

## Содержание

### Введение

#### 1. Теоретические основы государственного управления

##### 1.1 Понятие и сущность государственного управления

##### 1.2 Цель и функции государственного управления

#### 2. Правовое регулирование государственного управления

##### 2.1 Правовые отношения в сфере государственного управления

##### 2.2 Сущность правового регулирования государственного управления

#### 3. Государственное управление: особенности современного периода

##### 3.1 Модели государственного управления в России

##### 3.2 Особенности государственного управления в современной России

##### 3.3 Отличия государственного управления в России от государственного управления в других странах

### Заключение

### Список литературы

### Введение

Государственное управление - юридически властная, организующая деятельность особой группы органов государства, состоящая в практическом исполнении законов в процессе повседневного и непосредственного руководства, хозяйственного, социально-культурного, политического строительства. Государственное управление на основе беспристрастной законодательно выверенной системы и современных технологий является для России желаемой целью.

Государственное управление - это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу. Актуальность темы контрольной работы связана с тем, что ориентиры государственного управления, их смена непосредственным образом влияют на его функции, методы и формы. В свою очередь функции, методы и формы государственного управления указывают на его целевые установки, характер и

содержание.

Резкое сокращение сектора государственной собственности и ориентировка, даже форсирование общего перехода к рыночным отношениям, местное самоуправление получили свое отражение в функциях, методах и формах государственного управления.

Цель данной работы заключается в том, чтобы всесторонне показать особенности государственного управления в современной России.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- раскрыть понятие и сущность государственного управления;
- рассмотреть цели и функции государственного управления;
- охарактеризовать правовое регулирование государственного управления;
- определить модели государственного управления в России;
- выявить особенности государственного управления в современной России;
- проанализировать отличия государственного управления в России от управления в других странах.

При написании работы были использованы труды как российских, так и зарубежных авторов в области финансов и государственного управления.

Объектом исследования данной работы является система государственного управления. Предметом исследования выступают технологии принятия государственно-управленческих решений.

В процессе исследования при решении задач были использованы следующие методы: анализ и синтез литературы по изучаемой проблеме, сравнительный метод и др.

В структурном отношении работа представлена введением, двумя главами, заключением, списком литературы.

## 1. Теоретические основы государственного управления

### 1.1 Понятие и сущность государственного управления

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 [5, С. 12]:

- 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;

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

- 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.

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.).

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).

Среди всех видов управления государственное управление занимает особое место, так как характеризуется только ему присущими свойствами. Рассмотрим важнейшие из них [6, С. 121]:

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.

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.

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 саморегуляции 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. государственное управление россия модель

## 1.2 Цель и функции 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.

Цели государственного управления в современной России [10, С. 96]:

Обеспечение внутренней и внешней безопасности страны;

Развитие и укрепление общественных институтов, обеспечивающих устойчивое и надежное демократическое развитие страны;

Конституционная защита прав и свобод граждан РФ, общая административно-правовая регуляция;

Формирование государственной политики, направленной на повышение благосостояния людей;

Поддержание позитивной экологической обстановки;

Поддержание рыночных механизмов;

Грамотное, взаимовыгодное сотрудничество регионов и центра.

Это лишь весьма общий обзор тех целей, которым призвано служить государственное управление. Но наиболее важным 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. [7, С. 52] 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. Можно сделать вывод, 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.

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.

## 2. Правовое регулирование государственного управления

### 2.1 Правовые отношения в сфере государственного управления

Прежде всего, следует отметить, что общественные отношения, в которых выражен государственный интерес, т.е. практически реализуются задачи и функции государства по управлению делами общества, обобщенно называются государственно-управленческими отношениями. Они возникают, изменяются и прекращаются не только в связи с организацией и функционированием органов государственной власти в соответствии с действующим законодательством, но и в

связи с реализацией функций государственной власти в соответствии с компетенцией и полномочиями, которые осуществляются в целях управления делами общества и государства.

Правоотношения - это общественные отношения, урегулированные нормами права. Существует точка зрения, что правоотношения - это разновидность общественных отношений.

