

## Содержание:

image not found or type unknown



## Введение

Реалии существования нашего общества в настоящее время, суровая действительность, к которой все вынуждены приспособляться, находятся в прямой зависимости от эффективности государственного управления и неразрывно связаны с ней. В любом обществе между государством и обществом существует взаимодействие, качество и уровень которого определяется эффективностью политики в сфере управления. Если государственное управление стремится добиться успеха, то оно должно обеспечить гражданам комфортные условия существования в соответствии с обещаниями, сделавшими это управление легитимным. Не секрет, что подобные действия в ситуации ограниченности ресурсов (как кадровых, так и материальных) весьма затруднительны. Задача обеспечения потребностей всего общества, а в нынешней ситуации тем более, является почти неразрешимой. Следует подчеркнуть, что для решения данной задачи государственные структуры во многом обладают неадекватными для решения этой задачи системами управления. Организация взаимовыгодного и эффективного сотрудничества с частным сектором и общественностью требует реорганизации или, вернее сказать, реструктуризации системы государственного управления.[1]

Безусловно, что данная проблема является наиболее острой и фундаментальной, а, как следствие, почти неразрешимой в контексте мировой политики. Люди страдали, страдают и будут страдать от неэффективности государственных организаций. Неоспоримым фактом является то, что в России нет стержневой мысли в организации структуры государственного управления или, вернее сказать, эффективного государственного управления. Система управления, распределения властных полномочий, в конце концов, наш основной закон - Конституция является квинтэссенцией мирового опыта, но опыта неадаптированного к специфике нашей страны, такой опыт можно охарактеризовать как обычную, бездумную кальку.

В данном контексте напрашивается весьма резонное умозаключение, и здесь уместно перефразировать слова гениального М. Булгакова, вложенные в уста профессора Преображенского - **“разруха начинается с головы!”** Если рассматривать государство с точки зрения социального механизма, то данная метафора является оптимальной для оценки актуальности темы.

В данной работе были использованы труды, относящиеся к передовым разработкам в области обеспечения эффективности государственного управления, наших ученых и зарубежных специалистов. Среди российских специалистов в области государственного управления хочется отметить следующие имена: Г.В Атаманчук, В. Игнатов. Относящиеся к новейшим исследованиям западных ученых и практиков в вопросе повышения эффективности государственного управления являются использованные в данной работе труды М. Хольцер, Мэри Е. Гай, Даниель В. Мартин. Сразу хочу оговориться, что западная литература, к сожалению, не выявляет специфики государственного управления в рамках России, точнее западные авторы не интересуются этой спецификой в должной мере. Очень важно не воспринимать все достижения в области западных специалистов как образец для подражания. Сравнительный анализ роли государства в общественных процессах России и западноевропейских стран показывает даже на первый взгляд, что недопустимо подавление многих государственных функций и самоустранение от выполнения своих обязанностей, что ведет к ослаблению, а не усилению нашей государственности. Но, безусловно, знание и применение западного опыта там, где это возможно, является необходимым. Литература же наших авторов позволяет выявить специфику государственного управления в России, провести глубокие исторические изыскания и выявить те факторы, которые влияют на государственное управление. Таким образом, сочетание и аналитический подход к данным источникам дает благодатную почву для глубокого научного исследования.

Целью данного исследования является поиск и обозначение ресурсов, которые могли бы быть использованы в повышении эффективности государственного управления и исполнительной власти, и рассмотрение механизмов, способствующих этому, учитывая специфику нашего государства.

Для достижения данной цели мною были поставлены следующие задачи:

1. Определить само понятие “управление”.
2. Рассмотреть специфику государственного управления.

3. Выявить составляющие эффективности государственного управления.
4. Дать характеристику процесса формирования и факторам, исконно влияющим на государственное управление в Российской Федерации.
5. Обозначить пути повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации.
6. Дать характеристику исполнительной власти
7. Показать взаимосвязь между государственным управлением и исполнительной властью.[2]

## **Глава 1. Общетеоретические проблемы эффективности государственного управления**

### **1.1 Управление, как социальное явление.**

Приступая к изучению содержания и особенностей государственного управления, необходимо, прежде всего, определить, что же такое управление? Этот термин стал универсальным средством характеристики определенного вида деятельности, т.е. совокупности действий, совершаемых ради достижения соответствующих общественно значимых целей.

