**Специфика системы государственного управления**

**Содержание**

Введение

1. Понятие термина «государственное управление»

2. Специфика системы государственного управления

2.1 Системный подход к изучению государственного управления

2.2 Оценка функционирования системы государственного управления

3. Проблемы оценки эффективности системы государственного управления

3.1 Способы оценки эффективности системы государственного управления

3.2 Влияние процесса реформирования на эффективность государственного управления

3.3 Законность в сфере государственного управления

4. Государственные контроль, как один из видов оценки эффективности системы государственного управления

Заключение

Литература

**Введение**

Государственное управление - социальный феномен политически организованной цивилизации. В новейшее время, на протяжении всего XX столетия, оно неразрывно связано с эволюцией индустриального общества, является продуктом развития рыночной экономики, требующей соответствующего регулирования со стороны государства. Именно на пороге XIX-XX вв. произошло количественное увеличение задач государственного управления в условиях политической социализации, обозначилось качественное усложнение этих задач, проявилось технократическое превосходство бюрократической организации над другими формами управления. Переосмысление парадигмы государственного управления на рубеже третьего тысячелетия вызвано глобальными социальными реформами, произошедшими повсеместно в самых разных государствах мира. Процессы модернизации привели к переходу общественного мирового развития в постиндустриальную фазу, где в информационно открытом обществе роль государственного управления, затрагивающего все сферы общества, приобретает принципиально обновленное понимание - его социальной обусловленности, масштабности и эффективности.

Государственное управление выступает как механизм, способ, с помощью которого государство на практике проводит политику по улаживанию разного рода противоречий (индивидуальных, групповых, национальных, территориальных, классовых и т.п.) и удовлетворению материальных, социальных, культурных потребностей разных групп населения. Это достигается с помощью конкретных действий политического, правового, организационного, финансового и т.п. характера, что включает различные этапы административной подготовки и реализации необходимых управленческих решений и социальных программ, посредством которых происходит координация и осуществление политики государства. В этом смысле государственное управление представляет конкретно-содержательную часть государственной политики. С другой стороны, государственное управление наряду с отличиями имеет общие черты с менеджментом в частных организациях, в основном касающиеся управленческих технологий и учета интересов клиента. Отсюда вытекает, что от успешного соединения рационального анализа с принятием политических решений в процессе государственного управления зависит уровень использования административных возможностей, а также финансовых, информационных, людских и, наконец, властных ресурсов государства.

Исходя из актуальности выбранной темы цель работы заключается в том, чтобы изучить систему государственного управления. Цель достигается посредством раскрытия ряда вопросов, а именно:

- понятие термина «государственное управление»;

- специфика системы государственного управления;

- проблемы оценки эффективности системы государственного управления.

Термин «государственное управление» характеризует как научную дисциплину, так и область практической деятельности, связанную с проблемами государственной организации и регулирования общественной жизни. Это воздействие государства можно разделить на два уровня: политическое управление (что делать и почему) и «собственно» государственное управление (как делать и при помощи чего).

1. **Понятие термина «государственное управление»**

Отправной точкой для распознания природы государственного управления служит понимание его необходимости, общественной обусловленной и целевой направленности[[1]](#footnote-1).

Необходимость государственного управления вытекает из потребности обеспечить реализацию политики государства, направленной на эффективное использование природных, трудовых, материальных и информационных ресурсов, справедливое перераспределение доходов и гарантирование основных социальных прав, поддержание общественного порядка. Например, необходимы государственные программы для обеспечения минимального уровня жизни нуждающимся или для получения необходимого уровня образования и профессиональной подготовки. Кроме того, известно, что в экономике существуют сферы, где рынок оказывается несостоятельным естественные монополии, общественные товары, неполные рынки, информационная асимметрия, безработица, инфляция) и где без государственного вмешательства не обойтись. Границы государственного управления в развитых странах определяются на основе принципа, согласно которому вышестоящая организационная единица предоставляет нижестоящей простор для действий и берет на себя только те компетенции, которые нижестоящая не в состоянии осуществлять. Поэтому изучение государственного управления предполагает поиск и оценку возможностей тех общественных институтов, которые могут взять на себя функции государственного регулирования. С другой стороны, эта оценка включает понимание специфики именно государственного управления, его целевую направленность на производство общественных благ, непосредственную связь с политикой.

