

## **Содержание:**

# **Введение**

Любое государство осуществляет свою разнообразную деятельность через государственные органы, каждый из которых является частью государственного аппарата. Им принято называть совокупность органов, учреждений и организаций, осуществляющих в обществе государственную власть. Аппарат государства - это не механическое соединение его органов, а упорядоченная, организованная, целостная система. Смысл этой упорядоченности заключается прежде всего в том, что каждый орган государства выполняет вполне определенные управленческие функции, имеет свое поле ответственности. Государственный орган - это часть государственного аппарата, наделенная государственно-властными полномочиями и осуществляющая свою компетенцию в установленном им порядке. В современном обществе характер функций государственных органов определяется конституцией и другими законодательными актами.

В правовом государстве реализуется принцип разделения властей, органы государства, принадлежащие к разным ветвям власти, осуществляют свои полномочия самостоятельно, взаимодействуя между собой и уравнивая друг друга.

Федеративное устройство государства предполагает выделение государственных органов РФ и государственных органов субъектов Федерации. Государственные органы могут делиться на избираемые гражданами и формируемые другими государственными органами (прокуратура, суды), они бывают единоличными и коллегиальными.

Органы государственного управления, выступая носителями властных полномочий, призваны, руководствуясь определёнными методами, установить стабильность в своём государстве и обеспечить своим гражданам соответствующие условия для проживания в нём. Ведь именно от того, как органы государственного управления будут выполнять возложенные на них функции, будет зависеть развитие государства и жизнь граждан данного государства. Действие органов государственного управления изучает административное право и отраслевые юридические науки. Но в целом эта проблема носит общетеоретический характер,

поскольку включает такие вопросы как, влияние органов государственного управления на общественные отношения, способы взаимоконтроля органов государственного управления и общества, эффективность работы органов государственного управления и общественное мнение, и ряд других.

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.

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

В процессе управления находят свое непосредственное выражение его функции, определяемые природой и назначением управленческой деятельности. Это означает, что управление имеет функциональную структуру.

Таковы основные черты, характеризующие общее понятие управления. Они полностью приемлемы и для понимания управления в социальной сфере, где в роли субъектов и объектов управления выступают люди и их различные объединения.

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.

Во-первых, 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 в определенные коллективы и организационно их оформляет.

Во-вторых, социальное управление своим главным назначением имеет упорядочивающее воздействие 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.).

В-третьих, социальное управление имеет в качестве главного объекта воздействия поведение (действия) участников совместной деятельности, их взаимоотношения. Это - категории сознательно-волевого характера, в которых опосредуется руководство поведением людей.

В-четвертых, 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.

В-пятых, социальное управление базируется на определенной соподчиненности воли людей - участников управленческих отношений, так как их отношения имеют сознательно-волевое опосредование. 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.

Целью данной работы является анализ основ государственного управления.

# 1. Основы государственного управления

## 1.1. Понятие государственного управления

Государственное управление в широком понимании - это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность представительных органов власти, исполнительных органов государственной власти, прокуратуры, судов и т. д.).

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 назначения. Общетеоретические позиции, включая кибернетические, дают достаточные основания для следующих выводов:

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

Управление служит интересам взаимодействия составляющих ту или иную систему элементов и представляющих единое целое с общими для всех элементов задачами.

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

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.

Государственное управление осуществляется в любом государстве. Это реальность, без которой не может работать государственно-властный механизм.[\[1\]](#)

Объектами управления могут быть вещи (управление вещами), явления и процессы (управление процессами), люди (управление людьми), а субъектом управления всегда выступает человек (оператор, распорядитель, руководитель и т. д.) или коллективное образование – администрация (дирекция, руководство, командование и т. д.). При всем многообразии суть любой разновидности управления состоит в направлении и согласовании (координации) действий участников процессов, явлений, подчинении их целенаправленной воле управляющего субъекта.

Социальное управление – это управление многочисленными и разнообразными социальными процессами, протекающими в человеческих общностях: племена, роде, семье, различного рода общественных объединениях людей, наконец, в государстве как самой широкой и сложной устойчивой человеческой общности. Социальное управление – сложное общественно-историческое явление.

Общественное потому, что управление – необходимое и непреложное условие совместной деятельности людей, необходимый ее элемент. Исторической же категорией социальное управление является потому, что по мере развития общества изменяются задачи, характер, формы, методы, круг лиц, осуществляющих управление, хотя само по себе оно всегда остается необходимым атрибутом жизнедеятельности любого общества на всех этапах его исторического развития.

