**КУРСОВАЯ РАБОТА**

**по дисциплине «**Государственная служба и кадровая политика**»**

**на тему «**Особенности государственной службы в федеральной исполнительной ветви власти»

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

1. ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1 Управление, как социальное явление

1.2 Специфика государственного управления

1.3 Особенности государственного управления в современной России

2. ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

2.1 Понятие, характерные черты и определение органа исполнительной власти

2.2 Принципы организации государственного управления в исполнительной власти Российской Федерации

3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЕТВИ ВЛАСТИ

3.1 Соотношение государственного управления и исполнительной власти

3.2 Проблемы государственной службы в исполнительной власти

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

ВВЕДЕНИЕ

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

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

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

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

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

Для достижения данной цели мною были поставлены следующие задачи:

1. Определить само понятие “управление”.
2. Рассмотреть специфику государственного управления.
3. Выявить составляющие эффективности государственного управления.
4. Дать характеристику процесса формирования и факторам, исконно влияющим на государственное управление в Российской Федерации.
5. Обозначить пути повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации.
6. Дать характеристику исполнительной власти
7. Показать взаимосвязь между государственным управлением и исполнительной властью.

1. ОБЩЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1 Управление, как социальное явление

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

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

1. Управление есть функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных), обеспечивающая их целостность, т.е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание режима их деятельности.
2. Управление служит интересам взаимодействия составляющих ту или иную систему элементов и представляющих единое целое с общими для всех элементов задачами.
3. Управление – внутреннее качество целостной системы, основными элементами которой является субъект (управляющий элемент) и объект (управляемый элемент), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации (самоуправления).
4. Управление предполагает не только внутреннее взаимодействие составляющих систему элементов. Существует множество взаимодействующих целостных систем различного иерархического уровня, что предполагает осуществление управленческих функций как внутрисистемного, так и межсистемного характера. В последнем случае система высшего порядка выступает в роли субъекта управления по отношению к системе низшего порядка, являющейся в рамках взаимодействия между ними объектом управления.
5. Управление по своей сути сводится к управляющему воздействию субъекта на объект, содержанием которого является упорядочение системы, обеспечение ее функционирования в полном соответствии с закономерностями ее существования и развития. Это – целенаправленное упорядочивающее воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемое непосредственно субъектом управления.
6. Управление реально тогда, когда налицо известное подчинение объекта субъекту управления, управляемого элемента системы ее управляющему элементу. Следовательно, управляющее (упорядочивающее) воздействие – прерогатива субъекта управления.

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

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

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

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

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

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

1.2 Специфика государственного управления

Многие авторы основанием видов управления признают природу и субстанциональную специфику субъектов управления, исходя из чего разграничивают государственное управление (субъект управляющих воздействий - государство), общественное управление (субъект управляющих воздействий - общество и его структуры) менеджмент (субъект управляющих воздействий - предприниматель, собственник).[4](http://www.bestreferat.ru/referat-86225.html%22%20%5Cl%20%22sdfootnote4sym#sdfootnote4sym) Среди всех видов управления государственное управление занимает особенное место, так как характеризуется только ему присущими свойствами. Рассмотрим важнейшие из них:

1. Государство, выступая в качестве субъекта управления, придает государственному управлению важное свойство, без которого оно не могло бы состояться. Это свойство системности. Как иначе, могло бы быть осуществлено управление огромными массами как человеческих, так и материальных ресурсов. Данное свойство принципиально ведь только при его наличии может осуществляться согласованность, координация, целеустремленность и эффективность.
2. Определяющее влияние на характер воздействий, осуществляемых данным видом управления, оказывает его субъект, то есть государство, и заложенная в нем властная сила. Так, обратясь к современной "Краткой философской энциклопедии" государство понимается как "структура господства, которая постоянно возобновляется в результате совместных действий людей, действий, совершающихся благодаря представительству, и которая, в конечном счете, упорядочивает общественные действия в той или иной области". Государство, тем и отличается от общественных структур, что им реализуется по отношению к людям государственная власть, которая имеет в источнике правовую обусловленность (легитимность), а в реализации силу государственного аппарата, обладающего средствами принуждения. Это силовое давление, которое ведет к тому, что поставленные в управлении цели, содержащиеся в нем организационные моменты, и установленные им нормы должны быть исполнены. Следовательно, все проблемы, связанные с государственным управлением, носят исторический характер: каково государство, что и как оно делает, какие ставит перед собой цели.
3. Это, безусловно, границы распространения государственного управления. Такие границы могут быть определены, как проходящие не в рамках всего общества, а выходящие за его рамки и проявляющиеся во внешней политике данного государства. Нормальный вариант взаимосвязи государства и общества характеризуется тем, что общественная жизнь людей обладает большим объемом свободы и самоуправления, границы же данной автономии определяются как общественными институтами, так и государством. То есть, государство посредством законодательства устанавливает основные типы и нормы поведения людей во всех сферах жизни и обеспечивает их соблюдение своей властной силой. В данном контексте проблемой является " распространенность государственного управления на общество", так как здесь уже пойдет речь не о технологических изменениях, а об анализе состояния самого общества, от способности его к само регуляции и адаптации к чему-то новому. Данная сентенция приводит нас к выводу, что государственное управление будет сохранять свое влияние на общество, но является вопросом глубина этого влияния. Важно отметить то, что это влияние будет призвано отражать и воспроизводить в себе состояние общества. Тем самым управление должно находиться в коррелятивной связи с тем процессом и явлениями, на которые оно направляет свои целеполагающие, организующие и регулирующие воздействия.

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

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

1.3 Особенности государственного управления в современной России

Ранее в работе был выдвинут и доказан тезис о исторической составляющей государственного управления и ее несомненном влиянии на всю действительность. Тем самым, перед нами встает новая проблема исследования - это вопрос о специфике государственного управления в России и ее выражении. Концепция государственного управления не может быть сформирована без учета того особенного и уникального, что объективно присуще ему в силу своеобразия исторических, географических, производственных, этнических и других оснований. Но уделяя такое большое внимание специфике, нельзя оставлять без внимания то типичное, универсальное, что должно быть присуще Российскому государству, как составной части мирового сообщества и стране, развивающейся в русле общечеловеческой культуры. Очень важным является то, что только слияние этих свойств в Российской государственности открывает путь к широкому использованию мирового опыта, к идентификации определенных государственно-управленческих институтов, и одновременно, к сохранению, воспроизводству и развитию сугубо национального, самобытного, свойственного лишь России. Разумный синтез и его эффективное использование - вот решение проблемы. Но данные намерения легко декларируются и далеко не легко достигаются. Исходя из этого, попробуем вычленить эти особенности, так как без определения оных анализ проблематики эффективного государственного управления является вряд ли возможным.

