

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего образования  
ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

Кафедра «Государственное управление и социология региона»

КУРСОВАЯ РАБОТА

по дисциплине «Основы государственного и муниципального управления»  
на тему: «Система государственного управления: структура и организация»

Выполнил: студент группы 15ЭГ-1

Завикторина А.А.

Научный руководитель:

к.и.н., доцент Живодрова Светлана Анатольевна

Пенза, 2018 г.

Содержание

Введение

1. Теоретико-правовые основы государственного управления

1.1 Понятие и сущность государственного управления

1.2 Цели и принципы государственного управления

1.3 Структура системы государственного управления

2. Организация системы государственного управления

2.1 Структурные модели государственного управления

2.2 Проблемы и направления совершенствования государственного управления в современном мире

Заключение

Список использованных источников

Введение

государственный управление правовой

Общество как сложноорганизованная система нуждается в направленном поддержании функционирования, работоспособности, т.е. в управлении. Рычаги управления предоставляет государственная власть. Общество наделяет властью государство, которое действует как субъект управления в масштабе всей страны [6]. В правовой литературе отсутствует однозначное, общепринятое определение государства. Это во многом связано с тем, что, во-первых, сущность государства меняется по мере развития человеческой цивилизации, а во-вторых, каждая сторона деятельности государства должна быть отражена в его определении [3].

Государство -- это форма организации соответствующей территории, общества,

публичной власти. Наиболее распространено понятие государства как синонима страны, носителя ее суверенитета. Другие характеристики раскрывают сущность государства в большей степени и с разных позиций.

Так, согласно концепции общенародного государства оно функционирует в интересах всех членов общества и является механизмом взаимодействия людей, объединенных системой права и власти. Такое государство характеризуют как правовое, демократическое, социальное, светское. Государство выступает официальным представителем общества, выражает его волю и интересы [11, с.13]. Все цивилизованные государства в современном мире, не зависимо от их естественных различий, сходятся сегодня в едином мнении, что достичь достойного качества жизни каждого члена общества можно лишь за счет эффективной и рациональной организации управления этим обществом.

В связи с этим особенно актуальным становится вопрос переосмысления концептуальных основ административной организации, и в частности государственной службы, которая выполняет основные задачи государственного управления.

Государственное управление представляет собой сознательное, целенаправленное воздействие на общество как на систему по осуществлению государственной власти (целей, задач и функций государства) [6, с.29]. Это воздействие осуществляется исполнительной и распорядительной работой государственных органов, в основе которых лежит профессиональная деятельность по осуществлению полномочий этих органов, то есть государственная служба.

Актуальность темы данной курсовой работы состоит в необходимости подробного изучения, модернизации государственного управления, направленного на повышение эффективности и результативности работы государственных структур, усиление их ответственности за предоставление качественных услуг населению. Это заставляет менять базовую модель менеджмента в государственной службе, которая выполняет основные задачи государственного управления.

Объектом исследования в данном случае выступает система государственного управления, ее структура и организация.

Актуальность данного исследования определила цель и задачи работы. Цель настоящей работы - подробно рассмотреть структуру и организацию системы государственного управления. Достигнуть поставленных целей можно путем решения следующих задач:

- определение теоретических понятий основы госуправления;
- обозначение целей и принципов госуправления;
- изучение структуры госуправления и организации;
- обозначение проблем в системе госуправления, а также проработка направлений совершенствования в современном мире.

Для выполнения поставленных задач и раскрытия темы в работе использовались действующее законодательство, работы авторов Н.П. Александрова, А.Ю. Ермолова, Н.Б. Иванова, А.В. Иванкина, А.А. Карпухина, Б.Г. Литвак, Р.С. Мулукаева, а также учебная литература. Рассматриваемая тема также освещалась в работах Омельченко

Н.А., Писарьковой Л.Ф. и других авторов.

Предметом исследования выступают теоретические положения и правовое регулирование системы государственного управления.

Данная курсовая работа состоит из 32 страницы печатного текста.

Структура работы определена характером исследуемых в ней проблем. Работа состоит из введения, где формулируется цель и задачи, определяется актуальность, определяется структура работы; а также двух глав, объединяющих пять параграфов, в которых заключено основное содержание работы; заключения, где дается краткий вывод по работе, списка использованных источников.