Предпосылкой и одновременно движущей силой процесса социального управления выступает власть. Общеизвестно, что власть как социальное явление и неотъемлемое свойство человеческого сообщества служит инструментом организации данного социума, регулятором складывающихся в нем общественных отношений. В современных условиях ныне действующей Конституции РФ в системе управления всеми делами общества и государства можно выделить три основные разновидности социального управления: общественное, муниципальное и государственное.

Общественное управление осуществляется внутри и в рамках различного рода объединений граждан руководящими органами, создаваемыми ими на принципах самоуправления в соответствии с уставами, на основе локально-правового регулирования, дополняемого государственным административно-правовым регулированием, строго определенным законом, которое связано с

государственной регистрацией объединений, надзором и контролем за их деятельностью.

Муниципальное управление выступает в виде местного самоуправления, действующего в качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению и обеспечивающей защиту интересов граждан, основанных на совместном их проживании на определенной территории. Устанавливая конституционную модель местного самоуправления в России и его роль в формировании демократического государства и гражданского общества, законодательство достаточно четко определяет как собственные предметы ведения местного самоуправления, так и полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в области местного самоуправления.

Государственное управление как форма реализации прерогатив государства его органами и должностными лицами в общей системе социального публичного управления является основной сферой действия и применения норм административного права. В узком организационном, административно-правовом смысле под государственным управлением понимают лишь один специфический вид государственной деятельности, связанной с реализацией исполнительной государственной власти как одной из ветвей государственной власти, которая осуществляется системой специальных государственных органов исполнительной власти или органов государственного управления.

В широком же смысле государственным управлением именуют деятельность любых государственных органов всех ветвей государственной власти, поскольку общей целью и содержанием деятельности как всего государства в целом, так и любых его органов является определенное упорядочение общественных отношений.

## **1.2. Цели и принципы государственного управления**

Принцип (от лат. *principium* – первоначало, первооснова) отражает закономерности, отношения, взаимосвязи между элементами системы государственного управления. Принципы государственного управления – это фундаментальные, научно обоснованные и в большинстве случаев законодательно закрепленные положения, на основе которых строится и функционирует система

государственного управления.

Система государственного управления, как и всякое социально организованное образование, состоит из функционально объединенных связями подсистем (элементов), которые обладают специфическими свойствами, благодаря чему и находят свое место в структуре организации. Организационно-функциональная структура государственного управления представляет собой определенным образом организованный, функционально взаимосвязанный состав системообразующих элементов (структурных частей): государственные институты, обеспечивающие функционирование системы управления, в их вертикальной и горизонтальной зависимости, в организационном взаимодействии и соподчиненности. Она определяется факторами организационно-функциональной устойчивости: подсистемами целей и принципов; разграничением компетенции, распределением функций и полномочий между субъектами и объектами управления; подсистемами используемых форм, методов, средств и ресурсов управления.[\[2\]](#)

Построение организационно-функциональной структуры управления начинается с определения его целей. Цель государственного управления заключается в создании оптимальных условий достижения определенного уровня состояния общества и государства в соответствии с намеченными перспективами их развития.

Согласно ныне действующей Конституции Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Это главная, конституционно провозглашенная цель российского государства, магистральное направление его внутренней и внешней политики. В ней берет начало древо целей государственного управления, которое имеет четко выраженную иерархическую структуру в зависимости от масштабов, сложностей, приоритетности решаемых государством задач.

При достижении главной цели обычно доминирует один из двух способов: директивное управление или терминальное управление. Первый представляет собой систему жесткого программирования, второй - свободного программирования движения к цели. Выбор путей представляет собой определение обеспечивающих целей и в конечном счете может играть решающую роль в достижении заданных целей. В ряде случаев система обеспечивающих целей превращается в самоцель, а государство и общество становятся ее

заложниками, как это имеет место при тиранических режимах.[\[3\]](#)

По мере реализации основных и обеспечивающих целей возникает огромное многообразие побочных целей, призванных обеспечивать целостность, динамизм и надежную управляемость государства как системы. Сформировать структуру целей государственного управления, расположить их в строго иерархическом порядке, проследить взаимосвязь между целями разного содержания, их логику и взаимную увязку при достижении основной цели позволяет прием, получивший название «древа целей».

Древо целей в государственном управлении есть способ формирования структуры целей программы государственного развития, обеспечивающий взаимосвязь множества целей и подцелей разного содержания (социальных, политических, экономических, духовных и т.д.), их согласование для достижения качественных изменений в заданном направлении. Древо целей имеет иерархическую структуру. В ней, по существу, представлена общая стратегия государственного управления, что придает ему системно-организованный характер.

