ПЛАН

Введение

1. Понятие государственного управления

2. Воздействие государственного управления:

2.1. Сознательное воздействие

2.2. Целенаправленное воздействие

3. Функции государственного управления

3.1. Целеполагание

3.2. Прогнозирование

3.3. Информирование

3.4. Функция организации

3.5. Функции координации и регулирования

3.6. Функция активизацииуправляемых

3.7. Функция контроля и надзора

4. Управленческая деятельность

4.1. Политическое руководство

4.2. Административное управленческая

5. Государственное управление — часть социального

5.1. Тра­диционное

5.2. Эмпирическое

5.3. Научное

6. Объективная необходимость государственного управления

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

Государство по природе своей есть организация политической власти и управления. Власть и управление – две основные, неразрывно связанные функции государства. Власть как способность одних групп общества навязывать свою волю всему обществу существовала и существует постольку, поскольку является орудием управления людьми. В основе политического господства повсюду лежало отправление какой-либо общественной должностной функции, и политическое господство оказывалось длительным лишь в том случае, когда оно эту общественную функцию выполняло. Поэтому надо признать корректным определение государства в собственном, узком смысле понятия как основного института политической системы классового общества, осуществляющего управление обществом, охрану его экономической и социальной структуры.

Анализ государственного управления состоит в признании его как объективно необходимой функции государства, как рациональной деятельности, не исключающей свободу, а являющейся общественно-политической формой ее выражения и осознанной реализации общественной необходимости.

ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Государственное управление — это сознательное воздействие государственных институтов на деятельность общества, его отдельных групп, в котором реализуются об­щественные потребности и интересы, общезначимые цели и воля общества.

В содержании сформулированного определения понятия зафик­сировано единство общего, свойственного социальному управле­нию — сознательное, целенаправленное воздействие на социум, и специфического для государственного управления: особенный субъект, отличительные его цели, а также — объект управляю­щего воздействия. Субъект управления — государственные ин­ституты — организации специальных групп людей, наделенных необходимыми для управленческих действий властными полно­мочиями и действующих от имени общества и каждого граждани­на на основе установленных правовых норм. Объект государствен­ного управления — общество в целом или его отдельные группы, общественно-политические, экономические, культурные и прочие организации, их деятельность.

ВОЗДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Управляющеевоздействие государственных институтов — это целенаправленноевоздействие на естественное состояние обще­ства в интересах классов и других больших социальных групп, стремление придать ему организованное функционированиев соответствии с установленными нормами, обеспечить его адап­тациюк изменяющимся условиям среды, а также возможное его совершенствование и развитие.

Сознательное воздействие на общество и его группы, на отдель­ных граждан с целью направления их поведения и деятельности в воздействие государства на общественную жизнедеятельность лю­дей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающиеся на властную силу. Ряд авторов определяют понятие «го­сударственное управление» как практическую организующую деятельность государства на основе и во исполнение законов, со­стоящую в осуществлении исполнительно-распорядительных фун­кций непрерывно действующим аппаратом управления, дру­гие *-* как организующую, исполнительно-распорядительную дея­тельность, осуществляемую на основе и во исполнение законов и состоящую в повседневном выполнении функций государства. Последнее определение в отличие от предыдущих является более узким во многом сводит государственное управ­ление к исполнительно-распорядительной деятельности.

Государственное управление — специфи­ческий тип социального, которое представляет собой воздействие на общество с целью его упорядочения, сохранения качественной специфики, совершенствования и развития.

В определении понятиягосударственного управления должно быть теоретически выражено общее и специфическое, характер­ное для его сущности как политико-административного воздей­ствия государственных властных институтов на общество. В со­ответствии с этим подходом можно сформулировать следующую дефиницию: государственное управление— это сознательное воздействие государственных институтов на деятельность общества, его отдельных групп, в котором реализуются об­щественные потребности и интересы, общезначимые цели и воля общества.