Общественная обусловленностьгосударственного управления вытекает из его практики как сложной организационной системы, функционирование которой направлено на удовлетворение потребностей граждан. Вместе с каждодневными жизненными потребностями на государственное управление влияют также политические цели, что служит упорядочиванию развития в интересах всего общества. Тем самым государственное управление является актом государственного вмешательства. Это предполагает, что его цели и содержание зависят, с одной стороны, от состояния и структуры управляемых государством общественных процессов, с другой - от места и роли государства в обществе, а также от взаимоотношений и характера деятельности отдельных государственных органов.

Целевая направленностьгосударственного управления означает постановку рациональных (т.е. соответствующих имеющимся ресурсам) целей и задач, определяемых необходимостью получения максимально возможных результатов при минимальном использовании средств налогоплательщиков исходя из ориентации, данных публичной властью. Четкость выражения целей с учетом приоритетов и требуемых результатов предполагает заинтересованность государственных структур в сохранении стабильности, в соответствии принимаемых решений действующему законодательству, росте компетенции аппарата своих административных учреждений, а также решении других задач, направленных на повышение эффективности управления, реализацию принципа социальной справедливости, рациональное расходование ресурсов.

Таким образом, природа государственного управления вытекает из его особой социальной функции, направленной на упорядочение процессов развития в интересах всего общества путем согласовывания разнообразных требований, нужд и форм деятельности, где государственный аппарат выступает действенным механизмом воплощения публичной власти и обеспечивает осуществление государственной политики через систему административных учреждений.

Государственное управление выступает как механизм, способ, с помощью которого государство на практике проводит политику по улаживанию разного рода противоречий (индивидуальных, групповых, национальных, территориальных, классовых и т.п.) и удовлетворению материальных, социальных, культурных потребностей разных групп населения. Это достигается с помощью конкретных действий политического, правового, организационного, финансового и т.п. характера, что включает различные этапы административной подготовки и реализации необходимых управленческих решений и социальных программ, посредством которых происходит координация и осуществление политики государства. В этом смысле государственное управление представляет конкретно-содержательную часть государственной политики. С другой стороны, государственное управление наряду с отличиями имеет общие черты с менеджментом в частных организациях, в основном касающиеся управленческих технологий и учета интересов клиента. Отсюда вытекает, что от успешного соединения рационального анализа с принятием политических решений в процессе государственного управления зависит уровень использования административных возможностей, а также финансовых, информационных, людских и, наконец, властных ресурсов государства.

Таким образом, можно дать следующее определение: государственное управление - это деятельность по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства в целях выполнения его организационно-регулирующих и служебных функций как в обществе в целом, так и в отдельных его частях. Это означает, что государственные органы:

во-первых, обладают определенными государственно-властными полномочиями и тем самым возможностями оказывать влияние на развитие дел в обществе и, следовательно, несут ответственность за их состояние;

во-вторых, обладают правомочиями и возможностями выступать в пределах своей компетенции от имени государственного интереса;

в-третьих, функционируют в условиях сочетания строгой нормативной регламентированности деятельности в формально-процедурном отношении с довольно широкой возможностью принятия волевых решений на основе субъективной интерпретации как ситуации, так и регулирующих ее законодательных норм;

в-четвертых, непосредственно занимаются работой по подготовке, принятию и проведению в жизнь решений в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства, причем в ряде случаев указанные действия влекут за собой заметные экономические и иные социальные последствия для всего общества или какой-либо его части.

**2. Специфика системы государственного управления**

**2.1 Системный подход к изучению государственного управления**

Государственное управление относится к виду социальной системы, обнаруживая все видовые признаки[[2]](#footnote-2):

1. Социальные системы – наиболее сложные и значимые. Они образуются людьми; функционируют через деятельность людей, объектом их воздействия выступают опять же люди. Это обуславливает и силу, и уязвимость социального управления, его творческий характер и возможность проявлений субъективизма, волюнтаризма.
2. Люди одарены сознанием, поступают обдуманно или под влиянием страстей, но при этом всегда стремятся к определенной цели. Присущие им общие цели рождают общие интересы, несовпадение целей рождает конфликты. Однако целеполагание, целенаправленность составляют сущностный и ярко очевидный признак социальной системы, определяют сложность управляющего воздействия ее и на нее.

3. Для достижения цели требуется соответствие усилия, что обуславливает необходимость функции организации и обеспечивающая ее подсистема управления есть важнейшая составляющая, основополагающий признак социальной системы. Можно сказать, социальная система — это всегда организованная (в той или иной степени) целостность.