Организационные цели государственного управления заключаются в создании системы функциональных и организационных структур, их институционализации, способной обеспечить соответствующее влияние субъекта управления на объект управления.

Поскольку государственное управление многообразно по избранным целям и решаемым задачам, то наиболее существенные, специфические, объективно необходимые, устойчивые связи и отношения, присущие именно этому виду управленческой деятельности, выявляются и находят должное обоснование в заложенных в ее основу принципах. Таким образом, принципы государственного управления - это фундаментальные, научно обоснованные и по большей части законодательно закрепленные положения, в соответствии с которыми строится и функционирует система государственного управления. Отступление от того или иного принципа может вызвать серьезные сбои во всей системе. Социальный организм изобилует таким количеством связей и отношений, что порой даже самое на первый взгляд незначительное отклонение или разрыв в какой либо цепочке взаимоотношений влечет за собой цепную реакцию с непредсказуемыми последствиями.[\[4\]](#)

В отечественной и зарубежной науке существуют различные подходы к классификации и систематизации принципов управления. С учетом специфики

государственного управления можно выделить следующие подсистемы (блоки) принципов управления: общие (общесистемные), организационно-технологические, частные. Первые раскрывают содержательную и общецелевую направленность управления, вторые - ее организационную и технологическую стороны, третьи касаются главным образом непосредственного руководства деятельностью людей, участников управленческого процесса и исполнителей.

## **2. Система органов государственного управления**

Система государственного управления включает в себя соответствующие органы управления. Каждый из уровней управления — федеральный, региональный и местный — обладает своими органами власти. Государственная власть разделяется на законодательную, исполнительную и судебную. (приложение 1)

Государственную власть осуществляют Президент РФ, Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды, органы власти субъектов РФ.

Государство как организация публичной власти осуществляет ее, выполняя свои многообразные функции управления общественными процессами, с помощью образуемых в установленном порядке государственных органов. Они являются вспомогательными институтами государственной власти, проводниками ее решений, теми ее структурами, которые практически реализуют властные полномочия в соответствии с определенной им компетенцией.

Наиболее существенный признак государственных органов - наличие государственно-властных полномочий. Вместе с другими этот признак позволяет провести четкое разграничение между государственными органами, являющимися носителями государственной власти, и государственными организациями, учреждениями, предприятиями, а также негосударственными органами и организациями. Государственно-властные полномочия выражаются в компетенции государственных органов и практически реализуются в принимаемых ими властно-управленческих решениях.[\[5\]](#)

Они закрепляются в издаваемых государственными органами от имени государства юридически обязательных нормативных и индивидуальных правовых актах, а также находят свое отражение в конкретных действиях и предпринимаемых мерах. Во исполнение принятых решений государственные органы осуществляют

наблюдение за неуклонным соблюдением требований, содержащихся в данных актах, обеспечивают защиту этих требований от нарушений путем применения разнообразных мер воспитания, убеждения, разъяснения и поощрения, а в необходимых случаях и государственного принуждения. Они совершают многие другие действия, имеющие юридическое значение, например, выдают документы, удостоверяют юридические факты, регистрируют общественные объединения лицензируют виды деятельности и т.д.

Государственные органы в Российской Федерации составляют единую систему осуществления государственной власти. Такое единство определяется федеративным устройством и государственной целостностью России (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ), что производно от полновластия народа, который, являясь носителем суверенитета и единственным источником государственной власти, осуществляет ее непосредственно, через органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 1, 2 ст. 3)[\[6\]](#). Граждане России, реализуя свои права участия в управлении делами государства, могут влиять на формирование государственных органов через выборы и своих представителей. Под структурой государственных органов в Российской Федерации понимается совокупность ее федеральных, региональных (субъектов федерации) и местных органов государственной власти.

При этом система органов местного самоуправления образует самостоятельную совокупность органов, которые не относятся к органам государственной власти. Однако органы местного самоуправления обладают властными полномочиями. Но они не носят государственного характера и, в отличие от государственно-властных полномочий, не осуществляются от имени Российской Федерации.[\[7\]](#)

В Российской Федерации единство системы государственных органов обеспечивается наряду с разграничением предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации. Оно проявляется также и в том, что все органы этой системы действуют совместно, находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости. Целостность государственного управления обеспечивается и поддерживается за счет скоординированной и сложной работы организационных структур государственного аппарата разного уровня. Существующая между органами государственной власти тесная организационно-правовая взаимосвязь характеризуется тем, что одни органы избираются, назначаются или формируются другими органами, одни из них руководят другими, одни подотчетны и ответственны, подконтрольны и подчинены другим.[\[8\]](#)

К ведению Российской Федерации п. «г» ст. 71 Конституции РФ относит «установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти»<sup>[9]</sup>. По сути, в данной статье речь идет о системе федеральных органов, относящихся ко всем названным ветвям государственной власти в их единстве и взаимодействии.