Однако право, хотя и принадлежит к области духовной жизни людей, представляет собой по основным своим характеристикам внешне объективированный институциональный социальный регулятор, который способен опосредовать самые разнообразные отношения. Право, по мнению С.С. Алексеева, представляет собой систему нормативных установок, опирающихся на идеи человеческой справедливости и свободы, выраженных большей частью в законодательстве и регулирующих общественные отношения.

Правовые отношения государственного управления - это урегулированные нормами права общественные отношения, складывающиеся по поводу осуществления государственной власти в связи с необходимостью управления делами государства и общества. Их участники являются носителями субъективных прав и юридических обязанностей во взаимодействии и взаимоотношениях по решению вопросов общественной жизнедеятельности посредством государственной власти. Всякое правоотношение индивидуализировано, т.е. складывается между отдельными субъектами (гражданами, их организациями, государственными органами и т.д.), связанными друг с другом правами и обязанностями, определяющими обеспеченную законом меру возможного и должного поведения. Мера поведения означает установление его границ (допустимых рамок). Возможность и долженствование реализуются в конкретных действиях, в реальном поведении. Поэтому правоотношение возникает при наступлении предусмотренных законом юридических фактов (договоров, административных актов, правонарушений, событий и т.д.).

У правоотношений есть своя структура - системная совокупность взаимосвязанных обязательных элементов. Их четыре [1, С. 216]:

- 1) субъекты (стороны, участники) правоотношения, наделенные свойством правосубъектности (совокупности правоспособности и дееспособности, включающей деликтоспособность);
- 2) содержание правоотношения, т.е. субъективные права и юридические обязанности, которыми наделяются его участники, а также их возможные поощрения и ответственность;
- 3) объект (он же зачастую и предмет) правоотношения, т.е. фактическое поведение его участников, на которое направлено правовое регулирование;
- 4) основания возникновения правоотношения, т.е. юридические факты (события).

## 2.2 Сущность правового регулирования государственного управления

Государственное управление как один из важнейших видов социального управления может быть исследовано с различных точек зрения: исторической,

политологической, правовой, экономической, организационной, институциональной, технологической, психологической, социологической, этической и др. С юридической точки зрения государственное управление представляет собой особую сферу правоотношений, которые складываются между государством и обществом, органами государственной власти, их должностными лицами, государственными служащими и гражданами, их организациями при взаимодействии по поводу осуществления государственной власти и управления делами общества и государства.

Исходными моментами в понимании сути правового регулирования общественных отношений государственного управления в современную эпоху признания демократических ценностей правового государства и гражданского общества служат представления об их месте и роли в создании условий для развития свободной и ответственной личности. От этого во многом зависит, каковы будут последствия строительства государства и управления им. Так, если в одном случае во главу угла поставить понимание государства как машины классового господства, диктатуры и насилия, а в другом - приоритеты социального развития на основе ограниченного законом государственного вмешательства в те сферы, где это социально оправдано, политически необходимо и экономически эффективно, то и результаты государственного управления будут принципиально иными. Именно поэтому естественной основой понимания правового регулирования отношений государственного управления становится рассмотрение государства, осуществляемой им власти и управления как правовых явлений, т.е. обусловленных правом и законом.

Со времен древнего Рима право (*jus*) в широком смысле не просто совокупность национальных законов (*lex*), обязательных для граждан государства, а социальное явление, содержащее в себе представления людей о своих общих потребностях, интересах и воле, о совпадающих идеалах и ценностях, о гуманизме и справедливости, о нужном и желаемом, важном и должном в частном и общественном поведении. С помощью права многообразие проявлений общественной жизнедеятельности людей получает свою упорядоченность в их личных, коллективных и общественных взаимосвязях. Правовое регулирование общественных отношений вводит их в определенные рамки публичных (с государственной властью) и международных отношений, играя конструктивную, созидательную роль, примиряя и согласовывая личное и коллективное, частное и общественное, индивидуальное и всеобщее. Как гласит античный афоризм, "право - это искусство добра и справедливости".