В самом широком смысле управление означает руководство чем-либо (или кем-либо). В подобном понимании оно трактуется и в наши дни. Однако ограничиться такой констатацией недостаточно. Возникает потребность раскрытия содержания этого руководства, его функционального значения. Обще­теоретические позиции, включая кибернетические, дают достаточные основания для следующих выводов:

1. Управление есть функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, т.е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание режима их деятельности.
2. Управление служит интересам взаимодействия составляющих ту или иную систему элементов и представляющих единое целое с общими для всех элементов задачами.

3. Управление – внутреннее качество целостной системы, основными элементами которой является субъект (управляющий элемент) и объект (управляемый элемент), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации (самоуправления).

4. Управление предполагает не только внутреннее взаимодействие составляющих систему элементов. Существует множество взаимодействующих целостных систем различного иерархического уровня, что предполагает осуществление управленческих функций как внутрисистемного, так и межсистемного характера. В последнем случае система высшего порядка выступает в роли субъекта управления по отношению к системе низшего порядка, являющейся в рамках взаимодействия между ними объектом управления.

5. Управление по своей сути сводится к управляющему воздействию субъекта на объект, содержанием которого является упорядочение системы, обеспечение ее функционирования в полном соответствии с закономерностями ее существования и развития. Это – целенаправленное упорядочивающее воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое непосредственно субъектом управления.

6. Управление реально тогда, когда налицо известное подчинение объекта субъекту управления, управляемого элемента системы ее управляющему элементу. Следовательно, управляющее (упорядочивающее) воздействие – прерогатива субъекта управления.

Таковы основные черты, характеризующие общее понятие управления. Они полностью приемлемы, и для понимания управления в социальной (общественной) сфере, где в роли субъектов и объектов управления выступают люди и их различные объединения (например, государство, общество, территориальное образование, общественные объединения, производственные и непроизводственные объекты, семья и т.п.).[3]

Конечно, при этом учитываются особенности социальной сферы, важнейшей из которых является то, что управленческие связи реализуются через отношения людей. Общество представляет собой целостный организм со сложной структурой, с различного рода индивидуальными проявлениями, равно как и с функциями общего характера. Отсюда потребность в выражении общей связи и единства социальных процессов, каковая находит свое проявление в осуществлении социального управления. Оно является одним из ведущих условий нормального

функционирования и развития общества.

Социальное управление как атрибут общественной жизни выражается в признаках, predetermined общими чертами, свойственными управлению как научной категории, а также особенностями организации общественной жизни. Наиболее существенное значение имеют следующие из них:

1. Социальное управление есть только там, где проявляется совместная деятельность людей. Сама по себе такого рода деятельность (производственная и иная) еще не в состоянии обеспечить необходимое взаимодействие ее участников, бесперебойное и эффективное выполнение стоящих перед ними общих задач, достижение общих целей. Управление организует людей именно для совместной деятельности и определенные коллективы и организационно их оформляет.
2. Социальное управление своим главным назначением имеет упорядочивающее действие на участников совместной деятельности, придающее взаимодействию людей организованность. При этом обеспечивается согласованность индивидуальных действий участников совместной деятельности, а также выполняются общие функции, необходимые для регулирования такой деятельности и прямо вытекающие из ее природы (например, планирование, координация, контроль и т.п.).
3. Социальное управление имеет в качестве главного объекта воздействия поведение (действия) участников совместной деятельности, их взаимоотношения. Это – критерии сознательно-волевого характера, в которых опосредствуется руководство поведением людей.
4. Социальное управление, выступая в роли регулятора поведения людей, достигает этой цели в рамках общественных связей, являющихся, по сути, управленческими отношениями. Возникают они, прежде всего, между субъектом и объектом в связи с практической реализацией функций социального управления.
5. Социальное управление базируется на определенной соподчиненности воле людей – участников управленческих отношений, т.к. их отношения имеют сознательно-волевое опосредствование. Воля управляющих приоритетна по отношению к воле управляемых. Отсюда – властность социального управления, означающая, что субъект управления формирует и реализует «господствующую волю», а объект подчиняется ей. Так выражается властно-волевой момент социального управления. Следовательно, власть есть специфическое средство, обеспечивающее следование воли управляемых воле управляющих. Так происходит

волевое регулирование поведения людей, а в условиях государственной организации общественной жизни обеспечивается необходимое «вмешательство» государственной власти в социальные отношения.