Конституция России (ч. 1 ст. 11) прямо называет федеральные органы, которые входят в эту единую систему. Согласно указанной норме государственную власть на федеральном уровне осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды Российской Федерации. Статья 71 (п. «г») Конституции РФ исходит из внутреннего органического единства системы федеральных органов государственной власти, закрепленного положением ч. 1 ст. 3, согласно которой носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

Те же положения нашли свое отражение в ч. 3 ст. 5, провозглашающей единство системы государственной власти в качестве одной из основ государственного устройства Российской Федерации. Особенности же правового регулирования организации и деятельности федеральных органов, относящихся к той или иной ветви государственной власти, закрепляются другими положениями Конституции РФ (гл. 4 «Президент Российской Федерации», гл. 5 «Федеральное Собрание», гл. 6 «Правительство Российской Федерации», гл. 7 «Судебная власть») и конкретизируются в ряде федеральных конституционных законов.

Таким образом, под структурой федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, установление которой отнесено к ведению Российской Федерации (п. «г» ст. 71), следует понимать единство взаимосвязанных федеральных органов различных ветвей государственной власти, которое, исходя из разграничения полномочий при осуществлении законодательных, исполнительных и судебных функций, обеспечивает баланс этих властей, систему взаимных сдержек и противовесов. В системе, структуре и процедурах деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти отражена федеративная природа современной России.<sup>[10]</sup>

Особенность системы государственных органов России заключается в том, что отдельные ее составные части (совокупность органов) сами образуют системы органов, являясь тем самым подсистемами единой системы<sup>2</sup>. Однако элементы

(объекты) этой системы неоднородны: Федеральное Собрание является, условно говоря, конечным объектом, не образующим своей собственной системы и структурно состоящим из двух элементов - палат; Правительство России как совокупный орган исполнительной власти образует систему федеральных органов исполнительной власти; федеральные суды, имеют свою систему - Конституционный Суд как конечный субъект этой системы и две подсистемы: систему федеральных судов общей юрисдикции с подсистемами общих и военных судов (могут создаваться и иные специализированные суды), замыкающуюся на Верховном Суде РФ, и систему федеральных арбитражных судов с Высшим Арбитражным Судом РФ.

Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации: республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, как гласит ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, создается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных, и исполнительных органов государственной власти.

Систему органов местного управления составляют государственные органы, организованные по территориальному или функционально-отраслевому принципам, осуществляющие управленческую деятельность посредством структурных подразделений в административных границах конкретной территории [11]. К ним относятся территориальные органы юстиции, внутренних дел, финансовые, сельского хозяйства, архитектуры и строительства, по управлению государственным имуществом, по промышленности, торговле земельным ресурсам и землеустройству, транспорту и связи, образованию, здравоохранению, культуре и др. Также сюда можно отнести налоговую инспекцию, военные комиссариаты, управления статистики, миграционную службу, управления безопасности, чрезвычайных ситуаций, гражданской обороны, санитарно-эпидемиологического надзора, гидрометслужбы и т.п.

Под структурой государственного органа понимаются его внутреннее устройство, порядок расположения составляющих его звеньев, подразделений, их соотношение, подчиненные выполняемым функциям, объему полномочий и компетенции, исходящими из общей компетенции и предмета ведения данного органа. Организационная структура государственного органа может быть довольно простой (прокурор района) или весьма сложной (двухуровневая структура парламента). Чем выше положение органа в вертикальной иерархии, тем, как правило, сложнее его структура.

Она находит свое отражение в штатном расписании, где детализируется полное наименование структурных подразделений, учрежденных должностей с их классификацией и предусмотренным обеспечением. В состав каждого государственного органа входят лица, являющиеся непосредственными носителями и исполнителями государственно-властных полномочий, а также лица, обеспечивающие исполнение как полномочий таких лиц, так и полномочий собственно государственных органов. В составе государственных органов есть и технический аппарат (вспомогательно-обслуживающий персонал).

Организационная структура государственного управления включает в себе определенный состав, организацию и устойчивую взаимосвязь человеческих ресурсов, технических и других средств, выделяемых и затрачиваемых обществом на формирование и реализацию государственных управляющих воздействий.[\[12\]](#)

Государственное управление является повседневным и оперативным видом деятельности, осуществляется специально уполномоченными на то субъектами управления в объеме и порядке, определенном законом. В процессе государственного управления эти специальные субъекты реализуют по предметам ведения и в объеме своей компетенции внутренние и внешние функции государства не только в рамках исполнительной власти, но и в законодательной, судебной и прокурорской сфере деятельности.