Единство общего, свойственного социальному управле­нию — сознательное, целенаправленное воздействие на социум, и специфического для государственного управления: особенный субъект, отличительные его цели, а также — объект управляю­щего воздействия. Субъект управления — государственные ин­ституты — организации специальных групп людей, наделенных необходимыми для управленческих действий властными полно­мочиями и действующих от имени общества и каждого граждани­на на основе установленных правовых норм. Объект государствен­ного управления — общество в целом или его отдельные группы, общественно-политические, экономические, культурные и прочие организации, их деятельность.

Управляющеевоздействие государственных институтов — это целенаправленноевоздействие на естественное состояние обще­ства в интересах классов и других больших социальных групп, стремление придать ему организованное функционированиев соответствии с установленными нормами, обеспечить его адап­тациюк изменяющимся условиям среды, а также возможное его совершенствование и развитие.

Понятие «управление» обозначает преимущественно внеш­нее (исходящее от субъекта) целеполагающее воздействие на сис­тему, воздействие, являющееся фактором сохранения и стимули­рования определенной направленности саморазвития системы. Регулирование предполагает создание необходимых условий для спонтанного действия внутренних закономерностей и механизмов системы. Например, для предупреждения конфликтов или при­мирения конфликтующих сторон. Управление означает подбор и целенаправленное использование методов и средств, а также раз­работку технологий действия государственных институтов для достижения планируемых результатов (изменения системы, уре­гулирования и разрешения конфликтов и пр.).

Теория социального управления выявила и описала два типа механизмов регуляции поведения людей в обществе: сознательное (рациональное) и стихийное регулирование. Сознательное регу­лирование и есть социальное, в том числе и государственное уп­равление. Суть стихийного механизма в спонтанном, самопроиз­вольном (автоматическом) регулировании процессов поведения и деятельности социальных субъектов, не требующем вмешатель­ства государственных или каких-либо других управляющих сил. Таковым выступает, например, так называемый свободный ры­нок с его регулирующим механизмом конкуренции. «Так называемый» потому, что в реальности ныне рынок в раз­витых странах в основном управляемый.

Государственное управление слагается из совокупности взаи­мосвязанных типичных действий, образующих структуру управ­ленческого процесса. Это анализ конкретной ситуации; выбор целей; прогнозирование, разработка государственной стратегии и планирование деятельности по осуществлению выбранных целей, намеченной стратегии; информирование управляемого объекта; организация; координация; активизация (мотивация, стимули­рование); регулирование; контроль; обобщенная оценка резуль­татов управления. Указанные виды деятельности называют фун­кциями управления, совокупность которых составляет его содер­жание.

ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ

Функцииуправления — это основные виды управленчес­кой деятельности, порождаемые разделением труда в процессе управления. То есть те, которые в обязательном порядке необходимо производить в ходе принятия и исполнения управ­ленческого решения. В зависимости от последовательности реа­лизации функций управленческий процесс разделяется на этапы (фазы).

Функции государственного управления, понимаемого как про­цесс целенаправленного воздействия государственных органов на общественные объекты, характеризуются общими и специфичес­кими признаками. В основном совпадает с социальным управле­нием набор функций, их последовательность в управленческом процессе, что объясняется единой социальной сущностью сравни­ваемых институтов. Специфика функций государственного управ­ления определяется главным образом субъектом, а также, в опре­деленной мере, и объектом управления. Государство как выде­ленный из общества аппарат управления, обладающий публич­ной властью, во-первых, придает функциям управления полити­ческий аспект (ориентацию на общие интересы и общие цели); во-вторых, увязывает их реализацию с механизмом власти; в-третьих, исходит из того, что основной субъект функций — офи­циальная общественно организованная группа (государственный орган, институт).

Характеризуя общие функции государственного и муниципаль­ного управления, среди них следует прежде всего выделить, на наш взгляд, следующие.