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

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

Такой же, очевидной чертой российской традиции государственного управления является встроенная в общество традиция авторитаризма, единоначалия. Концентрация политических властных рычагов вокруг одного лица в центре, доминирование, преобладание этого лица при принятии политических решений, создали, в частности, обстановку отсутствия системы сдержек и противовесов, компромиссов и сделок как нормы политического процесса, тенденцию ликвидации самостоятельных, автономных, авторитетных, соперничающих на политической сцене с первыми лицами структур, личностей. Необходимость отказа от авторитарности в политической практике России очевидна.

* Государственное управление России действует в среде, отличающейся своей политической культурой, влияющей на действия лиц, определяющих политический процесс, поведение, действия народных масс, характер государственных институтов. В этом плане следует, прежде всего, учитывать, что генетически население России - это люди, исторически вышедшие из сельской среды, сохраняющие в известной мере отпечатки сельской культуры, преобразованной нынешним индустриальным веком и социалистическим образом жизни.
* Это отсутствие развитого гражданского общества в России, то есть самоуправляющихся социальных единиц, которые находятся вне государства, как особого аппарата управления. Формирование такого общества вызывает стремление у властей интегрировать нарождающиеся социальные структуры в государственные механизмы, что дезавуирует полностью изначальный смысл этих социальных образований.
* Историческое наследие России породило также определенный тип массового отношения к загранице, связанный с постоянным противоборством России с окружением, борьбой за выживание, распространением российских владений по территории Евразии, стремлением лидеров страны приобщать российское государство (в меньшей мере - общество) к формам и нормам передовых цивилизаций.
* Российская государственная традиция носит многонациональный характер, отражая вековые контакты этнических русских с соседними славянскими и другими народами, с несколькими мировыми цивилизациями. Многонациональный характер российской государственности содержит как привычку взаимодействовать, так и конфликтовать.
* 2. Что тоже не подлежит сомнению - это учет реалий жизни на нынешнем этапе развития. Анализ этого фактора необходим постольку, поскольку он позволяет, с одной стороны, выстраивать разработку решений поставленной проблемы на реальном фундаменте, с другой, дает возможность учесть преходящее, характерное лишь для сегодняшнего момента, сосредоточиться на действительно ключевых проблемах оптимизации механизмов и структур государственного управления. [7](http://www.bestreferat.ru/referat-86225.html%22%20%5Cl%20%22sdfootnote7sym#sdfootnote7sym)

2. ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

2.1 Понятие, характерные черты и определение органа исполнительной власти

Власть как одна из ветвей государственной власти обладает рядом особенностей, что, безусловно, отражается на характере и определении органа исполнительной власти. Рассмотрим признаки такого органа, а затем сформулируем его определение и кратко охарактеризуем виды органов исполнительной власти для того, чтобы в дальнейшем исследовать принципы организации и деятельности ее органов. Приведем признаки органа исполнительной власти

Орган исполнительной власти: 1) составная часть механизма исполнительной власти; 2) действует в сфере исполнительной власти, а не какой-то другой; 3) выступает по поручению и от имени Российского государства; 4) осуществляет деятельность исполнительного и распорядительного характера; 5) обладает собственной компетенцией, имеет свою структуру, применяет присущие ему формы и методы деятельности.

Таким образом, орган исполнительной власти - составная часть механизма (системы) исполнительной власти; действует в сфере исполнительной власти; выступает по поручению и от имени государства (Российской республики в составе Российской Федерации); осуществляет деятельность исполнительного и распорядительного характера; обладает собственной компетенцией; имеет свою структуру, применяет присущие ему формы и методы деятельности.

В определенном объеме в самой Конституции содержится классификация органов исполнительной власти. Это: 1) федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации; 2) правительства, советы министров; министерства, комитеты; службы, главные управления, департаменты, администрации, мэрии, отделы и др. (по организационно-правовым формам). В административно-правовой литературе различают органы общей компетенции (правительства, советы министров); органы отраслевой компетенции (министерства, комитеты и др.), органы межотраслевой компетенции (государственные комитеты по статистике, таможенный; по высшему образованию и др.)

Эти органы в свою очередь делят по порядку детальности: на коллегиальные и единоначальные. К коллегиальным относятся правительства, советы министров, государственные комитеты, комитеты, единоначальным — министерства, главные управления, департамент.

В последние годы появилась и получила развитие такая форма как федеральная служба: безопасности, по валютному и экспортному контролю; занятости, миграционная и др.

2.2 Принципы организации и деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации

В Конституции, других федеральных законах, иных нормативных актах закреплены наиболее общие принципы, характеризующие каждую без исключения ветвь государственной власти. Это органы законодательной, исполнительной и судебной власти, каждый их которых самостоятелен. Всем эти органам присущи общие начала, вытекающие из духа и буквы Конституции Российской Федерации. Это, прежде всего основополагающие начала — принципы демократизма, федерализма, частично выборности, разграничения предметов ведения между органами законодательной, исполнительной и судебной власти, различия в статусе органов законодательной и исполнительной власти, гласности и некоторые другие. Перечисленные принципы в значительной мере характеризуют глубоко демократический и цивилизованный характер Российского государства и в то же время в недостаточной степени отражают специфику принципов организации органов законодательной, исполнительной и судебной власти.

В соответствии с избранным нами предметом исследования мы акцентируем внимание на политико-правовой характеристике принципов и начал, присущих именно органам исполнительной власти.

В административно-правовой литературе имеются различные варианты перечня и трактовки принципов организации и деятельности органов исполнительной власти. В некоторых случаях принципы государственного управления и органов исполнительной власти по существу отождествляются, поскольку нередко не выделяются различия между государственным управлением и исполнительной властью.

Органы исполнительной власти, как федеральные, так и субъектов Российской Федерации, базируются на значительно более широких и всеобъемлющих основаниях.

В ряде случаев либо обходят молчанием проблему принципов построения и деятельности органов исполнительной власти, либо касаются ее лишь косвенно, что едва ли соответствует цели и задаче всестороннего исследования специфики органа исполнительной власти. Иногда говорят о понятии, содержании и основных принципах исполнительной власти, а не ее органов, что также едва ли можно признать правильным.