## **2.1 Виды государственного управления**

Видами государственного управления являются:

- внутреннее государственное управление, осуществляемое исполнительными органами государственной власти в целях организации самой системы этих органов и обеспечения правовых режимов их работы, т. е. для проведения позитивной управленческой деятельности для решения государственных задач и исполнения нормативных правовых актов (осуществление действий по организации деятельности самих исполнительных органов государственной власти, совершенствованию института государственной службы, разработка и принятие нормативных правовых актов);
- внешнее государственное управление осуществляется органами исполнительной власти в целях реализации «внешних» (в том числе иногда и принуждающих) полномочий, т. е. полномочий, адресованных субъектам права (физическим и

юридическим лицам), не входящим в структуру государственной администрации (например, осуществление деятельности по регистрации и лицензированию);

- внутриорганизационное государственное управление — осуществление исполнительно-распорядительных функций органами законодательной (представительной) власти, судами, прокуратурой и иными государственными органами, традиционно не относящимися к исполнительным органам государственной власти.

Государственное управление урегулировано публичным (административным) правом, при этом отдельные государственно-управленческие вопросы подлежат частноправовой (гражданско-правовой) регламентации. Поэтому следует различать суверенное государственное управление и управление, осуществляемое в частноправовых формах. Эти виды управления характеризуются различными правовыми формами. Если государственное управление осуществляется в форме публичного права, то тогда говорят о суверенном (публичном) управлении, реализуемом самим государством (его органами, государственными служащими) либо от его имени; если управленческая деятельность установлена частным правом, то здесь речь идет о частноправовом управлении.

Суверенное управление — это управление «принуждающее» (правоохранительное, атакующее, «нападающее», ограничивающее права субъектов права, жесткое), т. е. применяющее меры административного принуждения. В данном случае контрольно-надзорные органы и должностные лица применяют меры обеспечительного, предупредительного, пресекающего, наказательного и восстановительного характера. Здесь возможно временное ограничение реализации прав и свобод граждан, права распоряжения объектами собственности физических и юридических лиц. Принудительное управление осуществляется в основном полицейскими и другими контролирующими органами, в задачи которых входит обеспечение общественного порядка, предотвращение правонарушений, защита общества от опасностей. Главным принципом «принуждающего» управления является законность.

В отечественной административно-правовой литературе последних десятилетий проблемы «частноправового» управления не затрагиваются. Такой вид управления имеет место в тех случаях, когда само государство не выступает в роли суверенного участника правоотношений. Поэтому оно предполагает равноправие государства как участника частноправовых отношений, т. е. участвует в общей конкурентной экономической жизни, получает финансовые доходы, увеличивает

свое состояние или продает его, совершая при этом соответствующие действия. Деятельность, осуществляемая в частноправовых формах, направлена на достижение государственно-управленческих целей и решение государственно-правовых задач путем участия в экономической жизни.

Частная область государственного управления охватывает материальные (экономические) потребности управления, т. е. когда государство выступает в качестве частного предпринимателя и заключает различные договоры. К ним относятся, например, договоры купли-продажи, которые имеют целью обеспечение управления необходимыми для управленческой деятельности материалами (формирование и обеспечение деятельности персонала управления, приобретение материалов, техники, канцелярских принадлежностей, земельных участков для возведения административного здания), договоры подряда с дорожно-строительными предприятиями, договоры лизинга и договоры на сервисное обслуживание, трудовые договоры со служащими и рабочими, находящимися на публичной службе. Государство участвует в этих договорах в качестве не только заказчика и потребителя, но и субъекта, желающего получить экономическую (финансовую) прибыль как самостоятельный предприниматель на равных с другими предпринимателями.

Управление, в процессе осуществления которого используются частноправовые средства и механизмы, может также осуществляться как хозяйственная деятельность органов публичной власти по обеспечению «нормального» существования общества (например, государственное обеспечение электроэнергией, газом, водой, теплом; организация самими городами, поселками и другими административно-территориальными единицами уборки мусора, очистки сточных вод, ликвидации вредных веществ и т. д.). Такое управление, которое можно назвать созидающим, «положительным», является необходимым атрибутом современного социального государства. «Положительное» управление — это забота государства о нормальном существовании людей; это и управление образованием, и социальным строительством (строительством жилья на льготных условиях для определенных категорий населения), и управление в области здравоохранения, экономики, транспорта, электроснабжения, водоснабжения и т. д. Подобная форма организации управления распространена во многих странах, причем она допускается лишь в определенных случаях. Там, где не имеется четкого правового регулирования со стороны государства, положительное управление могут осуществлять частные предприятия.