## 1. Теоретико-правовые основы государственного управления

### 1.1 Понятие и сущность государственного управления

Термин "государственное управление" [9] широко используется в зарубежной научной литературе, а также в законодательстве многих стран. Почти 80 лет он употреблялся и у нас, давая тем самым конституционные основания для выделения данного вида государственной деятельности.

Конституция РФ 1993 г. ввела новый термин - "исполнительная власть"[1]. Означает ли это, что государственное управление ликвидировано или же налицо чисто терминологическое изменение?

Ответ может быть один: все объясняется конституционным провозглашением принципа разделения властей. В соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную [1].

В связи с этим представляет интерес соотношение государственного управления и исполнительной власти. Но прежде всего выясним, какое содержание вкладывалось в понятие "государственное управление" до 90-х гг. прошлого столетия.

Любая деятельность состоит из решения, его реализации (исполнения) и контроля за реализацией.

По существу, на подобной основе строится государственный аппарат, т.е. совокупность органов, олицетворяющих государственную власть. Соответственно в рамках этого аппарата происходит "разделение труда" по осуществлению государственных задач и функций. Оно предполагает, что и находило свое конституционное выражение, выделение органов государственной власти (так назывались Советы всех уровней), органов государственного управления и судебных органов. Каждый из них был призван осуществлять тот или иной вид государственной деятельности. Так, на долю органов государственной власти приходилось решение наиболее важных вопросов государственной и общественной жизни в форме законов (создание законов); органы государственного управления в основном осуществляли реализацию законов (приведение их в исполнение); судебные органы выполняли законоохранительную функцию [3, с. 69].

В механизме "разделения труда" место и роль государственного управления характеризуются как: конкретный вид деятельности по осуществлению единой государственной власти, имеющий функциональную и компетенционную специфику,

отличающую его от иных видов (форм) реализации государственной власти; деятельность исполнительно-распорядительного характера. Основным направлением ее является исполнение, т.е. проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов. Достигается эта цель использованием необходимых юридически властных полномочий (распорядительство); прерогатива специальных субъектов, обобщенно обозначаемых как исполнительно-распорядительные органы государственной власти или же органы государственного управления; исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством.

Непосредственность такого руководства обусловлена тем, что именно в ведении (организационном подчинении) органов государственного управления находилась основная масса объектов собственности, выражая тем самым качество государства как собственника основных средств производства; подзаконная деятельность, осуществляемая "на основе и во исполнение закона"; она вторична по отношению к законодательной деятельности [3, с.71].

В 90-е гг. прошлого столетия вместо термина "государственное управление" стал употребляться иной - "исполнительная власть". Тем самым в механизме государственной власти был осуществлен переход от "разделения труда" к "разделению властей". Что изменилось в связи с этим [3, с.72]?

Государственная власть всегда едина в своих основных проявлениях: законодательство, исполнительство, правосудие. Тем не менее, разделение властей ранее игнорировалось. Торжествовал тезис о соединении законодательства и управления, законодательной власти с исполнительной. Все это внедрялось в науку и практику под прямым воздействием окончательно развенчавшего себя лозунга "Вся власть Советам!", никогда не бывшего реальным. Разделение властей официально признавалось чисто "западным" явлением, неприемлемым для наших условий, якобы подрывающим единство государственной власти [3, с.72].

В действительности теория "разделения властей" (условность данной формулы очевидна) исходит из следующих принципиальных позиций. Государственная власть не может принадлежать одному лицу или одному государственному органу, ибо это создает угрозу создания тоталитарного, антидемократического режима. Не может она также ограничиваться законодательством. Соответственно государственная власть должна строиться на определенной функционально-компетенционной специализации, не нарушающей, однако, ее принципиального единства. Это означает, что именно власть в ее государственно-правовом выражении (юридически властные полномочия) служит единой основой функционирования субъектов, олицетворяющих ту или иную ее ветвь. Все они - ветви единого "дерева". Но раздел властных функций между ними необходим, а потому и появились три ветви государственной власти, отличающиеся определенной степенью самостоятельности. Каждой ветви соответствуют субъекты (органы государственной власти), ее выражающие. Все это в принципе было характерно и для организации государственно-властного механизма на основе "разделения труда" внутри него.