Либо упоминают следующие: народовластия; верховенства закона; разделения и взаимосдерживания властей; разграничения полномочий федеральных и региональных органов (правда, неясно, какие органы относятся к региональным), законности, гласности, приоритета и гарантированности прав личности; федеративного устройства, централизации, дифференциации (разделения) и фиксирования функций. Набор принципов в таком случае оказывается весьма разветвлённым и сложным, подчас противоречивым и весьма разноплановым. Что свидетельствует об отсутствии системности в подходе к проблеме, игнорировании элемента соподчиненности и упорядоченности принципов. Вполне естественно, что возможны и другие подходы к анализу такого вопроса, как принципы организации и деятельности органов исполнительной власти.9

По моему мнению, вопрос о принципах построения и деятельности государственных органов многоплановый, сложный, во многом дискуссионный

Названную проблему необходимо анализировать, руководствуясь духом и текстом Конституции Российской Федерации, и в особенности ст. 10, в соответствии, с которой государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Исходя из предыдущих рассуждений, а также ст. 3 ч. 2 Конституции РФ следует сказать, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Аккумулируя соображения, высказанные ранее другими авторами, попытаемся сгруппировать и представить в целостном виде систему принципов организации (построения) и деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации. Речь идет именно об органах исполнительной власти, а не о какой-то неопределенной, абстрактной исполнительной власти вообще. В связи с этим представляем два общих замечания: во-первых, принципы не разделяются, искусственно не дифференцируются, а даются в консолидированном варианте; во-вторых, некоторые принципы, которые будут изложены ниже, вполне могли бы быть принципами деятельности органов законодательной власти и органов судебной власти.

Итак, в систему принципов построения и деятельности органов исполнительной власти входят:

1. принцип федерализма;
2. принцип правового регулирования (правовой основы) органа исполнительной власти;
3. принцип системности этих органов;
4. принцип централизации и децентрализации функций и решения этой проблемы в самой системе;
5. принцип дифференциации и фиксирования функций и полномочий;
6. принцип законности;
7. принцип профессионализма и компетенции;
8. принцип гласности;
9. принцип чередования функций и полномочий и передачи одной частью органов исполнительной власти другой её части некоторых своих полномочий;
10. принцип взаимодействия и согласованного функционирования органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти.

Хотя приведенная классификация несколько условна, в ряде случаев она позволяет по-новому взглянуть и на данную проблему в целом, и на систему, характер и специфику принципов, которые характерны именно для построения и деятельности органов исполнительной власти

1. Принцип федерализма — это конституционное, широкое и глубокое начало, которое во многом обусловливает характер и специфику всего организационно-правового строения современного Российского государства в целом, а не только органов исполнительной власти. "Элемент федерализма" применительно к. органам исполнительной власти непосредственно закреплен в ряде глав и статей Конституции Российской Федерации.

Принцип федерализма как одна из основ построения органов исполнительной власти глубоко и всесторонне сочетается с принципом совместной компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

2. Принцип правового регулирования (правовой основы) органа исполнительной власти, — как и вся система исполнительной власти Российской Федерации, так и ее отдельные части, и органы требуют соответствующего и эффективного правового регулирования, т. е. наличия правовой основы.

Исходные, фундаментальные положения на сей счет содержатся в, самой Конституции, остальное, т. е. текущее, динамичное регулирование, касающееся органов исполнительной власти, — в федеральных законах, во множестве других нормативно-правовых актов.

Например, в Конституции определены основы правового статуса органов исполнительной власти Российской Федерации: в ст. 10 — принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную; в ст. 71.п. "г" предусмотрены система федеральных органов исполнительной власти, порядок их организации; в гл. 4 содержатся нормы о взаимоотношениях Президента и органов исполнительной власти; гл. 6 целиком посвящена статусу Правительства Российской Федерации. В федеральных законах, нормативных указах Президента Российской Федерации, в постановлениях Правительства РФ содержатся многочисленные правовые нормы о статусе органов исполнительной власти, а также примерная структура органов краевой и областной администрации (управления, комитеты, отделы)[10](http://www.bestreferat.ru/referat-86225.html%22%20%5Cl%20%22sdfootnote10sym#sdfootnote10sym).

Перечисленными и многими другими правовыми нормативными актами устанавливаются правовая основа соответствующих органов исполнительной власти, порядок их организации, правовые основы компетенции.

3. Принцип системности органов исполнительной власти — до принятия нынешней Конституции Системность органов, в том числе органов государственного управления, рассматривалась как некая непреложная, имманентная самому общественно-политическому строю и действовавшей Конституции.

С принятием Конституции РФ положение несколько изменилось. Теперь термин "система" применительно к государственным органам так просто не присваивается. Да и само понятие "система", а, следовательно, явление системности, применяется только по отношению к определенному кругу государственных органов. Например, термин "система" едва ли применим к органам законодательной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, поскольку и правовой статус, и наименования, и. порядок образования, и сроки легислатуры у них разные. Каждый законодательный орган имеет свои существенные особенности, что не позволяет говорить об их совокупности как о системе.

Несколько по-иному Конституция РФ решает вопрос о системе органов исполнительной власти. Стремясь укрепить исполнительную вертикаль, Конституция Российской Федерации ввела термин "система", установив при этом определенные объяснения и ограничения, отражающие новые характер и условия, в частности, построения и функционирования органов исполнительной власти. Речь идет о ст. 77 ч. 2, которая предусматривает следующие особенности. Во-первых, речь идет о пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. И только учитывая указанный объем и определенные данной частью ст. 77 рамки, Конституция РФ устанавливает: федеральные органы исполнительной власти, и органы исполнительной власти субъектов Российской Федераций образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Словом, принцип системности требует дифференцированной интерпретации и применения к определенным видам государственных органов, а именно к органам исполнительной власти.

4. Принцип централизации и децентрализации. Долгие годы при построении и функционировании органов исполнительной власти основополагающим был пресловутый принцип демократического централизма. В новых условиях и с учетом демонтажа административно-командной системы демократический централизм стал серьезным тормозом на пути коренных социально-экономических и политических преобразований, и новая Конституция отвергла его. Значит ли это, что отказались от элементов централизации и децентрализации, без учета которых не может функционировать ни одно демократическое, правовое и цивилизованное государство? Конечно, нет. Необходимо только при построении и деятельности органов государственной власти, в том числе органов исполнительной власти, использовать разумное и сбалансированное сочетание централизации и децентрализации.

Чтобы эффективно управлять (участвовать в управлении) общественными процессами (экономическими, политическими, социальными), необходимо, в организации управления применять элементы, как централизации, так и децентрализации, что позволит обеспечить в целом эффективность управления органов исполнительной власти.

Принцип централизации в системе исполнительной власти означает подчиненность нижестоящих органов вышестоящим исходя из единства системы, руководство нижестоящими органами из единого центра.