4. Непременный атрибут социальной системы — стремление к самосохранению в имеющемся качестве, прямым следствием чего является адаптация социальной системы к внутренним и внешним воздействиям. При этом она не только приспосабливается к среде функционирования, но и сама активно воздействует на нее, влияет на взаимодействующие с ней системы. Отношения социальной системы с внешней средой могут принимать форму сотрудничества или борьбы (с другими социальными системами, с природой), определять режим ее развития.

При самом общем подходе к разграничению социальных систем их можно разделить на два класса: системы как социальные явления(наука, искусство, право и т.д.) и системы— организации,созданные людьми в соответствии со структурой общественного бытия. Все они образуют многоступенчатую иерархию разнообразных социальных систем. Это обусловлено сложностью самого общества, постоянно развивающегося.

Системный подход к изучению государственного управления позволяет представить его как функционирование нескольких сложных социальных систем[[3]](#footnote-3). Условно они называются:

• система управляющая — государство как определяющий субъект управления;

• система управляемая — компоненты общества, подверженные государственному воздействию как объекты управления;

• система взаимодействия *—* различные институты государства и общества, реализующие связи: прямые и обратные, вертикальные и горизонтальные, подчиняющие и поддерживающие и пр. Сущностной характеристикой этой системы является наличие в ней разного рода отношений: субъектно-субъектных, субъектно-объектных. Общественная система формирует главным образом содержание взаимодействия, выступающее как диалектическое сочетание потребностей, интересов общества и возможностей государства. Государственное управление толкуется в широком и узком смысле. В первом случае — управление всем обществом, реализация государственной власти федерального уровня (федеральная горизонталь государственной власти) со всеми тремя ветвями власти. Во втором случае - управление делами государства, реализация государственно-административной, исполнительной власти от центра - до власти на местах, т.е. государственно - административная вертикаль власти. Таким образом, управляющая система включает в себя в качестве компонентов (подсистем) относительно самостоятельные социальные системы: А - система государственного управления делами общества в целом; Б - система административного управления делами государства.

Систему А допустимо соотносить с политической системой общества, т.е. с совокупностью взаимодействующих государственных и общественных органов и организаций, посредством которых принимаются общезначимые государственно-политические решения. Конечно, понятие «политическая система» более емкое, чем «государственное управление», поскольку включает все то и всех тех, что и кто имеет отношение к процессу принятия политических решений, охватывает как официальные институты и лица, так и неформальные и неправительственные организации и факторы, влияющие на механизм выявления, постановки проблем, выработки и реализации решений в сфере общественных отношений. В государственном управлении важно разглядеть политический аспект, политическое наполнение управляющей системы, понять, на какие общественные институты можно опираться и каким образом, чтобы сделать эффективными действия государственных органов, госуправленцев, обеспечить посредством согласованных решений потребности и интересы людей. Государственно-политическая система и управляющая подсистема в ней (А)призваны на практике решать задачи удовлетворения интересов населения, его различных групп, улаживания разного рода противоречий (индивидуальных, групповых, национальных, территориальных, классовых и т.п.).

Современная общественная система использует государственное управление в качестве необходимого регулятора экономического и социального развития, включающего использование как административно-плановых, так и рыночных рычагов[[4]](#footnote-4). Достижения информатики и вычислительной техники предоставляют возможность для прогнозирования в национальном и международном масштабах, оперативного реагирования на изменение рыночной конъюнктуры и принятия правильных решений.

Хотя государство является формой выражения в концентрированном виде экономических потребностей большинства общества, система государственного управления рассматривает общественные отношения в различных сферах деятельности: экономике, политике, духовной жизни и др. Объектом изучения являются не отдельно взятые общественные процессы, а системы деятельности, в которых с производством органически сочетаются воспроизводство, инновации, социальное обслуживание и другие функции.

Непосредственно государственное управление выражается в практической деятельности государственных органов по реализации политики государства, обеспечению его интересов. Оно направлено на улучшение использования природных, трудовых, материальных ресурсов, руководства отраслями народного хозяйства и социальной сферой, охраны прав и законных интересов граждан, общественного порядка. При этом выполняются функции организации, планирования, координации, анализа, контроля и другие; применяются методы как убеждения, стимулирования, так и принуждения, наказания.

Система государственного управления как научная дисциплина опирается на соответствующие закономерности, принципы, правила, являющиеся основой методологии государственного управления. Методология в свою очередь предопределяет методы управления, т. е. приемы, способы решения управленческих задач.