Налицо, следовательно, отсутствие сущностных различий между "разделением властей" и "разделением труда". Что же в такой ситуации характерно для исполнительной власти? Исполнительная власть: представляет собой относительно самостоятельную ветвь (вид, разновидность) единой государственной власти Российской Федерации, тесно взаимодействующую с законодательной и судебной ее ветвями. Разделение властей нельзя абсолютизировать, доводя дело до признания полной независимости каждой ветви. Все они взаимосвязаны; самостоятельна, но только в функционально-компетенционном смысле. Ее функции связаны с практической реализацией законов в общегосударственном масштабе (исполнительство), для чего используется определенная часть государственно-властных полномочий. Другая часть таких полномочий приходится на долю законодательной и судебной властей [9, с.200].

Следовательно, исполнительную власть можно характеризовать в качестве подсистемы в рамках системы единой государственной власти или ее механизма; неперемный атрибут государственно-властного механизма, построенного на началах разделения властей. Она всегда существует наряду с законодательной и судебной властями.

Там же, где отсутствуют три ветви государственной власти, исполнительная власть в ее государственно-правовом (конституционном) значении не функционирует. Например, ее нет на уровне отдельных государственных предприятий и учреждений, негосударственных формирований; как и любое другое проявление властных полномочий, есть способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение; право и возможность подчинять других своей воле. Ее отличительным признаком является то, что власть реализуется в отношении к различным (коллективным или индивидуальным) элементам государственно-организованного общества, т.е. в общегосударственном масштабе и в качестве специфической государственной функции правоприменительного (правоисполнительного) характера; являясь ветвью единой государственной власти, не может отождествляться с видом государственной деятельности.

Соответствующий вид такой деятельности - не сама власть, а лишь форма ее практической реализации. Следовательно, исполнительная власть не тождественна исполнительной деятельности.

Власть - сущностное выражение таковой деятельности, ее функциональной направленности и компетенционной определенности, т.е. категория базового характера. В силу этого исполнительная власть не тождественна и государственному управлению, которое всегда характеризовалось как определенный вид государственно-властной деятельности; выражается в особом виде государственной деятельности и по своей сути правоприменительна. Это ее принципиальное качество и назначение.

Для исполнительной власти характерно в основном правоприменение позитивного характера, т.е. прямое исполнение требований законодательства, прежде всего в целях организации нормальной и эффективной работы всех находящихся под ее воздействием объектов экономики, культуры и т.п.; имеет определенное субъектное

выражение. Это значит, что она олицетворяется в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией. Таково одно из неперенных требований разделения властей [11, с. 169].

Соответственно исполнительная власть представлена в государственно-властном механизме органами исполнительной власти. Естественно, что ими не могут быть ни законодательные, ни судебные органы государственной власти; характеризуется тем, что в непосредственном распоряжении ее субъектов находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти: финансы, важнейшие средства коммуникации, армия и иные воинские формирования (например, внутренние войска), милиция, службы внутренней и внешней безопасности, уголовно-исполнительные учреждения и др.; в процессе реализации выступает как организованный институт. Это естественно, так как организация есть не что иное, как внутренняя упорядоченность, согласованность взаимодействия относительно самостоятельных частей целого (например, субъектов управления, управляемых и др.), т.е. то, что составляет сущность управления.

Организация означает, что, во-первых, весь механизм исполнительной власти практически организует исполнение законов; во-вторых, этот механизм должен быть сам необходимым образом организован. Организация, следовательно, обеспечивает упорядоченность управленческой работы [11, с.179].

Изложенные положения дают необходимую основу для решения вопроса о соотношении исполнительной власти и государственного управления. Ранее подобный вопрос не возникал, поскольку государственное управление безоговорочно отождествлялось с исполнительно-распорядительной деятельностью. Сейчас он актуален в силу того, что термин "исполнительно-распорядительная деятельность" утратил свое универсальное значение, исчез из нормативных правовых актов [13, с.109].

Тем не менее, сохранилась единая основа - исполнение. Она в равной мере характеризует как исполнительно-распорядительную деятельность (т.е. государственное управление в его "старом" понимании), так и деятельность по реализации исполнительной власти. При этом надо учитывать, что исполнительная власть в значительной степени - категория политико-правовая, в то время как государственное управление - организационно-правовая [3, с.110].

Право на жизнь имеют обе эти государственно-правовые категории, несмотря на то, что в Конституции РФ нет упоминания о государственном управлении. Тем не менее, государственное управление - реальность, без которой не может работать государственно-властный механизм. Поэтому государственное управление по своему назначению представляет собой не что иное, как вид государственной деятельности, в рамках которой практически реализуется исполнительная власть [15].