Управление с точки зрения его организации в принципе одинаково во всех сферах, однако следует различать общее управление и особенное (специальное) управление. Общее управление предназначено для любого вида управленческой деятельности и реализуется одинаковыми механизмами, формами и методами независимо от отраслей и сфер управленческой деятельности. Особенное управление распространяется на конкретные сферы и области — финансы, строительство, сельское хозяйство, горное дело, внутренние и иностранные дела и т. д.

### **3. Проблемы и пути совершенствования взаимодействия органов государственной власти**

На сегодняшний день, несмотря на многообразие целей и функций государственного управления, в целом они лежат в плоскости следующих проблем:

- обеспечение независимости государства в связи внешней опасностью и угрозами;
- защита прав и свобод граждан;
- обеспечение общественного порядка и согласия внутри страны;
- содействие всеобщему благосостоянию.

Следует отметить, что реализация отдельных функций может повлечь за собой необходимость формирования других, как, например, обеспечение общедоступности минимальных социальных гарантий населению требует государственного регулирования цен на социально-значимые товары и услуги. Исходя из этого уже нельзя однозначно классифицировать функции государства как экономические, социальные, политические, культурные, экологические и т. д., или внутренние и внешние, так как они во многом взаимосвязаны и взаимозависимы и здесь целесообразнее выделять целевую направленность функции, а именно – для противодействия каким угрозам предпринимается данная деятельность государства.

Реалии существования нашего общества в настоящее время находятся в прямой зависимости от эффективности государственного управления и неразрывно связаны с ней. Если государственное управление стремится добиться успеха, то оно должно обеспечить гражданам комфортные условия существования в

соответствии с обещаниями, сделавшими это управление легитимным. 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 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.[\[13\]](#)

Решение вопроса оптимизации государственного управления заключается в том, чтобы создать такой правовой механизм, который бы позволил выработать в отношении неэффективной или противоправной деятельности государственных служащих или должностных лиц систему сдержек и противовесов. Общество само должно с помощью демократических институтов и норм права создавать условия для повышения качества деятельности государственной службы.

Исходя из особой значимости норм права, следует прежде всего остановиться на характеристике конституционной ответственности государственных служащих, которая должна предопределять все иные разновидности ответственности. В этой связи в Конституции РФ следует отразить следующее: необходимо закрепить положения, предусматривающие обязанности государственных служащих перед обществом и государством. В нормах права необходимо зафиксировать масштаб ответственности государственных служащих, меры социальной необходимости и объективно обусловленные требования государства; конституционная ответственность должна найти свое правовое выражение в требованиях законности, сущность которой следует определять соблюдением и исполнением обязанностей перед обществом и государством. Кроме этого, законность должна нести в себе ответственное отношение государственного служащего к своему поведению в сфере правового регулирования, т.е. она должна представлять собой политико-юридическое выражение позитивной социально-политической ответственности.

Таким образом, выраженная в Конституции РФ ответственность государственных служащих должна предстать перед нами как особый тип перспективной ответственности, воплощающей в себе чувство долга по отношению к праву, обществу и государству.

К сожалению, действующая система управления предопределяет ряд системных проблем в построении эффективной организации государственной службы, без решения которых мы так и не сможем обеспечить действенные механизмы ответственности. Одним словом, для эффективной работы сначала необходимо определить цели деятельности, затем следует наделить государственных служащих соответствующими возможностями в решении жизненно важных вопросов, после чего установить ответственность за невыполнение своих обязанностей. В этой связи следует разрешить ряд наиболее значимых проблем.

Во-первых, по Конституции РФ Президент РФ стоит как бы над ветвями власти. Его основное назначение сводится к обеспечению их согласованного функционирования. Однако, как показывает практика, глава государства принимает активное участие и в иных сферах государственной деятельности, при этом не неся никакой ответственности за принимаемые решения.

Во-вторых, в соответствии с Конституцией у нас существует три системы органов власти - федеральная, субъектов Федерации и местного самоуправления. Их наличие требует более основательной разработки механизма реализации полномочий совместного ведения.

В-третьих, отсутствие четкой нормативно-правовой базы управления создает возможности для противоречивого функционирования элементов механизма государственной власти.