В различных странах сложились разнообразные обычаи и традиции, условия и культура общественной и частной жизни. Государство, занимая свое исключительное место в политической системе общества, обеспечивает различными способами условия взаимного существования и деятельности многих других институтов своего сообщества. Государство, являясь субъектом всей правовой системы, обеспечивает каждому отдельному субъекту права - от гражданина до общества в целом - возможности самовыражения, саморазвития и самоутверждения

как в собственных границах, так и в масштабах всей человеческой цивилизации или ее геополитических подсистем.

Зависимость и связанность государства и права исторически предопределяет состояние и возможности правовых механизмов в обществе, с помощью которых регулируются общественные отношения. "Право не зависит от государства в такой мере, чтобы государство могло освободить себя от самого права, - отмечал Г. Еллинек. В его власти, - как фактической, так и юридической, - придать тот или другой характер правопорядку, но не решать вопрос о его существовании". Действительный же правопорядок в обществе невозможен без развитой демократической государственности. Дело в том, что зависимость и связанность государства и права ведут к важным последствиям в обществе, с чем сопряжено применение правовых механизмов регулирования общественной жизнедеятельности. Потребность цивилизованного человеческого общества в правовом регулировании, как и в самом государстве, объясняется, очевидно, природой и культурой человека.

Природа человека как биосоциального существа не состоит исключительно из любви и добра. Она изначально диктуется потребностью выжить, занять положение в обществе и, вместе с тем, желанием получить защиту от кого-то свыше. Она содержит в себе также зло и агрессивность. В ней сочетаются добродетели и пороки, что, в свою очередь, зависит уже от конкретной культуры (ведь, у папуасов, например, съест человека - не порок, а ритуальная трапеза). Все это и формирует сложную палитру частной и общественной жизни людей. И если для проявления любви и добра действительно нужны свобода и плюралистическое гражданское общество, регулируемые институтами семьи, собственности и моральными нормами, то для преодоления зла и агрессивности актуально государство, основанное на праве. Такие общечеловеческие интересы и ценности как, например, власть, деньги и слава, влекут, за редким исключением, всех людей, являются значимыми для них. Но ничто так не разделяет их и не сталкивает друг с другом, как именно эти же интересы и ценности.

Государство как форма общества, как сообщество людей, связанных юридическими узами гражданства, государство как аппарат профессионалов, занятых реализацией функций власти и управления, используя правовые механизмы принуждения, призвано оказывать свое управляющее, организующее и регулирующее воздействие в целях нормализации общественных отношений и их гармонизации по поводу всеобщих потребностей, интересов и благ. В условиях демократии это достигается путем праводательной деятельности государства в лице его народа как источника и первосубъекта власти, а затем проводящих в жизнь его волю и выступающих от его имени государственных органов и должностных лиц и всего корпуса государственных служащих.

Правовое регулирование - юридическая функция, реализуемая государством в процессе воздействия на общественные отношения, посредством которой поведение участников этих отношений приводится в соответствие с требованиями и дозволениями, содержащимися в нормах права, легитимность и обязательность



исполнения которых поддерживается обществом и обеспечивается возможностями применения властной силы государства.

Собственно, само правовое регулирование можно рассматривать как часть государственного управления, поскольку эта функция принадлежит исключительно государству, которое выступает гарантом права, обладая при этом монополией на правоприменительную и правоохранительную деятельность.

3. Государственное управление: особенности современного периода

### 3.1 Модели государственного управления в России

В современном менеджменте выделяют классический и неклассический подходы к пониманию сущности и задач управления. В классическом менеджменте разработаны три основные модели управления: "механическая", "органическая" и "синтетическая".

Первая модель (традиции идут от Ф. Тейлора) по характеру является программно-целевой, нормативистской, поскольку будущее состояние управляемого объекта конструируется как образец желаемого его устройства. Это "жесткая" модель управления, так как она ориентирована на подчинение тех элементов управляемой системы, которые выбиваются из общего движения к цели.

В "органической" модели учитываются способности объекта управления к собственному развитию. Эта модель управления является "мягкой", поскольку для изменения нежелательного поведения элементов управляемой системы не прибегает к внешнему принуждению, а создает соответствующие внутренние условия для его корректировки в нужном направлении.