В этом смысле интерес представляет, например, раздел III Водного кодекса РФ - "Государственное управление в области использования и охраны водных объектов", где говорится об "органах исполнительной власти, осуществляющих государственное управление" в регулируемой Кодексом области [2].

Сформулированный вывод подтверждают также принятые в последнее время указы

Президента РФ о совершенствовании государственного управления в различных сферах государственной деятельности.

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 [3, с.120].

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.

В нормативных правовых актах часто говорится об исполнительных органах. Очевидно, что орган исполнительной власти не может не быть одновременно и исполнительным органом. Тем не менее "исполнительный орган" - собирательный термин, который может быть использован для обозначения всех субъектов государственно-управленческой деятельности, включая субъекты исполнительной власти, а также органы управления, действующие за пределами практической реализации исполнительной власти (например, исполнительные органы системы местного самоуправления, органы управления жизнью организаций, общественных объединений, коммерческих структур).

Сейчас происходят процессы, свидетельствующие об известном уменьшении удельного веса государственного управления некоторыми областями жизни, прежде всего экономикой. Это не умаляет роли исполнительной власти и государственно-управленческой деятельности в целом. Служебная роль государства как основного субъекта управления сохраняется и в условиях разгосударствления, приватизации, акционирования, становления институтов частной собственности, развития местного самоуправления. Указанные общественные явления не проявляются сами по себе, стихийно. Они требуют не только государственной поддержки, защиты, но и регулирования.

В связи с этим интерес приобретает соотношение понятий "государственное управление" и "государственное регулирование".

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 [9, с.109].

Государственное регулирование не может противопоставляться государственному управлению в силу того, что фактически их характеризуют одни и те же признаки.

## 1.2 Цели и принципы 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 [6, с.79].

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 [6, с.81]. 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 [6, с.83].

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 [6, с.83].

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» [6, с.85].

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 [6, с.86].

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.

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 [16, с.115].

### 1.3 Структура системы государственного управления

Государственное управление как система имеет соответствующую структуру. Структуру государственного управления следует рассматривать как совокупность устойчивых связей в системе управления, обеспечивающих ее целостность. Исследователь А.Ю.Ермолов в качестве основных структурных элементов системы государственного управления выделяет следующие подсистемы [4, с.104]:

Ш институциональная;  
Ш нормативно-правовая;  
Ш коммуникативная;  
Ш функционально-структурная;  
Ш профессионально - кадровая подсистема;  
Ш профессионально-культурная;  
Ш научно - технологическая.

Институциональная подсистема - важнейший элемент системы государственного управления, характеризующаяся наличием организационно структурированной системы институтов власти и управления на федеральном, региональном и местном уровнях. К институтам государственной власти федерального уровня относятся: институт Президента РФ, Федеральное Собрание РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Прокуратура РФ.

Институты государственной власти регионального уровня, - это законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации (правительства, администрации). Институты местной власти - это представительные и исполнительные органы местного самоуправления.

Нормативно - правовая подсистема - это сложная система с собственными элементами, важнейшими из которых являются: совокупность правовых норм и требований, регулирующих организацию и порядок деятельности органов государственной власти и управления, а также совокупность норм и методов правового воздействия государственных органов на общественную среду.

Коммуникативная подсистема определяет управленческие отношения, официальные (юридически урегулированные) и неофициальные (деловые и неформальные) связи субъектов управления между собой по горизонтали и вертикали, их взаимодействие с общественными институтами, организациями, гражданами [11, с. 45].

Функционально - структурная подсистема это функциональная структура системы органов государственного управления, различающихся в управленческих функциях по предмету, содержанию, способу и объему воздействия. Функциональная структура системы государственного управления дает представление о форме государственного устройства, уровне централизации и децентрализации, развитости местного самоуправления, характере и объеме самоуправляющихся механизмов, т.е. общую картину предметно-деятельностного управляющего воздействия органов власти различного уровня [11, с. 48].

Профессионально - кадровая подсистема определяет в качестве одного из наиболее важных элементов системы государственного управления наличие в институтах власти и управления квалифицированных, профессиональных кадров, способных правильно и своевременно использовать нормативно-правовые установки, достижения науки в практической функционально - управленческой деятельности.

Профессионально - культурная подсистема характеризует профессиональную культуру управленцев как важную составляющую системы государственного управления [11, с.50].