Наличие указанных факторов является объективным ограничителем эффективности государственной службы. Комплекс данных проблем актуализирует принятие мер, направленных на: более детальное определение места и функций "президентского модуля правления" в системе органов власти; реальное обеспечение единства государственной власти; разработку направлений государственной деятельности с целью эффективного функционирования элементов государственной власти.

Детальное определение места и роли Президента РФ в системе управления государством предполагает законодательную оптимизацию "модуля президентского правления" в системе управления государством. Данное направление деятельности формируется Президентом РФ, Администрацией Президента, Советом Безопасности и полномочными представителями Президента в округах.

Оптимизация модуля президентского правления должна быть основана на корректировке функций и полномочий Президента как стабилизатора всей политико-правовой жизни, гаранта прав и свобод человека, института, обеспечивающего качественное функционирование всех органов государственной власти. Деятельность перечисленных выше структур надо освободить от рутинных управленческих функций и сделать центром принятия решений по стратегическому развитию, определению основных направлений и приоритетов деятельности, координации и согласованию деятельности всех ветвей власти. Думается, что с упразднением Совета Безопасности и распределением его функций между Администрацией Президента и Государственным Советом создастся более четкий механизм координации и взаимной дополняемости возможностей, функций и полномочий данных органов в предотвращении и профилактике негативных факторов, угрожающих развитию государства и общества (экономического, политического, финансового, социального характера). Данное обстоятельство будет способствовать исключению параллелизма в работе Совета Безопасности и Администрации Президента и двойной ответственности, порождающей безответственность. Закрепление ряда полномочий за Администрацией Президента позволит возложить на главу государства прямую обязанность в обеспечении охраны суверенитета, независимости и целостности государства, предусмотренных ст. 80 Конституции РФ.

Исходя из изложенного, опираясь на Закон "О безопасности" и Концепцию национальной безопасности Российской Федерации, мы считаем, что целесообразной будет передача в компетенцию Администрации Президента РФ следующих функций и полномочий: разработку основных направлений стратегии обеспечения безопасности Российской Федерации и организацию подготовки федеральных программ по ее обеспечению; подготовку рекомендаций Президенту Российской Федерации для принятия решений по вопросам внутренней и внешней политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; разработку оперативных решений по предотвращению чрезвычайных ситуаций, которые могут повлечь за собой существенные социально-политические, экономические, военные, экологические и иные последствия, а также по организации их ликвидации; подготовку предложений Президенту Российской Федерации о введении, продлении или отмене чрезвычайного положения.

За Государственным Советом следует закрепить: определение жизненно важных интересов личности, общества и государства и выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности общества и государства; разработку предложений по

координации деятельности органов исполнительной власти в процессе реализации принятых решений в области обеспечения безопасности и оценку их эффективности; совершенствование системы обеспечения безопасности путем разработки предложений по реформированию существующих либо созданию новых органов власти, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства.

По нашему мнению, основное назначение Администрации Президента РФ должно сводиться к решению информационно-аналитических и кадровых задач, к созданию условий для деятельности Президента РФ. Структурные подразделения данного органа должны анализировать отчетные материалы, сопоставлять их с реальным положением дел в отдельных сферах общественной жизни. В задачи этого органа должно входить требование соответствующей информации, ее обработка и представление Президенту РФ, а не руководство органами исполнительной власти, что весьма распространено в настоящее время. Кроме этого, мы предлагаем сосредоточить деятельность Администрации Президента на организации контроля по вопросам, отнесенным Конституцией РФ к компетенции Президента; на обеспечении и реализации кадровой политики в отношении государственных служащих, федеральных государственных служащих и главных должностей; на информационном, материально-техническом и ином обслуживании Президента при выполнении им своих функций.

В заключение хотелось бы отметить, что эффективной государственная служба может быть только в том случае, если, говоря словами О. Миронова, "властные структуры поворачиваются лицом к людям, начинают плодотворное сотрудничество с общественностью в искоренении такого крайне опасного для любого государства недостатка, как равнодушие к судьбе, правам и жизни каждого конкретного человека".[\[14\]](#)

## **Заключение**

В заключении данной курсовой работы можно подвести следующие выводы:

Управление, понимаемое в социальном смысле, многообразно. В самом широком виде оно может пониматься в качестве механизма организации общественных связей. Здесь можно говорить о том, что задачи и функции этого механизма практически выполняют все государственные органы независимо от их конкретного назначения, а также общественные объединения. Элементом системы социального управления является также и местное самоуправление.

Социальное управление имеет и специальный смысл. В этом варианте его обычно характеризуют как государственное управление, под которым понимается специфический вид государственной деятельности, отличный 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.). Государственное управление - разновидность социального управления, с функционированием которого традиционно связано формирование особой правовой отрасли - административного права.