Децентрализация означает закрепление в законодательном порядке предметов ведения и полномочий за тем или иным органом (видом), которые он (они) должен осуществлять самостоятельно, без вмешательства со стороны вышестоящих органов. При этом предметы ведения и полномочия не разбросаны па определенным "блокам".

Сказанное позволяет сделать общий вывод: сочетание централизации с децентрализацией является в значительной степени оптимальным вариантом, принципом построения и функционирования органов исполнительной власти с учетом четкого деления на федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

5. Принцип дифференциации и фиксирования функций и полномочий. Каждый орган исполнительной власти наделён определёнными, свойственными только ему полномочиями. И в то же время его компетенция должна быть чётко зафиксирована, закреплена в определённых нормативно-правовых актах. Каждый орган исполнительной власти имеет свой правовой статус, в котором фиксируются задачи, функции, полномочия. Это положение полностью относится к министерствам, государственным комитетам, комитетам, федеральным службам, другим органам исполнительной власти. Фиксирование их функций и полномочий осуществляется в различного вида правовых актах: например, фиксирование функций Правительства — в Конституции и в Федеральном конституционном законе о Правительстве; функций Конституционного Суда — в Конституции и в Федеральном конституционном законе о Конституционном Суде; функций министерств — в Положениях (о Министерстве экономики11; о Министерстве транспорта[12](http://www.bestreferat.ru/referat-86225.html%22%20%5Cl%20%22sdfootnote12sym#sdfootnote12sym); о Федеральной службе занятости и т. д).

6. Принцип профессионализма и компетентности. Хотя данный принцип можно считать всеобщим для любой из подсистем органов или ветвей государственной власти, для органов исполнительной власти в силу их характера, особенностей, функций, целевого предназначения и других моментов, данный принцип имеет особое значение. Если в целом характеризовать исполнительную (исполнительную и распорядительную) деятельность, то ее условно можно подразделить на три разновидности (уровня).

Первая — это исполнительная деятельность общего характера, общее руководство и управление, т. е. согласование, направление, объединение, координация управленческой деятельности. В сущности, по содержанию эта деятельность может быть условно названа правительственной, т. е. это деятельность такого характера, который свойственен Правительству, Совету Министров, Кабинету Министров. Для ее осуществления функционеры, участвующие в правительственной деятельности, а тем более занимающие достаточно заметные должности, должны обладать высоким уровнем профессионализма и компетентности, без которых ни о каком эффективном общем управлении, согласовании действий, акций различных по характеру министерств, госкомитетов, других госорганов не может быть и речи, не говоря уже о направленной в целом на решение общегосударственных задач "штабной" деятельности.

Вторая — это в целом деятельность на межотраслевом уровне. По своему характеру и природе она близка к правительственной деятельности, но имеет свои особенности. Они состоят главным образом в участии в управлении в межотраслевой сфере, т. е. в экономике, статистике, в области финансов и кредита, труда, налогов таможенного дела, стандартизации и сертификации.

Третья — это наиболее разветвленное, отраслевое управление. Оно охватывает в целом три сферы, в которые входят промышленность, строительство, агропромышленный комплекс, транспорт и коммуникации.13

К отраслевому управлению относятся все исполнительные отраслевые органы власти — министерства (образования, обороны, внутренних дел, сельского хозяйства и продовольствия, здравоохранения, транспорта, связи, путей сообщения, культуры, внешних экономических связей и многие другие); комитеты (по металлургии, машиностроению, кинематографии, рыболовству и многие другие).

7. Принцип законности пронизывает всю систему органов государственной власти, в том числе и органов исполнительной власти. Каждый из них действует на основе Конституции, федеральных законов, актов Президента и Правительства Российской Федерации.

8. Принцип гласности, обусловленный содержанием и духом Конституции, распространяется с известной спецификой на органы всех трех ветвей государственной власти, в том числе и на органы исполнительной власти. Собственно, без открытости, гласности нельзя серьезно говорить о демократизме и правовом государстве.

9. Принцип чередования функций и полномочий и передачи от одной части (подсистемы) органов исполнительной власти другой ее части (подсистеме) определенной части своих полномочий. Этот принцип юридически закреплен в ст. 78 ч. 1, 2, 3 Конституции РФ.

10. Принцип взаимодействия и согласованного функционирования органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти. Этот принцип — следствие действия принципа разделения властей и ряда других статей Конституции — ст. 71 п. «г», ст. 732 п. «н», ст. 73, 77 ч. 1, 2, ст. 80 ч. 2, раздел второй ч. 1 и др.

11. Принцип участия граждан в формировании (избрании) органов исполнительной власти. В сущности, данный принцип закреплен в ст. 32 Конституции Российской Федерации и в текущем законодательстве. В частности, он проявляется при выборах глав администраций, краев и областей (губернаторов).

12. Принцип контроля в процессе организации и функционирования органов исполнительной власти. Контроль — всеобщее начало, которое пронизывает все звенья механизма исполнительной власти. Эта проблема требует отдельного анализа.

Таким образом, мы в целостном виде проанализировали основные принципы организации и деятельности органов исполнительной власти, которые в совокупности характеризуют демократизм и специфику механизма функционирования исполнительной власти в Российской Федерации.

государство общественный исполнительный власть

3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ФЕДЕРАЛЬНОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЕТВИ ВЛАСТИ

3.1 Соотношение государственного управления и исполнительной власти

Изложенные выше положения дают необходимую основу для решения вопроса о соотношении исполнительной власти и государственного управления. Ранее подобный вопрос не возникал, ибо 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 языка нормативно-правовых актов различной юридической силы.

Тем не менее, сохранилась единая корневая основа — исполнение. Она (эта основа) 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.

Право на жизнь, однако, имеют обе эти государственно-правовые категории, несмотря на то, что в Конституции Российской Федерации нет упоминаний о государственном управлении. Тем не менее, государственное управление — реальность, без которой не может работать государственно-властный механизм. Но Конституция и действующее законодательство Российской Федерации не предложили синонима государственному управлению, ибо в них ничего не говорится, например, об исполнительной деятельности; субъекты этой деятельности налицо, а характер ее не определен. Между тем система разделения властей исходит из того, что каждая ветвь единой государственной власти реализуется в деятельности их субъектов. Поэтому государственное управление по своему назначению и представляет собой не что иное, как вид государственной деятельности, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть.

Следовательно, государственное управление практически осуществляется и в рамках системы государственной власти, базирующейся на началах разделения властей. Исполнительная власть как проявление единой государственной власти, приобретает реальный характер в деятельности особых звеньев государственного аппарата, в настоящее время именуемых исполнительными органами, а по существу являющимися органами государственного управления. В подобном смысле государственное управление, понимаемое как исполнительно-распорядительная деятельность, не противопоставляется реализации исполнительной власти, понимаемой как деятельность субъектов этой ветви власти.

