской Федерации: Учеб. пособие / И.А. Коноплева, С.П. Головач.- М.: Финансы и статистика, 2002. – 352 с.: ил.
11. Борисюк Н.К., Либкинд Е.В. Рабочая программа по дисциплине «Менеджмент» для специальности 060400 – «Финансы и кредит» дневной, вечерней и заочной форм обучения. – Оренбург: ОГУ, 1998. – 30 с.
12. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ
13. Годин А.М., Подпорина И.В. Бюджет и бюджетная система Российской Федерации: Учебное пособие. – М.: Издательский дом “Дашков и К”, 2001.- 276 с.
14. Закон Оренбургской области “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Оренбургской области” от 25.10.2000 № 723.
15. Мухин В.И. Основы теории управления. Учебник. – М.: Экзамен, 2002. – 256 с.
16. Прокофьев С.Е. Федеральное казначейство России на рубеже веков: региональный аспект (на примере Саратовской области). – Саратов: Издат.центр СГСЭУ, 2001.- 104 с.: ил.; + Прил. (21 с.)

17. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. – 2-е изд., испр. – М.: ИНФРА – М, 1999. – 479 с.
18. Сабитова Н.М. Теоретические основы бюджетного устройства Российской Федерации // Финансы. – 2002. - № 6.- с.12.
19. Федеральное казначейство России – этапы развития: Учеб. пособие / Национальный фонд подготовки кадров.- 1999.- № 1.