Система государственного управления основывается на законах общественного развития, прежде всего экономических. Объективные законы не зависят от сознания и воли людей. Но объективность общественных законов не означает их фатальность, а люди не бессильны перед ними. Законы могут проявляться в одних условиях стихийно, а в других — через сознательно организованную деятельность людей, познавших объективную необходимость своих действий.

Если закон непознан и неясен, то люди ему следуют интуитивно, слепо, ценой проб и ошибок. Познанные законы они используют в своих интересах. Следовательно, деятельность определяется не только закономерностью, но и субъективным фактором — сознанием человека, что обусловливает возможность воздействия на его поведение через систему государственного управления. Государство имеет на это право, так как его институты способны полнее познать механизм действия законов, чем отдельно взятая личность, и оно действует на основе договора с обществом, Конституции.

**2.2 Оценка функционирования системы государственного управления**

Главным результатом функционирования системы государственного управления, создающим эффект на выходе системы, являются управленческие решения и действия. Они могут носить политический общезначимый характер (подсистема А)или на выходе (эффекторе) появляются властные административные решения исполнительных органов (подсистема В); касаться вопросов распределения или перераспределения собственности, государственного имущества, ценностей, ресурсов, укрепления правопорядка и законности, зашиты прав и свобод граждан и т.д.; быть в форме новых правовых нормативных актов (законов, указов, постановлений), инвестиций, ассигнований на конкретные нужды и пр[[5]](#footnote-5). При этом чрезвычайно важно, чтобы:

1. Управленческие решения опережали и предопределяли управленческие действия, иначе систему управления и в целом государство трудно назвать правовым. Здесь уместно выделить принципиальный и специфический для управления момент: если в обществе (управляемой системе) какой-либо субъект права (физическое или юридическое лицо) вступает в отношения с другими субъектами права, он может действовать согласно формуле «можно все, что не запрещено законом». В то же время субъект, должностное лицо управляющей системы при воздействии на управляемые объекты руководствуется ограничительной формулой — «можно только то, что разрешено законом». Конечно, на практике возникают сложные ситуации. Работа для людей и с людьми, когда меняются и порой возникают самые неожиданные интересы и потребности, диктует необходимость правоприменительного творчества, свободы как сущностного компонента управления. Закон и инструкция не могут вместить все многообразие жизни. Отсюда усмотрительная управленческая деятельность. Она создает как возможность злоупотребления властью (демонии власти), так и возможность творческого управляющего воздействия в интересах человека.

2. Управляющая система может стабильно функционировать только как открытая система по признаку «вход — выход», когда каждому сигналу, поступающему на вход системы, соответствует отклик, выходной сигнал. Конечно, степень открытости может быть различной, она зависит от объективных и субъективных факторов. К первым относятся естественные ограничения, обусловленные необходимостью соблюдать государственную, служебную, профессиональную тайну и т.д.; ко вторым — ограничения надуманные, бюрократические.

Адекватность управления возможностям и запросам общества — одна из закономерностей системы государственного управления. Ее нарушение заметно обществу: управляющая система начинает работать на себя, бюрократия становится «глухой», власть используется чинами для чинов, а не для людей, политические решения государственной власти становятся непонятными, неприятными. Это неизбежно рождает процесс стагнации управляющей системы, а в обществе появляются силы, желающие «помочь» ей умереть. Понимать управленцам это необходимо, чтобы своевременно принимать превентивные (предупредительные) меры. Если управленческие решения и действия (политические или административные) не устраивают общественную среду, то информация об этом поступает в систему управления и необходимы переориентировка усилий, изменение задач и тактики. Это — одно из условий самосохранения системы. В целом, прямые и обратные связи выполняют роль регулятора, компаса, настройки, обеспечивают качество, эффективность управляющего воздействия. Таким образом, управляющая система (как и управляемая, и система взаимодействия) — это постоянно изменяющаяся, функционирующая, динамичная система, включенная в общественно-политический процесс. Система государственного управления, где существуют не только прямые, но и обратные связи, механизм принятия решений открыт для общества, ориентирован на согласование интересов, удовлетворения требований людей, характеризуется как демократическая.

Система государственного управления с преобладанием прямых связей, блокированием обратных, скрытым от общественности механизмом принятия решений называется авторитарной.Система государственного управления, отдалившаяся от общества, использующая только прямые связи (сверху вниз), ставящая приоритетом так называемый государственный интерес и политическую целесообразность, а не потребности и ожидания людей — описывается исследователями как тоталитарная,командно-административная. Впрочем, в жизни не бывает классически чистого типа систем.