В этом смысле интерес представляет, например, глава III Водного кодекса Российской Федерации — «Государственное управление в области использования и охраны водных объектов», в ст. 70 которой говорится об «органах исполнительной власти, осуществляющих государственное управление» в регулируемой кодексом области[14](http://www.bestreferat.ru/referat-86225.html%22%20%5Cl%20%22sdfootnote14sym#sdfootnote14sym).

Следует, однако, иметь в виду, что понятие «государственное управление» — более широкое по сравнению с исполнительной властью. Последняя в известном смысле производна от государственного управления. Она призвана определить объем и характер государственно-властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности. С другой стороны, государственное управление — это и есть тот вид деятельности, который направлен на практическую реализацию исполнительной власти. Исполнительная власть по существу составляет содержание деятельности по государственному управлению, выражая, прежде всего ее функциональную (исполнительную) направленность.

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

Можно также выделить систему (аппарат) исполнительной власти, которую составляет совокупность государственных органов, обозначаемых в качестве ее субъектов, а также организационный механизм ее реализации. В последнем случае имеется в виду следующее. Постоянно действующим организационным фактором системы исполнительной власти являются находящиеся на различном иерархическом уровне исполнительные органы общей компетенции (например: Правительство Российской Федерации, администрация области и т.п.). Остальные звенья такой системы весьма непостоянны, видоизменяемы (например, министерства, государственные комитеты и пр.). Они могут в ряде случаев вообще не существовать (например, возникновение на базе бывших министерств государственных концернов, не являющихся государственными органами), хотя из механизма государственного управления они не «изымаются». В таком же аспекте можно квалифицировать роль, например, различного рода структурных подразделений исполнительных органов их территориальных звеньев, а также должностных лиц.

Все это — «рабочий механизм» исполнительной власти, служащий целям лучшей ее организации и функционирования. Конечно, внутренняя структура (самоорганизация) исполнительной власти не тождественна самой этой власти.

Тем не менее, весь аппарат исполнительной власти нельзя сводить только к органам (федеральным, республиканским, региональным и г.п.) общей компетенции. Этот аппарат многообразен и включает в свой состав также отраслевые, межотраслевые, надзорные, территориальные и иные звенья государственно-управленческого механизма. Но одновременно все эти звенья в совокупности составляют систему субъектов государственного управления.

Изложенные позиции нуждаются в определенных уточнениях, суть которых состоит в следующем.

Государственное управление — синоним государственно-управленческой деятельности в широком смысле и форма практической реализации исполнительной власти в ее собственном смысле.

Сфера государственного управления — понятие, границы которого в современных условиях определяются не только практической деятельностью по реализации исполнительной власти, т.е. собственно работой субъектов этой ветви государственной власти, но и всеми иными проявлениями государственно-управленческой деятельности (например, деятельность управленческих по своему характеру звеньев, не являющихся непосредственными субъектами исполнительной власти).

Государственно-управленческая деятельность — это есть функционирование субъектов исполнительной власти и иных звеньев государственного управления по реализации их задач и функций.

Органы, государственного управления — субъекты исполнительной власти и иные звенья, осуществляющие в том или ином объеме государственно-управленческую деятельность.

Исполнительные органы — 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 предприятий, учреждений, общественных объединений, коммерческих структур). При этом налицо тождественность понятий «субъект исполнительной власти» и «орган исполнительной власти».

Данные уточнения сделаны в связи с тем, что единая терминология, определяемая переходом к системе разделения властей, еще окончательно не сложилась.

Так, действующее законодательство Российской Федерации, наряду с широким использованием термина «органы исполнительной власти», нередко содержит упоминания об «исполнительных органах»15, о «государственных органах управления»[16](http://www.bestreferat.ru/referat-86225.html%22%20%5Cl%20%22sdfootnote16sym#sdfootnote16sym) и т.п.

В Положении о Комитете Российской Федерации по рыболовству (Роскомрыболовство), который является федеральным органом исполнительной власти, прямо указывается на то, что он осуществляет государственное управление в порученной ему области17.

А Федеральный закон «О конституционном суде Российской Федерации» говорит об «исполнительных органах государственной власти»[18](http://www.bestreferat.ru/referat-86225.html%22%20%5Cl%20%22sdfootnote18sym#sdfootnote18sym).

Таким образом, суть проблемы исполнительной власти и ее соотношения с государственным управлением не должна сводиться к подмене одних терминов другими. Государственно-управленческая деятельность всегда была необходимой, и сохраняется в качестве таковой в наши дни. Главное заключается в обязательных изменениях форм и методов этой деятельности, диктуемых условиями общественного развития в переходный период.

Известно, что в дореформенный период государство являлось собственником почти 95 процентов всех средств производства, различных объектов непроизводственного назначения и управляло ими непосредственно. В подобных условиях существенно расширялась масштабность государственно-управленческой деятельности. Сложилось строго централизованная система, олицетворяющая всесильность управленческого аппарата.

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. Наоборот все настойчивей звучит тезис о необходимости сильной исполнительной власти, способной обеспечить должный уровень управляемости общественных отношений во всем их многообразии. Тем не менее, экономическая реформация, ориентировка на развитие рыночных отношений соответственно влияют на изменение самих форм регуляции общественных связей. Однако 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 регуляции.

Исполнительная власть в ее государственно-управленческом понимании в известной мере «отказывается» от функций непосредственного управления, столь характерного для условий безраздельного господства государственной собственности, т.е. почти полного обобществления всех сфер жизни. На этой основе проявляется тенденция становления системы государственного регулирования, что особенно заметно в экономической области. Если государственное управление всегда исходило из необходимости постоянного и непосредственного (прямого) вмешательства аппарата управления в жизнь объектов, то сейчас главные ориентиры управляющего воздействия связываются с самостоятельностью тех или иных структур, с их известным обособлением. Об этом, в частности, свидетельствует проводимый курс на реальное обеспечение их хозяйственной оперативной самостоятельности на региональном и местном уровнях, на концентрацию внимания федеральных центров исполнительной власти, на выработке экономической политики и установлении организационно-правовых основ зарождающегося рынка, на стимулирование предпринимательства и т.п. Все это потребовало решительного пересмотра тех начал, которые отождествлялись с так называемой «административно-командной системой».