"Синтетическая" модель управления, с одной стороны, ориентируется на некие универсальные образцы, которые задаются более развитой социальной системой, а с другой - предполагает не просто копирование этих образцов, а их приспособление к иной социокультурной среде путем мобилизации органического потенциала самого модернизируемого общества.

В современной России в процессе модернизации наметился переход от "механистической" к "синтетической" модели управления [9, С. 18]. Однако при этом образовался разрыв между субъектом и объектом управления, которое рассматривается как способность субъекта управления "совладать с людьми и неопределенностями среды". Отсюда возникает искушение сконструировать будущее России, опираясь на глобальную теорию социального развития, без попыток найти механизм согласования социальных ценностей по поводу его идеала. При таком подходе часто "человеческий фактор" вообще воспринимается как помеха, особенно когда современные реформаторы оказываются "непонятыми народом". Для "синтетической" модели управления в современной России характерно также разделение функций по принципу: "ученые знают - политики могут". Первые, решая проблемы на теоретическом и прикладном уровнях, разрабатывают рекомендации политикам, а те, по идее, должны реализовывать их на практике. Однако научные рекомендации зачастую остаются невостребованными, хуже того, бывает так, что

следование им осложняет ситуацию. И дело здесь не только в политиках и управленцах, но и в характере этих рекомендаций, которые должны основываться не только на "чистом" знании, но и на практическом опыте. При этом мера "истинности" рекомендаций должна определяться не самой наукой, а обществом, его готовностью платить определенную цену за их практическое воплощение в жизнь.

В настоящее время в России складывается "инициирующе-резонансная" модель управления, большое влияние на формирование которой оказывают идеи синергетики. [9, С. 19] В определенной мере эту модель можно рассматривать как развитие "деятельностного" подхода в управлении, поскольку она основывается на признании того, что общество представляет собой сложно организованную систему, развитие которой носит необратимый и вероятностный характер, а выбор вектора ее эволюции вблизи точек бифуркации определяется в значительной степени случайностью.

Многие модели управления основываются на линейных представлениях о развитии социальных систем. Согласно этим представлениям, результат внешнего управляющего воздействия прямо пропорционален прилагаемым усилиям. С точки зрения синергетики это - не только упрощенный, но и опасный взгляд на процесс управления, поскольку прилагаемые усилия могут оказаться тщетными и вредными, если будут осуществляться вопреки тенденциям самоорганизации и саморазвития системы.

Синергетика исходит из того, что возможно несколько путей развития сложного объекта, будущее неоднозначно определяется настоящим (начальными условиями), его нельзя предсказать, опираясь только на предшествующий опыт. Оптимальный путь развития надо выбирать, его нужно вычислять, им нужно управлять. Однако спектр возможных путей развития органически заложен в самой системе, поэтому управление - это прежде всего умение определять потенциально возможные пути эволюции системы и, следуя одному из них, инициировать предпочтительные для управляющего тенденции ее саморазвития. Это возможно лишь в том случае, если управляющее воздействие будет согласовываться с внутренними свойствами управляемой системы. Такое иницирующее воздействие позволит добиваться значительных (резонансных) результатов при минимальных управляющих усилиях.

### 3.2 Особенности государственного управления в современной России

Государственное управление - это деятельность государства, направленная на организацию общественных отношений с целью обеспечения государственных интересов и проводимой государством политики.

Система государственного управления включает формы и методы воздействия на экономическую, социальную и духовную жизнедеятельность людей, связанных между собой общностью политической системы и территории. Большое значение в государственном управлении имеют социально-политические исследования, дающие необходимую информацию для принятия управленческих решений.

Особенности государственного управления в современной России обусловлены переходом от одной социально-экономической системы, основанной на

государственной собственности на средства производства, централизованном планировании и командно-административном управлении, к системе, основанной на разнообразии форм собственности, рыночной экономике, демократических механизмах управления, принципах гражданского общества. [4, С. 187]

Юридически новое российское государство возникло в декабре 1991 г. С этого момента начался переход от авторитарного стиля управления, основанного преимущественно на принуждении, к демократическому стилю, который исходит из того, что человек по своей природе стремится к деятельности, способен к самоуправлению, самоконтролю и не избегает ответственности.