**3. Проблемы оценки эффективности системы государственного управления**

**3.1 Способы оценки эффективности системы государственного управления**

Повышение эффективности государственного регулированиятребует активизации всех функций управления прогнозирования, планирования, контроля[[6]](#footnote-6).

Социально-экономическое прогнозирование является способом предвидения, получения представления о будущем, обусловленного закономерностями общественного развития и действием факторов в прогнозируемом периоде. По существу это научное исследование перспектив развития. Будущее во многом становится предсказуемым, если правильно учитывать тенденции научно-технического прогресса и другие условия.

Прогноз не определяет цели, достижение которых желательно, и параметры развития с достаточной точностью, а намечает вероятные и возможные результаты и условия, при которых они могут быть достигнуты; раскрывает картину будущего, положительные и отрицательные тенденции, альтернативы, противоречия и меры по их разрешению.

Прогнозирование законодательно определено в качестве функции государственного управления. Под государственным прогнозированием понимается система научно-обоснованных представлений о направлениях развития, основанных на законах рыночного хозяйствования. Оно базируется на демографических, экологических, научно-технических, внешнеэкономических, социальных, а также отраслевых, региональных и других прогнозах общественно значимых сфер деятельности.

Правительство установило порядок разработки прогноза и программы социально-экономического развития РФ (среднесрочный прогноз и среднесрочная программа), концепции социально-экономического развития РФ (долгосрочный прогноз), а также прогноза социально-экономического развития на очередной год. Определен состав организаций, участвующих в разработке этих документов, среди них функциональные министерства и ведомства, федеральные и региональные органы исполнительной власти, научные учреждения.

Министерство экономики России с участием других федеральных органов исполнительной власти РФ в соответствии с Программой Правительства РФ «Реформы и развитие российской экономики» разрабатывает сценарные условия функционирования экономики страны (оценка основных показателей, целевые параметры, основные решения и меры по стабилизации по направлениям государственной политики). Минфин России совместно с Минэкономики России и Центральным Банком РФ представляет предложения по направлениям бюджетной политики. После одобрения Правительством условий и направлений бюджетной политики Минэкономики России доводит их до сведения органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ, а Минфин России обеспечивает составление заявок федеральных органов исполнительной власти и субъектов РФ на финансирование из федерального бюджета.

Госкомстат России обеспечивает органы исполнительной власти РФ и субъектов РФ информацией, необходимой для разработки прогнозов и проектов бюджетов. Центральный Банк РФ представляет информацию в Минфин России о кассовом исполнении федерального бюджета за истекший год и отчетный платежный баланс в Правительство РФ.

Органы исполнительной власти РФ и субъектов РФ разрабатывают:

• предварительные варианты прогнозов развития отраслевой экономики и регионов по основным показателям;

• планы развития государственного сектора, получения и использования доходов от распоряжения госимуществом.

Федеральные министерства и ведомства при подготовке прогнозов социально-экономического развития РФ и проектов федерального бюджета рассматривают и учитывают предложения администраций субъектов РФ по объемам поставок продукции для федеральных государственных и других нужд; по финансированию инвестиционных проектов, в том числе предоставляемых Правительству РФ иностранных кредитов.

Соответствующие федеральные органы представляют прогнозы формирования и расходования средств государственных внебюджетных и целевых бюджетных фондов, развития рынка ценных бумаг, банкротств предприятий, взаимного экономического сотрудничества в рамках СНГ, платежного баланса.

Органы исполнительной власти субъектов РФ представляют федеральным органам, являющимся государственными заказчиками федеральных целевых программ, предложения по их реализации на территории субъектов РФ. Органы исполнительной власти РФ, субъектов РФ и другие государственные заказчики федеральных программ представляют заявки на финансирование федеральных целевых программ, поставки продукции для федеральных государственных нужд, а также расчеты предельных объемов бюджетного финансирования отраслей экономики и регионов с учетом прогнозируемых индексов-Дефляторов и других макроэкономических показателей.

Прогнозирование применяется в сферах, где планирование нецелесообразно или невозможно, но оно ни в коем случае не может заменить планирование. Искаженное представление о задачах планирования (все заранее расписать и требовать принудительного исполнения) постепенно преодолевается. Оно сводится к определению общих целей и путей их достижения, обеспечению сбалансированности на основе отраслевой взаимоувязки инвестиций.