Однако между государственным управлением и государственным регулированием нет принципиальных различий по целевому назначению. Мало того, по своей сути регулирование — непременный элемент государственно-управленческой деятельности, одна из ее функций. Фактически речь может идти о различном (большем или меньшем) удельном весе участия государства в экономических и иных процессах: либо оно непосредственно управляет объектами, либо выступает в роли регулятора наиболее важных в общественном смысле управленческих связей. Тем не менее, все это в значительной степени условно, ибо, управляя, государство регулирует, а, регулируя, — управляет. С определенной долей условности можно утверждать, что государственное управление традиционно связывается с наличием у его субъектов подчиненных объектов, а государственное регулирование — с воздействием преимущественно на неподчиненные объекты. Но и в том, и в другом случае налицо наиболее обобщенные варианты практической реализации исполнительной власти.

По существу государственное управление — понятие более широкое по сравнению с государственным регулированием. С другой стороны, государственное регулирование в значительной мере связано с использованием косвенных средств управляющего воздействия, т.е. налоговых, льготных и т.п., обобщенно характеризуемых в качестве экономических методов управления.19

В настоящее время центральное место в государственно-управленческой деятельности занимает:

а) разработка и реализация политики, выражающейся в государственных программах общефедерального и регионального масштабов (например, приватизации, демонополизации, инвестиционная, жилищная, энергетическая и т.п.);

б) установление и эффективное проведение в жизнь правовых и организационных основ хозяйственной жизни (например, государственное стимулирование предпринимательства, обеспечение равноправия всех форм собственности, защита прав собственника, охрана прав потребителей, пресечение монополизма и недобросовестной конкуренции и т.п.);

в) управление предприятиями и учреждениями государственного сектора;

г) регулирование функционирования различных объектов негосударственного сектора;

д) координация функционирования национализированного и де-1ационализированного секторов хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства;

е) обеспечение реализации прав и обязанностей физических и юридических лиц в сфере государственного управления;

ж) осуществление государственного контроля и надзора за работой вправляемой и регулируемой сфер.

Более определенные выводы о государственно-управленческой деятельности сделать пока невозможно по многим причинам. Главная состоит в том, что отсутствие должной продуманности и взвешенности при критическом анализе старой системы управления привело к тому, что вместе с ее негативными элементами фактически были почти полностью устранены и те, без которых никакая система управления, как бы ее не называли, не в состоянии выполнить свою социальную миссию. Вместо чрезмерной управляемости (бюрократический централизм) злобой дня стала почти полная неуправляемость. Позитивные качества, объективно присущие государственному управлению в любом его варианте и, соответственно, процессу реализации исполнительной власти, все в большей степени стали утрачиваться.

В частности, наглядно проявились элементы управленческой «распущенности», когда на уровне регионов полностью игнорировались решения федерального центра, «частные» интересы стали превалировать над публично-правовыми, государственная дисциплина все в большей мере становилась крайне расплывчатым и произвольно толкуемым понятием и т.п. Создавалось впечатление, что государственное воздействие на общественную жизнь у нас значительно слабее, чем в государствах рыночной ориентации. Подобных явлений при так называемой «административно-командной системе» не наблюдалось. А они продолжаются по сей день.[20](http://www.bestreferat.ru/referat-86225.html%22%20%5Cl%20%22sdfootnote20sym#sdfootnote20sym)

Во многом это связано с явной неподготовленностью к глубокой реформации политической и экономической систем. Вот почему можно понять и правильно оценить уже идущие «снизу» требования усилить централизованное государственное воздействие на основные стороны жизни страны, национализировать ряд объектов, укрепить исполнительскую дисциплину, повысить взаимную ответственность управляющих и управляемых за общее дело, решительно преодолеть сепаратистские тенденции в сфере управления, «оживить» принцип планирования, обеспечить реальное государственное регулирование цен и т.п., т.е. сохранить все то, без чего управлять делами государства и общества практически невозможно даже в самых развитых капиталистических странах.

3.2 Проблемы государственной службы в исполнительной власти

Эффективность государственного и муниципального управления определяется социально-экономическими показателями, которые оцениваются населением. Достигается эта эффективность высоким уровнем профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих с применением эффективных экономических, организационных, коммуникационных, социальных и психологических мотивационных механизмов управления персоналом государственной и муниципальной службы.

Известно, что до 1993 г. муниципальные служащие назывались государственными служащими, и это обстоятельство в большей мере способствовало обеспечению целостности государственного управления как основного принципа повышения его эффективности. В настоящее время кадровая политика всей системы государственного управления ведется разрозненно. Сроки разработки нормативных правовых актов по решению этих вопросов для федеральных государственных служащих опережают уровень субъектов Российской Федерации и еще большая задержка, длящаяся по срокам иногда два и более года, имеет место на практике на уровне органов местного самоуправления. Так, например, Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" был принят в 1995 г., а Федеральный закон "Об основах муниципальной службы" был принят лишь в 1998 г. То же самое происходит с реформированием систем государственной и муниципальной службы. Такое отставание по срокам в проведении кадровой политики не дает полного эффекта от внедрения новых прогрессивных нормативных правовых актов, нормативных положений, научных методов и современных типовых решений на всех стадиях прохождения государственной и муниципальной службы. В том числе при поступлении на соответствующую службу, нахождении на службе, прекращении службы.

Мы знаем, что для управления новыми экономическими процессами в условиях новой политической системы в основном были привлечены кадры государственных служащих из командно-административной системы, которые не были приспособлены для решения новых задач, зачастую их не понимали, а иногда просто не принимали новые экономические отношения. До настоящего времени все еще нет в государственном аппарате в достаточном количестве обученных кадров, умеющих оперативно принимать качественные государственные решения; очень противоречива нормативно-правовая база внедрения новых политических, экономических и социально-трудовых отношений в системе государственной службы. Все проблемы повышения эффективности государственной и муниципальной службы упираются в основном в профессионализм работников госаппарата, который зависит от качества обучения.

Однако из-за недостаточного размера оплаты труда профессорско-преподавательского состава вузов, несоизмеримого с мировыми стандартами развитых стран, что вынуждает их работать в напряженном режиме в нескольких вузах (иногда их число превышает 5 вузов). В этих условиях у них не остается достаточного времени на повышение своей квалификации. Такая система работы также не мотивирует их на получение соответствующих ученых степеней и званий, на качество обучения негативно влияет низкий уровень технического оснащения учебных процессов и то обстоятельство, что в учебных программах имеет место большой объем предметов общих дисциплин в ущерб специальным дисциплинам. Снижает качество обучения и отсутствие надлежащих стажировок в государственных органах обучающихся, что не обеспечивает получение выпускниками вузов необходимых навыков работы.