б. Социальное управление нуждается в особом механизме его реализации, который олицетворяет субъекты управления. В роли таковых выступает определенная группа людей, организационно оформленная в виде соответствующих органов управления (общественных либо государственных), или же отдельные, уполномоченные на это лица. Их деятельность, имеющая специфическое назначение и особые формы выражения, является управленческой.

Управление, понимаемое в социальном смысле, многообразно. В самом широком смысле оно может пониматься в качестве механизма организации общественных связей. В подобном смысле можно говорить о том, что его задачи и функции практически выполняют все государственные органы, независимо от их конкретного назначения, а также общественные объединения. Элементом системы социального управления является также и местное самоуправление. В качестве объекта управления здесь выступает все общество в целом, все варианты развивающихся в нем общественных связей.

Социальное управление имеет и специальный смысл. В этом варианте его обычно характеризуют как государственное управление, под которым понимается специфический вид государственной деятельности, отличающий от ее иных проявлений (например, законодательная, судебная, прокурорская деятельность), а также от управленческой деятельности общественных объединений и других негосударственных формирований (трудовые коллективы, коммерческие структуры и т.п.).

## **1.2 Специфика государственного управления.**

Многие авторы основанием видов управления признают природу и субстанциональную специфику субъектов управления, исходя из чего разграничивают государственное управление (субъект управляющих воздействий - государство), общественное управление (субъект управляющих воздействий - общество и его структуры) менеджмент (субъект управляющих воздействий - предприниматель, собственник).[4] Среди всех видов управления государственное управление занимает особенное место, так как характеризуется только ему присущими свойствами. Рассмотрим важнейшие из них:

1. Государство, выступая в качестве субъекта управления, придает государственному управлению важное свойство, без которого оно не могло бы состояться. Это свойство системности. Как иначе, могло бы быть осуществлено управление огромными массами как человеческих, так и материальных ресурсов. Данное свойство принципиально ведь только при его наличии может осуществляться согласованность, координация, целеустремленность и эффективность.

2. Определяющее влияние на характер воздействий, осуществляемых данным видом управления, оказывает его субъект, то есть государство, и заложенная в нем властная сила. Так, обратясь к современной "Краткой философской энциклопедии" государство понимается как "структура господства, которая постоянно возобновляется в результате совместных действий людей, действий, совершающихся благодаря представительству, и которая, в конечном счете, упорядочивает общественные действия в той или иной области". Государство, тем и отличается от общественных структур, что им реализуется по отношению к людям государственная власть, которая имеет в источнике правовую обусловленность (легитимность), а в реализации силу государственного аппарата, обладающего средствами принуждения. Это силовое давление, которое ведет к тому, что поставленные в управлении цели, содержащиеся в нем организационные моменты, и установленные им нормы должны быть исполнены. Следовательно, все проблемы, связанные с государственным управлением, носят исторический характер: каково государство, что и как оно делает, какие ставит перед собой цели.

3. Это, безусловно, границы распространения государственного управления. Такие границы могут быть определены, как проходящие не в рамках всего общества, а выходящие за его рамки и проявляющиеся во внешней политике данного государства. Нормальный вариант взаимосвязи государства и общества характеризуется тем, что общественная жизнь людей обладает большим объемом свободы и самоуправления, границы же данной автономии определяются как общественными институтами, так и государством. То есть, государство посредством законодательства устанавливает основные типы и нормы поведения людей во всех сферах жизни и обеспечивает их соблюдение своей властной силой. В данном контексте проблемой является "распространенность государственного управления на общество", так как здесь уже пойдет речь не о технологических изменениях, а об анализе состояния самого общества, от способности его к само регуляции и адаптации к чему-то новому. Данная сентенция приводит нас к

выводу, что государственное управление будет сохранять свое влияние на общество, но является вопросом глубина этого влияния. Важно отметить то, что это влияние будет призвано отражать и воспроизводить в себе состояние общества. Тем самым управление должно находиться в коррелятивной связи с тем процессом и явлениями, на которые оно направляет свои целеполагающие, организующие и регулирующие воздействия.

Итак, *Государственное управление* - это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу.