Сущность научно - технологической подсистемы заключается в том, что научная

проработка и современная технологизация государственного управления позволят избежать стихийности и хаотичности в управлении [11, с.51].

## 2. Организация системы государственного управления

### 2.1 Структурные модели государственного управления

Компаративные исследования систем государственного управления в разных странах обнаруживают множество различий в формах организации и деятельности центральных и местных органов управления. Некоторые из этих различий зависят от степени экономического и социального развития соответствующих стран.

Индустриальное государство с быстрыми темпами экономического роста и высоким жизненным уровнем может иметь иные административные институты, чем аграрное государство с его замедленным экономическим развитием и низким уровнем жизни.

Еще один важный фактор, влияющий на структуры административно-государственного управления - политические режимы, в рамках которых функционируют административные органы. По этой причине в двух странах с приблизительно одинаковой социально-экономической структурой могут быть различные по своей природе административно-государственные институты.

Достаточно часто в странах со сходными политическими режимами и приблизительно одинаковым социально-экономическим уровнем (например, в развитых странах Запада) складываются весьма разные модели административно-государственного управления. В этом случае основные различия определяются типом территориальной организации государства. С этой точки зрения существует два основных типа административно-государственного управления:

- 1) унитарный;
- 2) федеральный [16, с.159].

Унитарная система предоставляет входящим в нее территориям очень мало автономии, основное управление осуществляется непосредственно из столицы. Территориальные подразделения - департаменты во Франции, провинции в Италии, графства в Швеции - большей частью существуют ради административного удобства [16, с.162].

Федеральная система управления состоит из единиц, имеющих значительную собственную политическую жизнь (штаты в США и Бразилии, кантоны в Швейцарии, земли в Германии). Эти единицы не могут быть произвольно упразднены или изменены центральной властью на законном основании [16, с.163].

Теоретически существует еще и третья возможность - конфедерация - настолько свободное формирование, что его составные части могут успешно бороться против центральной власти. Конфедерации обычно недолговечны, они либо распадаются на части, либо превращаются в федерации. Историческим примером может служить Швейцария. Эта страна до сих пор называет себя конфедерацией, но фактически она имеет федеральный тип административно-государственного управления. Наверное, только Европейский общий рынок в настоящее время является единственным примером конфедерации, в которой слабая власть ее штаб-квартиры в Брюсселе

легко блокируется правом вето отдельных стран - членов Европейского сообщества [16, с.164].

Можно выделить несколько причин, приведших в истории к формированию бюрократических структур по федеральному принципу. Первая среди них - стремление укрепить государственную безопасность. Соединив свои ресурсы, несколько небольших государств способны защитить себя от более могущественных соседей. Историческими примерами могут служить Швейцария и Бразилия [16, с.164].

С другой стороны, бюрократия структурируется по федеральному принципу и в том случае, когда несколько небольших государств заинтересованы в агрессивной экспансии. Объединение дипломатических и военных ресурсов таких государств сделали бисмарковскую Германию одной из ведущих держав в конце XIX века [16, с.165].

В некоторых случаях определенный социальный класс какой-либо нации может предпочесть федеральную систему управления в надежде получить экономические преимущества. Американский историк Ч. Бирд рассматривал Конституцию США 1787 г. как попытку отцов - основателей защитить свои имущественные интересы, усилив центральную власть [16, с.180].

И, наконец, федеральный тип административно-государственного управления часто выступает единственным способом сохранения национального единства. После окончания британского колониального владычества Индия создала федеральную систему управления, которая позволила таким государствам, как Бенгалия, Пенджаб, Маратхастан, Раджастан, поддержать свои культуры и объединиться в единое государство. Эти страны никогда не вошли бы в федеральный союз, если бы он не гарантировал им местной автономии [16, с.181].

Следует подчеркнуть, что федерализм достаточно эффективно защищает местную автономию, создавая различные уровни управления, каждый из которых отвечает за определенный круг вопросов. В большинстве государств существуют три уровня управления: национальный (федеральный), региональный (управление провинций, земель, штатов) и местный. Эти единицы обычно формируют пирамиду: в ее основании находится множество единиц местного управления, над ними несколько меньше единиц управления штатов (земель, провинций), а в вершине - центральное управление. Заметим, что страны с унитарными системами часто разделены похожим образом, но нижние уровни управления обладают очень незначительной властью [9, с.229].

При федеральном устройстве административные функции государства юридически и фактически распределяются между федерацией и субъектами федерации. Это разделение имеет важные последствия.