Демократический стиль управления предполагает делегирование полномочий, предоставление большой самостоятельности в пределах своих функций, участие в принятии решений.

Переход России к демократическому стилю государственного управления вызвал необходимость пересмотра федеративных отношений. Конституция Российской Федерации, принятая на референдуме в декабре 1993 г., закрепила федеративное устройство страны. В состав Федерации вошло 89 субъектов, с большинством которых центр заключил договоры о разграничении полномочий и предметов ведения. Для координации действий были созданы объединенные органы государственного управления.

Наличие разнообразных форм собственности в современной России обусловило развитие различных видов управления: федеральное, региональное, муниципальное (местное) и частное (корпоративное).

Объектами федерального управления являются природные ресурсы, недра земли, естественные монополии, контрольные пакеты акционированных предприятий.

Объекты регионального и муниципального управления определяются на основе соглашений о разграничении собственности между органами власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления.

По воздействию на управляемый объект можно выделить отраслевое (функциональное) и территориальное управление.

Отраслевое управление основано на построении вертикали центр - предприятие. Оно реализуется через министерства, которые осуществляют единую техническую политику и обеспечивают необходимые внутриотраслевые и межотраслевые отношения. С развитием самостоятельности предприятий роль отраслевого управления постепенно снижается.

Территориальное управление включает в себя органы государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти на территории субъекта Российской Федерации и местное самоуправление. Функциями территориального управления являются рациональное размещение производства, углубление специализации, комплексное развитие региона, выравнивание уровней экономического и социального развития и др.

К другим видам государственного управления в России относятся административное и экономическое управление.

Административное управление связано с непосредственным воздействием на

интересы управляемых. В основе административных методов лежат авторитет власти, право руководителя отдавать распоряжения, требовать обязательного и точного их выполнения подчиненными, исполнителями. Администрирование является необходимым компонентом любого управления, его методы имеют свое функциональное назначение и не противоречат экономическим и другим методам управления, лишь дополняя их.

Экономическое управление воздействует на интересы объектов управления косвенно, т.е. через хозяйственное законодательство, финансовую, денежную и кредитную государственную политику. Для экономического управления характерно отсутствие прямого Директивного принуждения. Объект управления свободен в выборе варианта действий, однако если эти действия вступают в противоречие с законом, он возмещает ущерб государству.

Кроме названных видов государственного управления в современной России существуют и другие виды, например, стратегическое и тактическое управление. [1, С. 216]

Стратегическое управление определяет цели и задачи развития страны в целом или отдельных территорий, объектов, отраслей и т.д. в соответствии с политическим курсом государства. Тактическое управление - это конкретные действия по реализации стратегического курса.

Специфика условий переходного периода в России обусловила необходимость решения задач, несвойственных ранее для государственного управления. Среди них можно назвать либерализацию цен, введение института частной собственности на средства производства, реорганизацию государственных и сельскохозяйственных предприятий, приватизацию государственных предприятий, формирование рыночной инфраструктуры (биржи, финансовый рынок, рынок труда и др.), введение платных услуг в области образования, здравоохранения и др. сферах и многое другое. Опыта в решении этих сложных задач не было, поэтому были неизбежны ошибки, большие потери, а это сопровождалось частой сменой кадров управленцев, многие из которых могли только разрушать, но не создавать. Кроме того, на волне борьбы со старым режимом к управлению пришло много людей, не имеющих опыта управления. Все это привело систему государственного управления в России к кризису.

Необходимо отметить, что существенно изменилась структура государственного управления. Государственная власть сегодня разделяется на законодательную, исполнительную и судебную. Органы каждого вида власти самостоятельны. Государственную власть осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Президент Российской Федерации является главой государства и юридически не входит в систему ни одной ветви власти. Аппаратом осуществления функций главы государства является Администрация Президента Российской Федерации, которая действует на правах государственного органа управления. Президент возглавляет

Совет Безопасности и Совет обороны.

Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя и федеральных министров. Систему федеральных органов исполнительной власти образуют министерства, государственные комитеты, федеральные комиссии, федеральные службы, федеральные агентства и федеральные надзоры.

С принятием 31 марта 1992 г. Федеративного договора значительно повысилась роль в государственном управлении органов государственной власти субъектов Федерации.

Федерацию образовали административно-территориальные и национально-территориальные единицы: республики, края, области, города федерального значения, автономные области и округа, которые стали субъектами Федерации. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа имеют свое законодательство и свой устав.

В Конституции Российской Федерации, Федеративном договоре зафиксировано разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами власти.

Коренным образом изменилась в современной России система местного самоуправления. Органы местного самоуправления выведены из системы государственной власти и рассматриваются как важный элемент гражданского общества. [8, С. 261] Создана правовая база местного самоуправления, действует совет по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации. Теперь уже из Москвы не указывают, что надо делать в городе или селе.

Изменение структуры органов государственного управления обусловило необходимость изменения его содержания. Государственное управление заключается прежде всего в разработке и реализации государственной политики. Если в СССР ее определяли Политбюро и ЦК КПСС, то сегодня круг ее субъектов расширился: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство, а на региональном уровне - администрации и представительные органы.

Президент Российской Федерации обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. В нем формулируются основные политические цели и задачи государства на очередной год.

Правительство Российской Федерации ежегодно заявляет о приоритетах промышленной и социальной политики. Правительство Российской Федерации и Центральный банк Российской Федерации выступают с согласованными принципами денежно-кредитной политики.

Основу государственной политики России составляет социально-экономическая политика, которая включает в себя [1, С. 168]: 1) реформирование экономики; 2) финансовую и денежную политику; 3) аграрную политику; 4) структурную политику; 5) социальную политику; 6) региональную политику.

Разработанная государственная политика, получившая выражение в правовых актах и других официальных документах, становится основой государственного управления.

Важнейшей функцией государственного управления является регулирование экономики. Переход России к рынку не означает введение абсолютно независимого от государства рынка. Экономика нуждается в эффективном государственном управлении, в поддержке государством производителя. Не руководство экономикой, как это было в СССР, а регулирование экономики происходит в следующих направлениях: обеспечение экономической безопасности страны, проведение единой государственной социально-экономической политики, бюджетное регулирование, регистрация предприятий, государственный заказ, лицензирование видов деятельности, стандартизация, сертификация продукции и услуг, экологический контроль, выбор макроэкономических показателей и др.

Государственное управление связано с регулированием развития материального производства, поддержкой предпринимательства, проведением антимонопольной политики, регулированием естественных монополий, рынка труда, фондового рынка, денежного обращения и др.

Наряду с государственным регулированием экономики система государственного управления включает управление топливно-энергетическим, агропромышленным и др. народно-хозяйственными комплексами.

Важнейшим направлением государственного управления является регулирование социальной сферы. Главное в этом направлении - социальная защита населения, развитие системы здравоохранения, образования.

Кризисное состояние российского общества обусловило сокращение финансирования из бюджета его социальной сферы. [3, С. 384] Размеры пенсий не обеспечивают прожиточного минимума. В тяжелом положении оказались многодетные семьи, так как даже небольшие пособия на детей не выплачиваются месяцами, а кое-где и больше года. Урезано до минимума финансирование учреждений образования и здравоохранения, закрываются учреждения культуры. Реформирование жилищно-коммунальной сферы еще больше ухудшает материальное положение неработающей части населения. В этих условиях социальная сфера должна стать приоритетным направлением государственной политики.

Особенность современной России проявляется в росте социальной напряженности, которая выражается в многочисленных забастовках, голодовках, межнациональных конфликтах и т.д. Управление конфликтами становится неотъемлемой частью государственного управления.