Прежняя система отличалась стабильностью, события неизменно повторялись из года в год, поэтому можно было планировать хозяйственные показатели методом от достигнутого, так как в устоявшемся режиме явление легко познается и проектируется на будущее. В настоящее время управление превращается в регулирование перемен. Однако сужение государственного сектора не упраздняет общенациональное планирование. В новых условиях воссоздается потребность в таком планировании, хотя и в несколько модифицированном виде[[7]](#footnote-7). Около 70 ведущих компаний России производят почти 50% промышленной продукции, а на 200 предприятий и корпораций приходится более 60% промышленной продукции. Государство не имеет директивных взаимоотношений с производителями, но крупный капитал не менее заинтересован в сотрудничестве с государством, так как нуждается в помощи при продвижении продукции на мировой рынок, привлечении иностранных инвестиций и т. д. Это создает предпосылки для согласования намерений государства и лидеров экономики по перспективам развития и по тактике реформ в рамках индикативного планирования.

Эффективность индикативного планированиядоказана мировым опытом, особенно таких стран, как Япония, Франция. С опорой на государственный сектор оно способно придать ускорение и российской экономике. На основе индикативного плана гармонизируются интересы государства и частного капитала, возможны инвестиционные соглашения по крупным, имеющим национальное значение проектам, реализуемым в системе среднесрочных и долгосрочных программ.

Большинство таких проектов невозможно реализовать только в рамках либеральной экономики. Для этого нужен еще план консолидированных действий государства и отечественного капитала.

Индикативный план опирается на приоритеты. Одни из них (энергетика, авиация, космическая техника) являются очевидными, другие определяются в процессе планирования. Под обоснованные приоритеты создаются соответствующие механизмы стимулирования.

Разработка федеральных целевых программ осуществляется органами государственного управления РФ, а региональных программ — органами государственного управления субъектов РФ. При разработке программ предусматриваются:

• приоритеты в решении важнейших задач;

• достижение конкретного конечного результата и эффекта в сроки от одного года до пяти лет;

• увязка материальных, трудовых и финансовых ресурсов;

• согласованность и комплексность решения отраслевых и региональных задач.

Целевые программы разрабатываются с учетом формирования соответствующих бюджетов, финансируются за счет государственного бюджета, местных бюджетов, внебюджетных источников, привлекаемых под государственные гарантии. Они обеспечиваются также соответствующими условиями экономического стимулирования.

Правительство РФ определяет государственных заказчиков, обеспечивающих реализацию программ. Государственным заказчикам выделяются необходимые финансовые ресурсы, включая валютные, и они являются ответственными за выполнение программ.

Программы, инициатором которых является Президент РФ, называются президентскими***.*** В ряде случаев такой статус может получить уже утвержденная программа в целях обеспечения решения особо важных общегосударственных задач. Создан Центр президентских программ Администрации Президента РФ.

Органы исполнительной власти РФ и субъектов РФ принимают участие в постановке проблем и обосновании необходимости их решения на основе программ под патронажем Президента РФ. По поручению Президента РФ Центр президентских программ проводит экспертизу представляемых предложений. Прошедшие экспертизу предложения направляются Президентом РФ в Правительство РФ для дальнейшей проработки и реализации.

Президентская программа финансируется за счет средств Федерального бюджета, финансовых резервов предприятий, участвующих в их реализации, средств российских и иностранных инвесторов, специальных фондов.

Важную роль играют мобилизационные планы экономики Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований как элемент подготовки экономики, перевода организаций на работу в условиях военного времени. Они предусматривают создание, накопление, сохранение и обновление запасов материальных ценностей, неснижаемых запасов продовольственных товаров и нефтепродуктов, а также подготовку и организацию нормированного снабжения населения товарами, его медицинского обслуживания и обеспечения средствами связи и транспортными средствами в период мобилизации и в военное время.

**3.2 Влияние процесса реформирования на эффективность государственного управления**

В результате реформ общество становится открытым, утверждается частный сектор, предприятия вынуждаются подчиняться рыночной дисциплине, монополия государства ослабевает и государственное управление перемещается на макроуровень.

Основными мерами, осуществленными в процессе реформирования, являются:

1. Введение института частной собственности на средства производства, в том числе на землю.

2. Приватизация государственных и муниципальных предприятий, жилищного фонда.