Во-первых, приводит к известной неоднородности государственного аппарата (что контрастирует с единообразием при унитарном устройстве государства). Каждый член федерации вправе выбрать структуру своих административных учреждений по собственному усмотрению. Например, в США нет типовой организации органов управления штатов [9, с.230].

Во-вторых, федеральное устройство приводит к созданию двух этажей администрации, между которыми нет органической связи. Если такой дуализм не приводит к трудностям в тех областях, которые целиком находятся в ведении федеральной администрации (например, в области обороны и международных отношений), то иначе обстоит дело с теми функциями, которые относятся к компетенции, как федерации, так и субъектов федерации. В США, где просвещением ведают штаты и местные коллективы, президент сталкивается со значительными трудностями всякий раз, когда он намеревается внести изменения в структуру образования. Не располагая возможностями непосредственного воздействия, он вынужден прибегать к таким средствам, как дотации [9, с.234].

В-третьих, федерализм порождает специфические проблемы в сфере государственной службы, особенно в области набора служащих для работы в различных органах управления. В федеральных государствах достаточно часто высказываются опасения, что в центральном аппарате управления может появиться засилие, даже монополия людей из того или иного района федерации. Поэтому в таких странах часто существуют формальные правила и обычаи, направленные на поддержание национального или географического равновесия в области набора государственных служащих [9, с.235].

Унитарная система административно-государственного управления также имеет свои особенности. Здесь правительство и центральная администрация обладают значительным контролем над местными властями. Например, во Франции учебные планы для начальной школы издаются центральным министерством в Париже - для того чтобы уменьшить региональные различия. Большинство унитарных государств имеют национальные полицейские силы и строгий контроль над местными полицейскими образованиями. Обычно здесь единая судебная система, работники которой назначаются национальным правительством. Единство административной системы в унитарном государстве поддерживается благодаря однородной модели государственной службы [9, с. 240].

Однако даже в унитарном государстве центральная власть не может решать все местные вопросы. Например, в Великобритании единицы местного управления обладают существенной властью. Все графства и бюро (города) избирают свои советы, которые формируют постоянные комитеты, ответственные каждый за свою конкретную сферу управления. Эти советы ведают вопросами образования, здравоохранения, социальной политики, охраны порядка. И хотя правительство может в любой момент вмешаться в местные дела и исправить решения местных властей на свой лад, однако на практике такое происходит лишь в чрезвычайных случаях, поскольку британцы высоко ценят местную автономию [9, с.244].

И федеральная, и унитарная системы административно-государственного управления имеют свои достоинства и недостатки.

Концентрация административной власти в унитарных государствах может привести к появлению у граждан чувства, что бесполезно проявлять какую-либо активность при решении местных проблем, поскольку всякая власть исходит из столицы. Это чувство может вылиться в распространение отчуждения от правительства и

административно-государственных институтов. Более того, если центральная администрация слишком удалена от проблем местной общины и граждане разочаровались в возможности ознакомить ее со своими проблемами и взглядами, то само проведение разумной государственной политики становится проблематичным. Не случайно на втором совещании экспертов ООН по проблемам административно-государственного управления подчеркивалось: «Национальные правительства должны изыскать пути большей децентрализации и рассредоточения правительственных функций и решений. Чрезвычайно срочный характер сейчас приобретает проблема создания более действенных органов штата, провинции, области или города, которые были бы наделены полномочиями местных органов власти и были бы обеспечены необходимыми фондами в делах использования для важнейших нужд и служб местного населения» [13, с.129].

К несомненным преимуществам федеральной системы административно-государственного управления как раз относится возможность принятия оперативных решений на местном уровне. Граждане ближе всего находятся именно к местной администрации, поэтому могут влиять на этих должностных лиц, видеть, как принимаются решения и каковы их результаты. Местной администрации гораздо легче экспериментировать с новыми программами, чем более крупным административным единицам. Соответственно и цена неудач здесь значительно ниже.

Однако принятие решений на местном уровне имеет и свои недостатки. Часто местной администрации не хватает средств для финансирования социальных программ. Должностные лица местного аппарата управления обычно плохо обучены, не имеют высокой профессиональной квалификации, а в некоторых случаях коррумпированы. К тому же принятие решений на местном уровне может привести к удвоению услуг и плохой координации.