Качество обучения повышается, когда наряду с лекционными занятиями, с использованием необходимых технических средств слушатели получают учебно-методический материал для их самостоятельного изучения. Однако сегодня, когда идет реформирование государственной и муниципальной службы, реализуется административная реформа, внедряется бюджетирование по результатам, соответствующие госструктуры недооценивают сложившуюся ситуацию. В настоящее время при выделении достаточного объема бюджетных средств на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих отсутствует правильный механизм его распределения.

Следующей проблемой, снижающей эффективность государственной и муниципальной службы, является то обстоятельство, что действующее законодательство предусматривает большой ряд ограничений и запретов для работников государственной и муниципальной службы. Так, в отличие от известных норм законодательства о труде, регулирующих порядок приема на работу, согласно ст. 16 Федерального закона от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" граждане не могут быть приняты на государственную службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае: отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой гражданским служащим должности гражданской службы связано с использованием таких сведений; наличия заболевания, препятствующего поступлению на гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения (порядок прохождения диспансеризации, перечень таких заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются Правительством Российской Федерации); близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому; выхода из гражданства Российской Федерации или приобретения гражданства другого государства; наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации; представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на гражданскую службу; непредставления установленных законодательством сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В социальном государстве (а именно таковым, как всем известно, согласно действующей Конституции Российской Федерации, является Россия) общество должно иметь возможность оценивать соответствие своему предназначению как коммерческого предприятия, казенного завода, так и государственного ведомства. Для этого в большинстве стран с развитыми рыночными отношениями найдены и создаются эффективные механизмы их контроля и оценки. Собранные сведения позволяют оценивать результаты работы высшего руководства страны и принимать соответствующие решения. Обществу необходима адекватная информация о программах, реализуемых любым государственным ведомством, для того, чтобы определить, действительно ли данное ведомство и его руководство служат общественным интересам. Нужно создавать такие механизмы обратной связи государственных структур и населения, которые будут способствовать повышению ответственности и эффективности деятельности государственных и муниципальных служащих.

В России общество пока не в полной мере контролирует результаты труда работников государственного аппарата, поскольку действующие механизмы такого контроля недостаточно отработаны и не разработаны методы оценки показателей этих результатов. Что же может лечь в основу оценки результатов деятельности государственных и муниципальных служащих? Предлагается следующее:

- разработка системы социально-экономических нормативов для всех сфер жизнеобеспечения населения;

- дифференциация их по государственных структурам всех уровней, вплоть до отдельной государственной и муниципальной должности;

- создание мотивационных механизмов повышения эффективности труда государственных и муниципальных служащих (при этом мера материального стимулирования этой категории служащих не должна ограничиваться верхним пределом, а зависеть от показателей уровня удовлетворения потребностей общества в целом, определенных социальных групп и каждого человека в отдельности в продуктах и услугах подведомственных сфер и отраслей экономики, сформированных на базе соответствующих предметах ведения).

Идея создания системы социально-экономических показателей, социальных нормативов и адекватных им показателей стимулирования государственных и муниципальных служащих может быть реализована при совместных усилиях соответствующих научно-исследовательских организаций и соответствующих федеральных министерств и других федеральных ведомств.

На примере экономического федерального ведомства Федеральной службы по труду и занятости в данной статье представлены методические подходы к определению показателей экономии расходования бюджетных средств, результативности и эффективности деятельности этого ведомства и его подразделений при разработке федеральных целевых программ. Эти показатели могут служить ориентиром при определении в соответствующих разделах должностных регламентов гражданских служащих показателей результативности их деятельности.

Так, например, в федеральной целевой программе "Обеспечение защиты от безработицы и содействие в трудоустройстве" по определенным тактическим задачам, сформулированным Федеральной службой по труду и занятости, эти показатели могут рассматриваться и рассчитываться в следующем порядке.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

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.

Конец XX столетия актуализирует научную обоснованность государственного управления. Ведь сегодня, при всей значимости накопленного опыта, только наука обладает способностью и необходимыми данными объективного определения тенденций общественного развития. Опыт обращен обычно к прошлому, искусство – интуитивно, научное же знание может с достаточной степенью достоверности прогнозировать и даже программировать пути и средства движения в будущее. Конечно, для этого годится только подлинная наука, а не ее суррогат, наука, освобожденная от обязанности объяснять текущую политику или оправдывать неудавшуюся практику. Поэтому научная обоснованность государственного управления в перспективе будет определяться взаимодействием двух факторов: уровнем развития научного знания (общественного, естественного и технического) и готовностью, способностью и умением государственного управления его впитывать и использовать. Правда, в этом взаимодействии многое зависит и от самого государственного управления, которое может ее стимулировать и поддерживать.

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. Именно под влиянием этого подхода идеи Возрождения и Просвещения, взрастившие нашу цивилизацию, идеи глубоко гуманистического характера были отодвинуты в сторону. Человек обычно виделся лишь в двух ипостасях: как производитель и как потребитель, с применением к нему одного – экономического – критерия оценки развития. Фактически в системе таких координат со времен Тейлора развивалась и наука управления производством, многие постулаты которой позднее были взяты и восприняты теорией государственного управления. Положение, складывающееся на грани тысячелетий, требует конкретного изменения всей философии и методологии государственного управления. Во главу угла должен быть поставлен человек, государственное управление призвано приобрести подлинно гуманистическую окраску. Надо искать нетрадиционные формы взаимосвязей людей между собой, людей с природой, со своим прошлым и будущим. А это возможно при широкой гуманизации государственного управления, при внимательном учете философских, социологических, психологических, правовых, педагогических знаний.

С позиций именно интересов человека, его самосохранения, продления рода людского придется, наверное, государственному управлению анализировать и оценивать имеющиеся и нововводимые технологии, орудия и предметы труда, используемое сырье и материалы, качество продукции, образ жизни, условия быта и многое другое.