Целеполагание, выработка и принятие нормативных право­вых актов — определяющая функция управления. В структуре государственного управления она приобретает специфические при­знаки. Цель — это идеальный образ будущего результата дея­тельности. Ее формирование предполагает наличие знания тен­денций общественного развития, общественных потребностей и интересов социальных групп и граждан, а также выработку с учетом их и принятие нормативных правовых актов. Важно, что субъект не сможет сформули­ровать и достичь реальных целей, если он не будет опираться на знание конкретной ситуации, в которой он и управляемые живут и действуют в данное время и в данном секторе соци­ального пространства (территории страны). Поэтому целеполагание предваряет конкретный анализ конкретной ситуации *-* комплекса условий, складывающихся в данный момент времени.

Он позволяет выявить происходящие изменения социальной среды и внутри государства, осмыслить существующие противо­речия и конфликты в обществе и на этой основе точнее опреде­лить приоритетные потребности и интересы управляемых.

Знание ситуации необходимо также для эффективной реализа­ции не только правотворческих, но и правоприменительных фун­кций и для прогнозирования, что составляет существенную сто­рону научной базы целеполагания.

Правоприменительные функции — обеспечение строгого соблю­дения действующего законодательства, нормативных правовых актов, ведение регистров, реестров, кадастров.

Прогнозирование(отгреческого prognosis — предвидение, пред­-сказание) — это объяснение возможных состояний и изменений социальной системы, политических институтов в определенных границах социального времени и пространства. Социальный (и политический) прогноз — результат прогностической деятельно­сти есть вероятностное суждение о будущем состоянии данной социальной системы, ее государственной организации с указани­ем определенных сроков их изменения.

Целеполагание и прогнозирование венчает разработка госу­дарственной стратегии*:* определение и официальное утвержде­ние приоритетных целей, а также «древа» других главных целей и основных путей их достижения. Прогнозирование и разрабо­танная на основе составленного прогноза стратегия служат базой планирования — неотъемлемой функции государственного управ­ления.

В процедуре планирования намеченные цели приобретают прак­тическую форму: они конкретизируются в задачах*.* Последние представляют собой вполне определенное выражение осознанной необходимости реально осуществить данные цели в данных конк­ретных условиях.

Информирование— одна из ведущих функций в государствен­ном управлении. Информация как форма сообщения определен­ных сведений (знаний) об общественных процессах, о правилах «игры» в данной политической системе — одна из основ управле­ния. Управляющий субъект не может обойтись без информирова­ния объекта о содержании целей, стратегии, намеченной про­граммы действий. Ведь в качестве объекта выступают человечес­кие коллективы и личности, их совместная деятельность. Управ­ление ими предполагает воздействие на сознание людей, форми­рование рационального понимания ими общих интересов и об­щих целей и трансформацию в мотивацию собственной активнос­ти. В механизме политического, правового, морального воздей­ствия на управляемых ведущее место занимают средства инфор­мационные, ценностно-ориентационные, символические: идеи, призывы, лозунги, нормы, предписания, традиции. Язык как информационная система, особенно политический, — орудие уп­равления. Такие политические символы, как государственный герб, знамя, гимн, номинации, государственные награды, поли­тическая терминология, — неотъемлемый элемент управленчес­кого процесса.

Функция организации *—* совокупность действий по налажива­нию взаимосвязей между людьми, объединяющих их для совмест­ной реализации целей и программ управляющего субъекта. Это — способ упорядочения действий групп и индивидов на основе общепринятых норм и ценностей — политических, правовых, нравственных, религиозных и др. Организация есть процесс, обес­печивающий управление, это также и форма бытия управляю­щих и управляемых.

Функции координации и регулирования-логическое про­должение организующей деятельности. Координация — действие, направленное на согласование разнообразных форм и видов ак­тивности общественных субъектов. Регулирование — способ осу­ществления необходимой организованности людей; форма воздей­ствия на сферу интересов социальных групп и индивидов, согла­сование этих интересов между собой и с общими, государственны­ми интересами, смягчение и разрешение противоречий и конф­ликтов в обществе. Мотивирующее, принудительное, организую­щее и воспитательное воздействие на поведение людей норм пра­ва, других социальных норм — средство регулирования социаль­ной деятельности и общественных отношений всех видов.