Поэтому централизация власти в унитарном государстве может быть значительным преимуществом при решении наиболее сложных проблем современного общества. В унитарных системах центральное правительство и администрация могут распоряжаться экономическими ресурсами и координировать, планирование и развитие, их широкие полномочия в области налогообложения делают задачу финансирования социальных программ значительно более легкой. Именно по этой причине некоторые федеральные государства в последние годы стали более централизованными. В США и Германии правительства и центральная администрация стали проводить национальную экономическую политику и финансировать социальные программы [6, с.170].

Все это свидетельствует о появлении интересной тенденции нашего времени: идет эволюция унитарных систем в федеральном направлении, в то время как федеральные системы движутся в унитарном направлении.

## 2.2 Проблемы и направления совершенствования государственного управления в современном мире

Проблемы государственного управления представляют собой очень сложную, противоречивую и спорную область. Они являются предметом анализа и серьезных дискуссий, как среди ученых, так и практиков.

Сегодня в условиях динамичных изменений, протекающих в теории и мировой практике государственного управления, все большую роль начинают играть инновационные технологии управления, которые выступают как наукоемкий ресурс, который позволяет государству изучать протекающие в обществе процессы, принимать оптимальные управленческие решения и тем самым активно влиять на них, получать желаемый результат в установленные сроки и при наименьших затратах.

В системе государственного управления все большую значимость приобретают рациональное начало, знания, научное прогнозирование, программирование, моделирование, все более полно используется человеческий фактор.

Растет число управленцев-профессионалов, способных обеспечить эффективное воздействие на объект управления в заданном направлении. Государство как субъект управления все более четко выверяет сферу своей деятельности, освобождается от несвойственных ему функций, делегируя их регионам, союзам, ассоциациям, гражданам.

Вместе с тем в реальной жизни часто складываются ситуации, отражающие определенные противоречия между интеллектуальным потенциалом науки и уровнем использования современных знаний в государственном управлении, появляются проблемы как объективного, так и субъективного характера.

Так, например, глобальное противоречие современного мира, проявляющееся в отставании темпов социального прогресса от научно-технического, в государственном управлении проявляется через определенный разрыв между интеллектуальным потенциалом науки и уровнем его использования в управленческих технологиях, методах, механизмах [11, с.300].

Серьезные проблемы наблюдаются при формировании концептуальных основ взаимодействия общества и органов государственной власти как объекта и субъекта управления; в обеспечении соответствия в уровнях их развития; в ориентации на возможный учет интересов человека, коллектива, общества в целом при принятии управленческих решений. Актуальной остается проблема достижения высоких результатов при наименьших затратах, выбора критерия при оценке результативности и эффективности деятельности органов государственного управления [11, с.301].

Важнейшей проблемой остается проблема повышения научной обоснованности государственного управления, расширение направлений и масштабов применения новых разновидностей системного и ситуационного анализа - критического, аксиологического, классификационно-типологического, основанных на современных инновационных подходах [11, с.303].

Критический анализ представляет собой определенную совокупность оценок и мнений, позволяющую определить необходимость того или иного процесса или ситуации, сравнить происходящее с должным. При этом критика рассматривается

как одна из эффективных форм нового мышления, позволяющая выявить и оценить поведение и действия любого масштаба и на любом уровне.

Основными направлениями целесообразности применения критического анализа являются:

- анализ проблем и проблемной ситуации;
- выдвижение и обоснование гипотез;
- выработка практических рекомендаций [11, с. 308].

Инновационный подход к государственному управлению предопределяет целесообразность использования аксиологического анализа, суть которого сводится к выявлению определенных ценностей в жизнедеятельности общества и государства, к формированию и реализации ценностных ориентаций при принятии управленческих решений в установлении характера связи между ценностями различного порядка, различного уровня и масштаба [11, с. 310].

С целью дифференцированного подхода к объектам управления и их классификации можно использовать классификационно-типологический анализ, который позволяет группировать объекты по определенным признакам, свойствам, качествам или делить объект как сложное целое на части по этим же признакам, свойствам, качествам.

Одной из проблем государственного управления остается проблема, связанная с объективной необходимостью повышения уровня организационной культуры органов государственного управления, а также с усилением внимания к социально-психологическим факторам в управлении, развитием высокопрофессионального кадрового потенциала государственной службы [11, с. 311].