3. Представление всем предприятиям и гражданам, в том числе иностранным, свободы экономической, предпринимательской деятельности, в том числе внешнеэкономической торговли.

4. Либерализация цен при государственном регулировании их незначительного количества.

5. Реорганизация государственных и сельскохозяйственных предприятий с отменой обязательного государственного заказа. Создание крестьянских (фермерских) хозяйств.

6. Формирование рыночной инфраструктуры (биржи, финансовый рынок, рынок труда, учреждения по антимонопольному регулированию и банкротству предприятий).

7.Утверждение независимости Банка России, введение конвертируемости рубля.

8. Либерализация личных доходов и расходов.

9. Введение платности услуг здравоохранения, образования и ряда других учреждений социальной сферы.

10. Признание и гарантирование политических прав и свобод человека согласно общепризнанным принципам и нормам международного права.

Сложность российских реформ состоит в том, что не существует ни теории, ни практического опыта (достаточно продолжительного и убедительного) перестройки общества, основанного на государственной собственности, в общество с частной собственностью на средства производства и свободой; предпринимательства. Имеющиеся научные школы исследуют роль государственного управления в сложившихся рыночных условиях и в регулировании экономики. Ошибочно функции государства, присущие рыночной экономике, распространять на переходный период, когда рынок еще нужно создать[[8]](#footnote-8).

Для условий перехода к экономической демократии от централизованной системы управления, т. е. когда рынка в общепринятом смысле этого понятия еще нет, можно достоверно утверждать лишь то, что роль государства в России возрастает, хотя бы потому, что долго остаются неясными социально-экономические перспективы и осложняется международное и геополитическое положение страны.

Мировой опыт учит, что страны, желающие догнать развитые страны, нуждаются в более сильном государственном управлении. Именно оно обеспечило в короткие сроки вхождение СССР в состав не только мировых держав, но и сверхдержав. Без сохранения за государством значительной доли собственности, без индикативного планирования, без стимулирования государством совокупного спроса невозможно не только догнать развитые страны Запада и Востока, но и восстановить экономику. Государство способно проводить самые что ни на есть либеральные реформы, но все зависит от того, как оно это делает.

Поэтому в процесс реформирования вносятся коррективы в целях повышения эффективности государственного регулирования. Они предполагают:

• усиление контроля за монополиями, развитие конкуренции, поддержку малого бизнеса;

• повышение инвестиционной активности, ускорение структурных преобразований, развитие АПК;

• переход к приватизации по индивидуальным проектам с учетом возможностей привлечения инвестиций для развития предприятия;

• обеспечение интересов государства в акционерных обществах, имеющих в уставных капиталах долю государства.

**3.3 Законность в сфере государственного управления**

Государственное управление всегда отражает наиболее динамичную и многообразную деятельность государства. Само предназначение управления и всей исполнительной власти – действовать на основе и во исполнение закона. Такова незыблемая конституционная доминанта любого вида государственной деятельности.

К сожалению, государственное управление пока грешит забвением закона, а его субъекты часто превышают меру легально разрешенного и дозволенного: то игнорируют и нарушают положение Конституции и уставов, то обостряют противоборство исполнительных органов с представительными и местным самоуправлением, то подзаконный акт «подавляет» нормы закона, то самоуправство и произвол государственных служащих вызывают резкое недовольство граждан[[9]](#footnote-9). Одна из причин в том, что в статутных законах и положениях о министерствах и иных органах задачи обеспечения законности и соответствующие средства выделяются редко и очень скупо.

Президент РФ в посланиях Федеральному Собранию, в своих выступлениях не раз обращал внимание на плохую работу органов исполнительной власти, порождающую правонарушения и преступность. Выдвинутая формула «управление на основе закона» должна стать основой для всех видов государственной деятельности.

Пока же уровень законности в сфере государственного управления очень низок. Причины правонарушений здесь весьма разнообразны, но их можно в укрупненном виде выразить следующим образом:

- слабая правовая урегулированность управления;

- низкая управленческая квалификация и правовая культура должностных лиц, служащих;

- коррумпированность части государственных служащих и «сращение» некоторых государственных структур с преступными группами;

- боязнь новых решений и перестраховка, бездействие;

- противопоставление законности и целесообразности в процессе деятельности, принятия решений, оценки ситуаций и функциональных поступков работников;

- преувеличенная роль административного усмотрения сверх рамок закона и легально установленной компетенции органа, должностного лица, служащего.