Функция активизацииуправляемых обеспечивается в общем плане всеми другими функциями, но преимущественно специфи­ческими средствами влияния на развитие общественно-деятель­ной активности: материальными и духовными, экономическими, социально-политическими, правовыми, информационными и др. стимулами, совокупностью ценностных мотиваций деятельности.

Функция контроля и надзораза исполнением управленческих решений, принятых нормативных правовых актов, правил пове­дения, регламентов предполагает широкое использование эффек­тивного учета и отчетностикак средств контроля, обобщенияи оценкирезультатов управления, обеспечения связи управляю­щего действия с ответственностьюучастников этой важнейшей сферы деятельности государства.

Государственное управление по природе своей политическое. Его субъектом являются государственные институты — основной элемент политической системы общества, а главное орудие — государственная власть. Политический характер государственно­го управления присущ любому современному сообществу, любой стране.

УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Государственными органами осу­ществляется множество управленческих действий, принимают­ся сотни и тысячи решений по самым различным вопросам жиз­недеятельности людей. Одни из них — по вопросам общегосударственным, затрагивающим интересы больших социальных групп, другие — по вопросам организационного характера, от­носящимся к компетенции отдельных административных, хо­зяйственных и прочих структур. Первая группа решений отно­сится к политическим, а вторая — к административно-управ­ленческим, хозяйственно-организаторским и прочим.

Управленческая деятельность, связанная непосредственно с решением проблем политического характера, обозначается поня­тием «политическое руководство». Это наиболее высокий уровень государственного управления обществом в целом. Оно должно учитывать интересы всеобщие государственные, национальные, больших социальных групп (классов и др.). Политическое руко­водство — это руководство объединенной деятельностью значи­тельной части членов общества по осуществлению интересов и целей государственного масштаба.

Политическое руководство должно быть направ­лено на урегулирование и разрешение общественных противоре­чий и конфликтов и обеспечение единства общества и целост­ностигосударства.Направляющий фактор в политическом ру­ководстве — концептуальная (основополагающая) идея, в абстрактной форме отражающая объективные потребности общества-государства и обосновывающая его коренные интересы. Разра­ботка этой идеи, конкретизация ее в программе деятельности го­сударства составляют сущность рациональности политического руководства.

Политическое руководство не функционирует вне исполнитель­ных органов власти, а реализуется посредством их деятельности, иначе говоря, через административное управление*.* Это — ни­жестоящий, по сравнению с политическим руководством, уро­вень управления. Его непосредственным субъектом являются ис­полнительно-распорядительные органы (аппараты) государствен­ной власти и управления (так называемые силовые, администра­тивно-организационные, организационно-хозяйственные, учебно-воспитательные и др.), а объектом — конкретные коллективы людей, занятых в различных сферах экономической, социально-политической, культурной, военной и пр. деятельностях.

Содержание административного управления составляет орга­низационно-исполнительская деятельность по реализации функ­ций государства, включающая организационно-регламентирующую, организационно-хозяйственную, организационно-социальную, организационно-культурную и другие виды управленческой деятельности. Организационная, распорядительная и контроли­рующая деятельности органов исполнительной власти, подчинен­ные решению конкретных проблем в различных областях обще­ственной жизни населения, и образуют административное госу­дарственное управление. Действие субъекта административного управления служит осуществлению государственной политики в отдельных областях государственной и общественной жизни; оно охватывает в каждом конкретном акте своим влиянием лишь оп­ределенную часть жизнедеятельности общества, а не целое. В от­личие от политического руководства, административное управле­ние всецело регламентируется правовыми нормами. Его норма­тивная база — административное право.