Термин «государственное управление» широко используется в отечественной и зарубежной научной литературе, а также в законодательстве многих стран. Более 70 лет он употреблялся и у нас, давая тем самым конституционные основания для выделения данного вида государственной деятельности.[5]

## **1.3 Цель, функции и принципы государственного управления.**

Оценка и анализ состояния государственного управления РФ и поиски решений по повышению производительности государственного управления в сложившейся в Российской Федерации ситуации затруднены непроясненностью ряда общественно-политических и особенно обострившихся экономических проблем, которые выступают объективными основаниями для самого государственного управления. В данный момент мы должны ответить на принципиальные вопросы, без ясного понимания ответов на которые государственное управление как технология их реализации не имеет большого значения. Нужно определиться в следующих моментах:

### **1. В каком направлении мы движемся?**

В данном контексте следует ответить на вопросы, являющиеся концептуальными, системообразующими: Определиться, какое общество мы желаем построить и действительно можем. Определить адекватность ресурсов, которыми мы располагаем, и охарактеризовать ту политическую волю, которой мы обладаем. Да,



безусловно, на данном этапе идет реструктуризация общественно-экономической формации, произошел переход к частной собственности, мы находимся в плоскости рыночных отношений и живем в демократической стране со всеми недостатками этой модели в рамках нашего, специфического общества. Но данные ценности и завоевания являются общим выбором и весьма неопределенным. На основе выбора в пользу данных ценностей нельзя построить и сформулировать новую концепцию государственного управления. Надо определиться в специфике нашего общества и выделить общее и частное в рамках мирового опыта. Здесь следует принять во внимание огромный спектр факторов: от исторической специфики до особенностей менталитета.

## **2. В чем истоки преобразуемого нами общества?**

Как мы видим, этот вопрос органически перекликается с предыдущим, так как выбор пути включает в себя отбор и сохранение элементов накопленных знаний и их целевое использование. Ведь нельзя полностью отторгать идеи социализма и считать, что они не востребованы. Немало от идей и принципов социализма взято и практически реализовано во многих странах. Как пример можно взять идеи "нового" курса Ф.Д Рузвельта. Значит нам нужен более глубокий и критический анализ, необходимо вычлнить то, что является функциональным для развития будущего общества, а что выявило свою несостоятельность. Нам необходимо ранжировать общественные элементы, произвести селекцию элементов, которые могут быть адаптированы. Уже более 10 лет мы живем в переходном обществе и систему государственного управления необходимо адаптировать к интересам всего социального состава общества и ни в коем случае не допускать социального антагонизма.

## **3. Какие действия нужно совершать в переходный период?**

Этот вопрос является вполне логичным, так как достижение любых целей всегда связано с использованием соответствующих средств, ресурсов, форм и методов и в определенной мере они накладывают свой отпечаток на конечный результат. Можно говорить о большом количестве подобного рода опыта в современном обществе и рассматривать историю совершения действий по выходу из кризисного,

переходного общества через призму аналогий, но данное рассмотрение теряет свою проблематику, так как потеряна специфика нашей страны, на материале которой происходит рассмотрение.

Итак, целесообразно остановиться на основополагающем и очень сложном этапе формирования целей государственного управления. Как известно, цели выполняют обширные побудительные, стимулирующие и регулирующие функции. Цели государственного управления возникают на основе целей лежащих в основе жизнедеятельности данного общества. Они являются производными от целей общества. [6]

## **Цели государственного управления в современной России.**

1. Обеспечение внутренней и внешней безопасности страны.
2. Развитие и укрепление общественных институтов, обеспечивающих устойчивое и надежное демократическое развитие страны.
3. Конституционная защита прав и свобод граждан РФ, общая административно-правовая регуляция.
4. Формирование государственной политики, направленной на повышение благосостояния людей.
5. Поддержание позитивной экологической обстановки.
6. Поддержание рыночных механизмов.
7. Грамотное, взаимовыгодное сотрудничество регионов и центра.

Это лишь весьма общий обзор тех целей, которым призвано служить государственное управление. Но архиважным является создание "древа целей", в котором были бы оперативные и стратегические, конечные и промежуточные, общие и частные цели. Цели должны представлять собой симбиоз, синтез, то есть некую целостность. Но, данную целостность нужно соединить с адекватными средствами, методами и формами их реализации, ибо в противном случае даже правильно поставленные цели в процессе их реализации будут искажены.