Спад производства, сокращение технического перевооружения предприятий привели к устарению оборудования, машин и, как следствие, к росту катастроф, чрезвычайных ситуаций, угрозе экологической, ядерной безопасности в стране. В этих условиях возрастает значение государственного управления в чрезвычайных ситуациях.

3.3 Отличия государственного управления в России от государственного управления

в других странах

В целом независимо от форм государственного устройства и давления функции управления в разных государствах схожи, однако их содержание, средства и методы реализации весьма различны.

Современная система государственного управления в современной России складывалась в результате изучения и заимствования опыта других стран и, прежде всего Франции. [11, С. 153] Россия, как и Франция - президентские республики. Но в России сформировалась "чисто" президентская республика, в то время как во Франции полупрезидентская, или "смешанная", республика характерной чертой которой является двойная ответственность правительства перед президентом и парламентом. В России же правительство ответственно только перед Президентом, а выражение парламентом вотума недоверия правительству содержит угрозу роспуска парламента Президентом. Во Франции стройная иерархическая вертикаль государственного управления, насчитывающая пять ступеней, включает и систему местного самоуправления. В России же в систему органов государственной власти местные органы самоуправления не входят.

Система местного самоуправления во Франции трех уровней: коммуны (их 36 700), департаменты и регионы. Характерно, что избранный в коммуне мэр выполняет обязанности главы местного коллектива и в то же время является представителем государства.

В отличие от России во Франции в связи с большой долей государственного сектора в экономике применяется активное государственное регулирование с помощью индикативного планирования, а также осуществляется контроль за СМИ, рекламой и др.

Система управления в России такая же, как в Германии - трехступенчатая: федерация - земли (16) - общины или союзы общин (в Германии); федерация - регионы - местное самоуправление (в России). Однако в Германии все три уровня административно-управленческой системы функционируют во многом независимо друг от друга.

Каждому из них отведена собственная автономная сфера компетенции предметов ведения и полномочий. В России же пока такой независимости и самостоятельности субъектов управления нет. Это обусловлено отсутствием достаточной законодательной базы, продолжающимся экономическим кризисом и скудостью бюджета.

Получив большую самостоятельность, регионы не склонны давать полную самостоятельность (в пределах компетенции) органам местного самоуправления и пытаются занять по отношению к ним место центра. До сих пор нет четкого разделения собственности и ответственности между ними.

Федеральный центр в России, не выработав обоснованную государственную политику, стремится переложить всю тяжесть управления на регионы, не финансирует вовремя и в полном объеме бюджетную сферу.

В отличие от России в Германии четко определены сферы общности федерации с землями: 1) расширение и строительство новых высших учебных заведений,

включая клиники при них;2) улучшение региональной аграрной структуры и защита прибрежных зон. [11, С. 156] При этом федерация берет на себя половину расходов в каждой из земель. Таким образом, федерация финансирует те сферы деятельности, которые относятся к компетенции земель. Но зато она получает право на участие в планировании и надзоре при реализации, например, строительства вузовских комплексов, или активно содействует развитию федеральной экономики с учетом региональных интересов.

В Конституции Германии предусмотрено также, что федерации и земли могут действовать сообща путем заключения конвенций в области культуры, помощи научным учреждениям и реализации проектов научных исследований, осуществление которых выходит за региональные рамки. В таких случаях распределение расходов регулируется конвенцией. Что касается прав органов местного самоуправления в Германии, то ее Конституция предоставляет общинам право самостоятельно решать местные вопросы под собственную ответственность. В таком случае за действиями общины осуществляется только правовой надзор. Отличие государственного управления в Германии от государственного управления в России обусловлено не только различиями в структуре, полномочиях субъектов управления, но и в модели хозяйствования. В Германии реализуется социально ориентированная рыночная модель экономики. В России же какая-либо четко проявляемая модель экономики не просматривается, а отсюда - слабость управления. Сильно различаются системы государственного управления России и Японии, которая является конституционной монархией, но возглавляет государство не монарх, а премьер-министр.

В Японии сложилась такая система взаимоотношений государства и общества, которая предусматривает жесткую опеку основных сторон жизни человека. Это было обусловлено традициями и скудными природными ресурсами страны.