В административном управлении имеет существенное значение технологический аспект. А многие виды административной дея­тельности являются технологическим управлением (в смысле не­политического). Например, кадровая работа внутри государствен­ных предприятий и учреждений, регулирование финансовых и других материальных ресурсов и пр.

Полной противоположности политического руководства и ад­министративного управления в реальной жизни нет, поскольку это два уровня одного и того же государственного управления. Политические решения для своей реализации требуют действия аппаратов административного управления. В свою очередь дея­тельность последних осуществляется на основе принципов и в рамках норм, закрепленных в политике государства. Более того, главные органы государственной власти выполняют функции по­литические, совмещая их с некоторыми наиболее важными функ­циями административного управления.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ – ЧАСТЬ СОЦИАЛЬНОГО

Государственное управление — часть социального. Поэтому, как и социальное управление, оно, в зависимости от основы фор­мирования целей и программ, может быть подразделено на тра­диционное, эмпирическое и научное.

Традиционное управление — основанное преимущественно на политических традициях и обычаях, включало религиозные ве­рования.

Таково, например, монархическое правление.

Эмпирическое управление — базирующееся на использовании в основном текущего практического опыта и учете повседневных потребностей и интересов общества, а также обосновании управ­ленческих решений здравым смыслом (стихийно складывающи­мися взглядами). Действие по методу проб и ошибок — типичная модель эмпирического управления.

Научное государственное управление — осуществляемое в со­ответствии с познанными объективными социально-экономическими и политическими закономерностями. Такой тип управле­ния декларировался советскими политическими институтами, хотя практически он был реализован лишь частично.

Научное управление - идеал современной практики управ­ленческой деятельности любого цивилизованного государства, высший уровень рациональности. Но и традиционный и эмпири­ческий виды управления также в определенных границах полез­ны и практически используются правящими субъектами. В ре­альной политической жизни функционируют сочетания различ­ных видов управления. Чем выше уровень развития политичес­кой и общественной систем, тем значительнее место научного уп­равления.

ОБЪЕКТИВНАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО

УПРАВЛЕНИЯ

Объективная необходимость государственного управления об­ществом обусловлена как общими историческими и социально-политическими, так и специфическим для конкретного общества факторами. Первая группа факторов связана с природой государ­ства, его объективным предназначением.

Первичное государство возникает, чтобы органи­зационно обеспечить функционирование производящей экономи­ки, новые формы трудовой деятельности, которые стали услови­ем выживания людских сообществ. Отсюда и управленческая функция, включившая первоначально информационное обслужива­ние общества (сбор разнообразных сведений о работах и пр.). Из общества выделился слой людей, основным занятием которого стали государственное управление, организационная деятельность. Появилось множество управленческих должностей: руководите­ли работ, военачальники, учетчики и др. Этот слой составлял аппарат государства — раннюю бюрократию. Происходившее расслоение об­щества на классовые группы приводило к захвату государства теми или иными группами и приспособлению его к своим интере­сам.

Социальное расслоение общества на группы и слои со свой­ственными им противоречивыми интересами и конфликтными взаимоотношениями породило потребность в политической функции государства — регулировании обществен­ных отношений и социальных противоречий. Поскольку же госу­дарственный аппарат был захвачен привилегированными классо­выми группами, функция социального регулирования в основном обеспечивала господство этих групп над остальным населением.

Задачей государства с ранних времен его су­ществования и развития была задача установления и поддержки некоторых единых правил поведения членов сообщества, а также организация и регулирование жизненно необходимых видов про­дуктивной деятельности (производственной, торговли и т.д.). На плечах государства всегда оставалась функция защиты, жизнен­ного пространства (территории) данного сообщества.

Государственное управление стало возможным благодаря цен­трализованной власти, воплощавшей общую волю объединивших­ся в политический союз (государство) людей. Непосредственными носителями власти выступали группы авторитетных лиц (они же и субъекты управления), которые избирались народом или власть наследовали.