Следует иметь в виду, что понятие "государственное управление" - более широкое, нежели понятие "исполнительная власть". Последняя в известном смысле производна от государственного управления. Она призвана определить объем и характер государственно-властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности. В то же время государственное управление - это и есть тот вид деятельности, который направлен на практическую реализацию исполнительной власти. Последняя, по существу, составляет содержание деятельности по государственному управлению, выражая прежде всего ее функциональную (исполнительную) направленность.

Соответственно все субъекты исполнительной власти одновременно являются звеньями системы государственного управления. Однако далеко не все такого рода звенья могут быть субъектами исполнительной власти в ее конституционном смысле. В противном случае придется признать в качестве таковых, например, администрацию государственной организации либо концерна и т.п., таких звеньев системы государственного управления, которые находятся за пределами действия принципа разделения властей.

Государственное управление или практическая реализация исполнительной власти по своей юридической сути есть регулирующая деятельность. Однако при анализе его механизма и структуры нередко звучат чуть ли не как антиподы два основополагающих понятия - управление и регулирование. Законодательные и подзаконные правовые акты часто отдают предпочтение регулированию. Вместе с тем еще чаще два названных понятия подменяют друг друга, причем четкое разграничение между ними не проводится.

Конституция России устанавливает, что в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в

систему органов государственной власти (ст. 12). Таким образом, местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Местное самоуправление - это также и деятельность местных сообществ, и сформированных ими органов по самостоятельному и под свою ответственность решению вопросов местного значения, владению, пользованию и распоряжению муниципальной собственностью исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Границы такой деятельности определяются Конституцией и законами государства.

## **СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

1. Конституция РФ от 12.12.1993г. Российская газета, № 237, 25.12.1993.
2. Гречина Л. А., Административное право РФ. Курс лекций; учебное пособие. — Москва ; РГ-Пресс, 2015. - 112 с.
3. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. М., 2008. С. 6.
4. Охотский Е. В. Государственное управление в современной России. М., 2008. С. 26.
5. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления. Системный подход. М., 2007. С. 39.
6. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. М., 2008. С. 15.
7. Добрынин Н.М. Реформа государственного управления как необходимое условие становления нового российского федерализма: теория и практика // "Конституционное и муниципальное право", 2007, № 6.
8. Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России. Правовой аспект. М., 2008. С. 194.
9. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. М., 2008. С. 18.
10. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления. Системный подход. М., 2007. С. 46.
11. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления. Системный подход. М., 2007. С. 48.

12. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление : учебник /В. Е.Чиркин. - М., 2003. - 32 с
13. См.: Миронов О. Первым обязано защищать человека государство // Общая газета. 2007. 30 апр.
14. Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России. Правовой аспект. М., 2008. С. 194.
15. Уткин Э.А. Государственное и муниципальное управление. М., 2005.
16. Чурсина Е. В. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. М., 2006. С. 208.
17. Щепетев В. И. История государственного управления в России. М., 2004.
18. Энциклопедия государственного управления в России (комплект из 2 книг). М., 2008. С. 1072.

## Приложения

### приложение 1



1. Гречина Л. А., Административное право РФ. Курс лекций; учебное пособие. — Москва ; РФ-Пресс, 2015. - 112 с. [↑](#)

2. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. М., 2008. С. 6. [↑](#)
3. Охотский Е. В. Государственное управление в современной России. М., 2008. С. 26. [↑](#)
4. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления. Системный подход. М., 2007. С. 39. [↑](#)
5. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. М., 2008. С. 15. [↑](#)
6. Конституция РФ от 12.12.1993г. Российская газета, № 237, 25.12.1993. [↑](#)
7. Добрынин Н.М. Реформа государственного управления как необходимое условие становления нового российского федерализма: теория и практика // "Конституционное и муниципальное право", 2007, № 6. [↑](#)
8. Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России. Правовой аспект. М., 2008. С. 194. [↑](#)
9. Конституция РФ от 12.12.1993г. Российская газета, № 237, 25.12.1993. [↑](#)
10. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. М., 2008. С. 18. [↑](#)
11. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления. Системный подход. М., 2007. С. 46. [↑](#)
12. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления. Системный подход. М., 2007. С. 48. [↑](#)
13. Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление : учебник / В. Е.Чиркин. - М., 2003. - 32 с [↑](#)

14. См.: Миронов О. Первым обязано защищать человека государство // Общая газета. 2007. 30 апр. [↑](#)