Основными правительственными органами Японии являются аппарат премьер-министра, министерства, комиссии и управления. Аппарат премьер-министра играет ведущую роль в структуре государственного управления. Он координирует политику различных министерств и управлений, в частности, управления экономического планирования

В отличие от российской, японская система государственного управления весьма стабильна. Любопытно, что в каждом министерстве имеется отдел, обеспечивающий подготовку решения, разработку предложений парламенту по практическим вопросам управления.

Характерными чертами японского госаппарата являются широкие властные полномочия, сильная кадровая политика, высокая организационная эффективность, внутренняя устойчивость, компетентность.

Таким образом, даже краткий сравнительный анализ систем государственного управления показывает, что при различиях политических институтов, моделях хозяйствования и управления в современном мире наблюдается общая тенденция, связанная с возрастанием роли государства в обществе.

Заключение



Подводя итоги данной контрольной работы, можно сделать следующие выводы: 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.

Государственное управленческое воздействие это сложная специфическая, особенно в России на современном этапе, система которая имеет свои цели, принципы и функции.

Перестройка государственного управления требует, прежде всего, восстановления отношений доверия, взаимопонимания, искренности и честности между государством и гражданами, между государственными органами и всеми общественными структурами. Необходимо достигнуть разумного соответствия между государственно-правовым регулированием и естественностью жизни, ее опытом и традициями, устойчивостью и адаптивностью, многослойностью и самоуправляемостью. Речь идет о широкой социализации государственного управления, в процессе и результате которой оно сблизится, сольется с обществом, станет общественно актуальным компонентом его свободной, демократической и эффективной организации и функционирования. Представляется, что государственное управление не может быть просто изжито, отброшено народом, а должно быть трансформировано в него, стать его составной частью и занять то место, которое объективно обусловлено современным уровнем общественного развития и его собственными организующе-регулирующими возможностями. Еще одно важное общественное требование к государственному управлению приобретает все более громкое звучание. Два столетия индустриального типа производства показали ограниченность и опасность производственного, или, как чаще называют, технократического подхода к организации общественной жизни и, естественно, к государственному управлению.

Во главу угла должен быть поставлен человек, государственное управление призвано приобрести подлинно гуманистическую окраску.

И, конечно, общество хочет видеть государственное управление социально эффективным. Не "спешащим следом" за общественными процессами и вечно отстающим, не только сориентированным на экономику, а владеющим комплексным подходом и прогностическим видением.

Список литературы

1. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления / Г.В. Атаманчук - М.: Экономистъ, 2006. - 462 с.
2. Атаманчук, Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления / Г.В. Атаманчук - М.: ИНФРА, 2005. - 380 с.

3. Бессонов, Б.Н. Теоретические проблемы государственного управления и государственной службы / Б.Н. Бессонов - М.: Дело, 2007. - 475 с.
4. Игнатов, В. Становление системы государственного и местного управления и самоуправления в современной России / В. Игнатов - СПб.: Питер, 2005. - 320 с.
5. Кочетков, А. Эффективность системы государственной власти / А. Кочетков // Власть. - 2007. - №11. - С. 12-18.
6. Курашвили, Б.П. Очерк теории государственного управления / Б.П. Курашвили - М.: ЮНИТИ, 2006. - 397 с.
7. Пикулькин, А.В. Система государственного управления / А.В. Пикулькин - СПб.: Питер, 2005. - 455 с.
8. Понамарев, А.Я. Государственное и муниципальное управление: Учебник / А.Я. Понамарев - СПб.: Питер, 2007. - 483 с.
9. Сейтов, А. Проблемы управления в XXI веке / А. Сейтов //Общественные науки и современность. - 2004. - №2. - С. 17-23.
10. Токтыбеков, А.А Теоретические основы механизма государственного управления / А.А. Токтыбеков - М.: Экономистъ, 2006. - 395 с.
11. Чубинский, В.В. Государственное управление и государственная служба за рубежом / В.В Чубинский - СПб.: Орион, 2005. - 282 с.