**Функции государственного управления** - объективно обусловленные виды властных, целеполагающих, организующих и регулирующих воздействий государства на общественные процессы. Это специфическое воздействие государства, причем важно отметить, что оно является целостным. На набор функций государственного управления влияют по крайней мере 2 фактора: состояние, структура, самоуправляемость общественных процессов, то есть совокупности управляемых объектов и, безусловно, место и роль государства в обществе. Таким образом, можно сделать умозаключение, что государство, а государственное управление как его производная, является с одной стороны тем элементом, который осуществляет насилие, т.е так называемым " легитимным насилием", а с другой стороны оно играет подчиненную обществу роль и определяется потребностями, желаниями и интересами общественного развития. Говоря о таком противоречии, хочется сделать шаг в сторону ограничения и замещения, а точнее, в первый момент вообще о ликвидации данной функции (я имею ввиду " насилие "). Но, ликвидировав данную функцию, нужно заполнить чем-то вакантное место, и здесь на ум приходит лишь механизм самоуправления, в противном случае мы будем поставлены перед фактом, когда организующие и регулирующие механизмы будут девальвированы и настанет так называемый вакуум управляющего воздействия, то есть хаос, произвол.

Таким образом, речь должна идти о проработке, выборе и оценке тех общественных институтов, которые способны взять на себя функции государственного управления и обеспечить их должную реализацию. Оптимальным вариантом было бы нахождение некоего баланса, так как в современном обществе мы являемся свидетелями уменьшения государственного сектора (приватизация в данный момент рассматривается одним из основных способов повышения эффективности в государственном секторе), но с другой стороны, повышения роли государственного регулирования в организации и разработке политики в сфере организации рыночных отношений.

## **1.4 Особенности государственного управления в современной России.**

Ранее в работе был выдвинут и доказан тезис о исторической составляющей государственного управления и ее несомненном влиянии на всю действительность. Тем самым, перед нами встает новая проблема исследования - это вопрос о специфике государственного управления в России и ее выражении. Концепция

государственного управления не может быть сформирована без учета того особенного и уникального, что объективно присуще ему в силу своеобразия исторических, географических, производственных, этнических и других оснований. Но уделяя такое большое внимание специфике, нельзя оставлять без внимания то типичное, универсальное, что должно быть присуще Российскому государству, как составной части мирового сообщества и стране, развивающейся в русле общечеловеческой культуры. Очень важным является то, что только слияние этих свойств в Российской государственности открывает путь к широкому использованию мирового опыта, к идентификации определенных государственно-управленческих институтов, и одновременно, к сохранению, воспроизводству и развитию сугубо национального, самобытного, свойственного лишь России. Разумный синтез и его эффективное использование - вот решение проблемы. Но данные намерения легко декларируются и далеко не легко достигаются. Исходя из этого, попробуем вычлнить эти особенности, так как без определения оных анализ проблематики эффективного государственного управления является вряд ли возможным.

Итак, попытаемся выделить несколько плоскостей, в рамках которых возможен анализ специфики, особенностей государственного управления в России

1. Безусловно, данный вопрос нужно рассматривать через призму вековых традиций. Это, конечно же, политическая культура населения и правящей элиты в большей, или меньшей мере определяющая особенности рассматриваемой проблемы. Не обязательно, чтобы эти традиции определяли процесс государственного управления. Несомненно, однако, что неучёт их, возможный на относительно коротком историческом отрезке времени, в конечном счете, создает ситуацию, не дающую право для научного анализа. Государственное управление России имеет многовековую историю, в которой просматривается набор определенных констант, постоянно действующих тенденций. Россия практически всегда (за исключением коротких периодов смут, гражданской войны) имела жестко централизованное государственное управление. Соотношение властно-управленческих функций (принятие, выработка решений) было смещено в пользу центра, где в свою очередь все или почти все сосредоточивалось вокруг одного лица и непосредственно работавшего на это лицо аппарата. В таком контексте практически не вставал вопрос об ином, более рациональном перераспределении власти между центром и местами (провинциями, административными единицами). Последним отводилась роль непосредственного исполнителя решений центра; исполнение этих решений было главным критерием оценки эффективности действий местных управленческих фигур (наместников, воевод, губернаторов,

первых секретарей).