В российской практике совершенствование государственного управления является непрерывным процессом, связанным с социально-экономическими преобразованиями в стране, с процессами перехода к рыночной экономике и устойчивому развитию. При этом решается задача развития эффективно функционирующей системы государственного управления, обладающей отлаженным механизмом взаимодействия ее органов, организационной гибкостью, целевой и функциональной оптимальностью управленческой структуры в целом и ее звеньев, экономичностью.

Для этого требуется реализация следующих задач [9, с.88]:

1. оптимизации организационной структуры управления на основе исключения излишних звеньев и минимизации затрат на осуществление управленческих функций;
2. повышения роли экономических методов управления, формирования их целостной системы, отвечающей требованиям рынка;
3. внедрения современных технологий управленческой деятельности на основе компьютерно-информационных сетей;
4. создания условий для эффективного использования информационных ресурсов в деятельности органов государственного управления;
5. проведения системной кадровой политики; создания эффективной системы подготовки и переподготовки управленческих кадров;



6. повышения уровня управляемости различными, особенно новыми отраслями и сферами экономики, эффективности управленческих воздействий, использования научно обоснованных методов управления;
7. дальнейшего формирования государственных органов сугубо на функциональной основе, позволяющей исключить возможность использования узкоотраслевых методов управления;
8. разработки и реализации эффективных антикоррупционных мер.

Кроме того, целью эффективного государственного управления должна стать реализация стратегии, в рамках которой следует согласовывать и гармонизировать целевые установки в области рыночных преобразований, антикризисного регулирования, структурно-технологической перестройки, повышения уровня жизни населения, эффективного включения в мировую экономику. При этом государственное управление должно иметь трансформационно-опережающую стратегию и приобрести четкую социальную направленность.

#### Заключение

Государственное управление - социальный феномен политически организованной цивилизации. В новейшее время, на протяжении всего XX столетия, оно неразрывно связано с эволюцией индустриального общества, является продуктом развития рыночной экономики, требующей соответствующего регулирования со стороны государства. Именно на пороге XIX-XX вв. произошло количественное увеличение задач государственного управления в условиях политической социализации, обозначилось качественное усложнение этих задач, проявилось технократическое превосходство бюрократической организации над другими формами управления. Переосмысление парадигмы государственного управления на рубеже третьего тысячелетия вызвано глобальными социальными реформами, произошедшими повсеместно в самых разных государствах мира. Процессы модернизации привели к переходу общественного мирового развития в постиндустриальную фазу, где в информационно открытом обществе роль государственного управления, затрагивающего все сферы общества, приобретает принципиально обновленное понимание - его социальной обусловленности, масштабности и эффективности [3]. Государственное управление выступает как механизм, способ, с помощью которого государство на практике проводит политику по улаживанию разного рода противоречий (индивидуальных, групповых, национальных, территориальных, классовых и т.п.) и удовлетворению материальных, социальных, культурных потребностей разных групп населения. Это достигается с помощью конкретных действий политического, правового, организационного, финансового и т.п. характера, что включает различные этапы административной подготовки и реализации необходимых управленческих решений и социальных программ, посредством которых происходит координация и осуществление политики государства [15]. В этом смысле государственное управление представляет конкретно-содержательную часть государственной политики. С другой стороны, государственное управление наряду с отличиями имеет общие черты с

менеджментом в частных организациях, в основном касающиеся управленческих технологий и учета интересов клиента. Отсюда вытекает, что от успешного соединения рационального анализа с принятием политических решений в процессе государственного управления зависит уровень использования административных возможностей, а также финансовых, информационных, людских и, наконец, властных ресурсов государства [16].

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации от 25.12.1993 года, с изменениями от 30 декабря 2008 года [Электронный ресурс]. Дата обновления: 30.12.2008. Доступ из правовой системы «Консультант плюс»-2017. Дата обращения: 21.02.18.
2. Водный Кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 года № 74-ФЗ [Электронный ресурс]. Дата обновления: 29.07.2017. Доступ из правовой системы «Консультант плюс»-2017. Дата обращения: 21.02.18.
3. Александров П.П. Административно-правовые основы государственного управления. - М.: Тесей, 2016. - 189 с.
4. Епифанов В.А. Государственное управление. Теоритические основы. - Москва.: ИЛ, 2015. - 158 с.
5. Ермолов А.Ю. Государственное управление. - М.: Алетейя, 2015. - 289 с.
6. Иванов Н.Б. Государственное управление в современной России. Курс лекций. - М.: МГИМО-Университет, 2017. - 172 с....