Современные революции в области науки и техники, систем информации выдвинули на первый план про­блему безопасности человека, сохранения для него жизненной среды. Принципиально новый, по сравнению с прошлыми эпо­хами, производственно-технический и экономический базис об­щества обусловил качественное изменение социальной структу­ры, характер общественного разделения труда и традиционных социальных институтов, содержание и структуру человеческих потребностей, типы общения между людьми; породил новые про­тиворечия и конфликты. Вторая половина XX в. — это время утверждения и развития в большинстве стран мира демократи­ческих режимов, когда государства решают проблемы защиты прав и свобод человека.

Для каждой страны отмеченные и другие проблемы, решае­мые государством, приобретают свою специфику, связанную с ее конкретными особенностями и характером переживаемого исто­рического этапа. Управление обществом не будет отвечать сто­ящим перед ним объективно обусловленным задачам, если правя­щие силы не проявят способность руководствоваться в своей дея­тельности знаниями общих закономерностей, а также учитывать состояние, уровень развития, традиции народа, которым они уп­равляют, его духа и ожидания.

Объективно необходимая роль рациональной системы государ­ственного управления проявляется особенно отчетливо в пере­ходный период, когда старая политическая система сменяется новой. Стабильность в обществе обеспечивается при условии про­думанной стратегии демонтажа структур существующей системы и постепенной, логически последовательной замены их структу­рами более совершенными.

В постсоветский период в правительственных кругах господствовала стратегическая установка на спонтанную рыночную регуляцию всего процесса общественной жизни в стране. Однако кризисная ситуация объективно потребо­вала усиления роли государства.Рыночная экономика порождает стихийные, зачастую разру­шительные, процессы, предупредить или смягчить негативное влияние которых может только государство. В условиях господ­ства рынка необходимо сбалансированное рыночное и государ­ственное регулирование прежде всего экономики; важно ограни­чение негативных последствий действий так называемых есте­ственных монополий (энергетических и др.). Следует учитывать и опасность для общества возрастающего влияния экономичес­кой власти, проистекающей из частной собственности, власти, стимулирующей социальный антагонизм. В новой социально-эко­номической обстановке на первый план выдвигается роль госу­дарственной политики, выражающей противоречивые группы интересов и обеспечивающей их защиту и баланс, упреждающий формирование социальных конфликтов.

Современная мировая практика накопила множество фактов, подтверждающих, что государства, политические партии, иные общественные организации, наконец, любые организованные со­общества не являются только объектами воздействия на них ес­тественных законов. Напротив, объективные законы, будь то эко­номические или политические, — это законы общественных дей­ствий людей. Экономический или политический процесс во всех случаях — результат такой деятельности. Другой вопрос, каков характер этой деятельности: целенаправленная, рациональная она или стихийная, т.е. основанная на иррациональной мотивации, в виде обычаев, традиций, верований и стереотипов обыденного сознания. И еще: каково их соотношение в деятельности государ­ства и других общественных сил.

Признание объективной необходимости рационального управ­ления обществом не противоречит естественной ограниченности рациональности. Круг проблем, охватываемый государственным разумом, никогда не исчерпывает множество вопросов, вытекаю­щих из реальных или возможных проблемных ситуаций, заклю­ченных в бытии той или иной социальной системы. Мыслящий субъект постоянно стремится расширить его. Однако нельзя объять необъятное. Поле для действия стихийных сил остается, а стало быть, сохраняется и необходимость для использования в государ­ственной деятельности механизмов спонтанной регуляции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

 Итак, государственное управление — это объективно необхо­димая, обусловленная природой государства и спецификой чело­веческого общества как единого организма, целенаправленная, рациональная деятельность, обеспечивающая бытие и прогресс общества. Она не исключает стихийную саморегуляцию обществен­ного организма. Последняя в жизнедеятельности политической системы не играет ведущей роли, хотя и ограничивает сферу ра­ционального воздействия на общественные процессы.