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. Управление, в котором широкое распространение получит опережающее, эвристическое начало, основанное на знании объективных закономерностей, способное удерживать за собой субъективные факторы, действенное, активное, эффективно решающее общественные проблемы и обеспечивающее прогрессивное развитие общества.21

Хотелось бы отметить, что в обществе все главное: производство, распределение, обмен и потребление, социальная сфера, наука, литература и искусство, право и мораль, архитектура и коммуникации, история и духовная культура, здоровье и физическое развитие людей, и многое другое. Но все это может тогда создать благоприятный и рациональный образ жизни, когда будет сведено в целостную, динамичную, гармоничную систему и "работать" на человека. Несмотря на то, что имеются естественные взаимосвязи между всеми явлениями и процессами, должную системность, развитие, производительность и экономичность общественной жизни придает управление. Ибо только и исключительно оно обладает единством таких способностей, как целеполагание, организация и регуляция.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации: от 12 дек. 1993г. [Электронный ресурс] (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ) **//** СПС «Консультант Плюс». Версия Проф.
2. О системе государственной службы Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон РФ от 27.05.2003 N 58-ФЗ: принят Гос. Думой 25.04.2003: одобр. Советом Федерации 14.05.2003. (ред. от 01.12.2007) // СПС «Консультант Плюс». Версия Проф.
3. О государственной гражданской службе Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон РФ от 27.07.2004 N 79-ФЗ: принят Гос. Думой 07.07.2004: одобр. Советом Федерации 14.07.2004. (ред. от 18.07.2009) // СПС «Консультант Плюс». Версия Проф.
4. О противодействии коррупции [Электронный ресурс] : федер. закон РФ от 25.12.2008 N 273-ФЗ: принят Гос. Думой 19.12.2008: одобр. Советом Федерации 29.12.2008. (ред. от 17.07.2009) // СПС «Консультант Плюс». Версия Проф.
5. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : федер. закон РФ от 21.07.2005 N 94-ФЗ: принят Гос. Думой 08.07.2005: одобр. Советом Федерации 29.08.2005. (ред. от 17.07.2009) // СПС «Консультант Плюс». Версия Проф.
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон РФ от 06.10.2003 N 131-ФЗ: принят Гос. Думой 16.09.2003: одобр. Советом Федерации 29.08.2003. (ред. от 07.05.2009) // СПС «Консультант Плюс». Версия Проф.
7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон РФ от 06.10.1999 N 184-ФЗ: принят Гос. Думой 22.09.1999: одобр. Советом Федерации 29.09.1999. (ред. от 18.07.2009) // СПС «Консультант Плюс». Версия Проф.
8. О Реестре должностей Федеральной государственной гражданской службы [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от от 31.12.2005 N 1574 (ред. от 13.05.2009) // СПС «Консультант Плюс». Версия Проф.
9. О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 28.12.2006 N 1474 (ред. от 06.12.2007) // СПС «Консультант Плюс». Версия Проф.
10. О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 01.02.2008 N 112 // СПС «Консультант Плюс». Версия Проф.
11. О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 16.02.2008 N 159// СПС «Консультант Плюс». Версия Проф.
12. О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 01.02.2005 N 110// СПС «Консультант Плюс». Версия Проф.
13. О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)" [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 01.02.2005 N 111// СПС «Консультант Плюс». Версия Проф.
14. Конституция Республики Башкортостан: [Электронный ресурс] от 24.12.1993 NВС-22/15 (ред. от 13.07.2009) **//** СПС «Консультант Плюс». Версия Проф.
15. О государственной гражданской службе Республики Башкортостан [Электронный ресурс]: закон РБ 18.07.2005 N 206-з : принят Государственным Собранием - Курултаем - РБ 07.07.2005: (ред. от 24.11.2008): // СПС «Консультант Плюс». Версия Проф. Республика Башкортостан
16. О государственной службе Республики Башкортостан [Электронный ресурс]: закон РБ от 13.10.1994 N ВС-25/28: принят Государственным Собранием - Курултаем - РБ 07.07.1994: (ред. от 27.12.2007) // СПС «Консультант Плюс». Версия Проф. Республика Башкортостан
17. О Реестре должностей государственной гражданской службы Республики Башкортостан [Электронный ресурс] : указ Президента РБ от 20.12.2006 N УП-615 (ред. от 31.12.2008) // СПС «Консультант Плюс». Республика Башкортостан
18. О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Республики Башкортостан государственным гражданским служащим Республики Башкортостан [Электронный ресурс] : указ Президента РБ от 01.11.2005 N УП-436(ред. от 24.04.2007) // СПС «Консультант Плюс». Республика Башкортостан
19. Алехин Б.И. Государственный служба [Текст] / Б.И. Алехин. – М.:ЮНИТИ, 2008
20. Акперов И.Г. Государственная гражданская служба РФ [Текст]: труд / Г.И. Акперов, И.А. Коноплева, С.П. Головач – М.: Кнорус, 2009
21. Бабич А.М. Государственные кадры [Текст]: учебник / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова – М.: ЮНИТИ, 2009
22. Баранова Л.Г. Государственная служба [Текст]: учебное пособие / Л.Г. Баранова– М.: Перспектива: ИНФРА-М, 2009
23. Брайчева Т.В. Комментарии к законам по государственной службе [Текст]: Труд / Т.В. Брайчева. – СПб.: Питер, 2009
24. Иванов Н.Г. Система гражданской службы [Текст] / Н.Г. Иванов, Т.Д. Маковник. – СПб., 2009
25. Овсянко Д.М. Государственная служба РФ [Текст]: учеб. пособие / Д.М. Овсянко– М.: Юристь, 2008
26. Пайкович П.Р. Государственная служба РФ [Текст]: труд / П.Р. Пайкович. – М.: РЭА им. Г.В ,2008
27. Шуба В.Б. Формирование и развитие государственной службы РФ [Текст]: труд / В.Б. Шуба. –М.: Юристь, 2009
28. Ряховский, А. В. Проблема совершенствования гражданской службы России [Текст]/ А. В. Ряховский. //Государственная служба . – 2009. – № 2. – С. 8–12.
29. Ряшин, К.Н. Перспективы сводного резерва государственной службы [Текст]/ К.Н. Ряшин // ПОЛИС – 2009. –№ 7. – С. 87–88.
30. Симонов, К.А .Гражданская служба в РФ [Текст]/ К.А.Симонов //М.-2009.
31. Черданцев, А.Ф. Теория государства и права [Текст] : учебник / А.Ф. Черданцев //М-2008
32. Ябякин, В. М. Обзор функциональных возможностей российской политики в сфере кадрового обеспечения гослужбы [Текст]/ В. М. Ябякин. // Государственная служба. – 2008. – № 5. – С. 33–38.
33. Яров К.З. Кадровый резерв: проблемы и перспективы [Текст]/ К.З. Яров. // Проблемы местного самоуправления - 2009. - №6. – С. 11–39.
34. Батаров, К.М. Формирование кадров для государственных органов [Текст] / К.М. Батарова // Российская газета. – 2009. – 1февр. – С. 1, 2.
35. Васильева, Ю. Проблемы гослужбы: региональный аспект [Текст] / Ю. Васильева // Комерсант. – 2009. – 17 февр. – С. 2, 3.
36. Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс] – Режим доступа: http:// [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru/)
37. Официальный сайт Правительства РФ [Электронный ресурс] – Режим доступа: http:// www.government.ru.
38. Толковый словарь экономических терминов [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://invest.blees.ru](http://invest.blees.ru/).
39. Словарь терминов [Электронный ресурс] – Режим доступа : http://www.glossary.