Эти причины довольно устойчивы и не исчезают в ходе больших и малых административных перестроек. Их следует хорошо знать, вовремя выявлять и предотвращать.

Разумеется, в государственном управлении решающим является человеческих фактор, т.е. служащие, знающие своим задачи, полномочия и умело их выполняющие. В сфере государственного управления важнейший вопрос его правового обеспечения – правильное установление компетенции государственных органов и ее строгое соблюдение. Во – первых необходимо прежде всего в специальных законах и положениях опр6еделить статус каждого органа – его задачи, функция, полномочия, ответственность. Во – вторых, объединение в понятие «полномочие» прав и обязанностей исполнительного органа диктуется тем, что он не может реализовать свои права и обязанности и наделен легальными средствами для использования возложенных на него задач. Ведь государственный орган является «правообязанным» не только перед государством и обществом, но и перед гражданином.

Первостепенное значение имеет стабильный порядок подготовки, принятия и выполнения правовых актов. Приходится преодолевать устойчивые противоречия между законом и подзаконными актами. Ряд требований к подзаконным актам, которые необходимо соблюдать:

- они издаются строго в пределах компетенции ( полномочий), установленных законом;

- подзаконные акты по форме должны соответствовать тем видам, которые определены в законе для данного органа или вида деятельности;

- органы исполнительной власти обязаны принимать те виды актов, которые названы в законе или положении об органе;

- подзаконные акты издаются для решения тех вопросов, которые определены в законе в виде типологии или перечне вопросов;

- акты должны быть изменены или отменены в соответствии с законом.

**4. Государственные контроль, как один из видов оценки эффективности системы государственного управления**

Государство осуществляет контрольза соблюдением организациями, юридическими и должностными лицами, гражданами законодательства, общественного порядка, дисциплины, используя меры по предотвращению нарушений, выявлению их на ранней стадии, привлечению при необходимости виновных к ответственности, компенсации ущерба[[10]](#footnote-10).

Контроль предполагает предварительное наделение правами, возложение ответственности, принятие обязательств. Различают контроль внутренний (силами внутриведомственных контрольных органов и руководителями) и внешний (уполномоченными на это органами власти).

Контролю подлежат все сферы и уровни деятельности, где в той или иной степени затрагиваются интересы государства, права и обязанности граждан. Не исключаются и органы власти.

В соответствии с законодательством государственные органы наделяются полномочиями по проведению проверок деятельности юридических и физических лиц. При этом определяется круг лиц, правомочных принимать решения по проверке, основания для принятия таких решений, полномочия проверяющих, виды решений, принимаемых по итогам проверки, способы обжалования.

В СССР действовала мощная система государственного контроля (народный контроль) сверху донизу. В США принят закон об ответственности президента и конгресса за состояние экономики и благополучие граждан. Высшие должностные лица регулярно отвечают публично на вопросы средств массовой информации и граждан, что служит формой контроля над властью.

Приоритетное значение имеет контроль за использованием государственных средств и собственности. Частные предприятия контролируют сами себя (через доходность, прибыль или убыток). Вместе с тем на них в равной степени распространяется законодательство и они являются объектами государственного контроля.

Хотя общая задача государственного контроля не меняется, направления деятельности контрольных органов определяются во многом складывающейся ситуацией в обществе, экономике. Так, актуальным стал финансовый контроль.Признано необходимым проведение не реже одного раза в год соответствующими контрольными финансовыми органами комплексных ревизий и тематических проверок поступлений и расходования бюджетных средств в федеральных органах исполнительной власти, а также на предприятиях, в учреждениях, использующих средства федерального бюджета.

Государственный финансовый контроль осуществляют Счетная палата РФ, ЦБ России, Минфин РФ (Главное управление федерального казначейства и Контрольно-ревизионное управление), ГНС РФ, ГТК РФ, контрольно-ревизионные органы федеральных органов исполнительной власти, иные органы.

Счетная палата контролирует своевременность исполнения доходных и расходных статей федерального бюджета и внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению, движение этих средств в ЦБ РФ и других финансово-кредитных учреждениях, анализирует выявленные отклонения от установленных показателей, готовит предложения по их устранению и по совершенствованию бюджетного процесса в целом, проводит финансовую экспертизу проектов законов и нормативных актов, предусматривающих расходы из федерального бюджета.

Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и их аппараты, на федеральные внебюджетные фонды. На органы местного самоуправления, предприятия, организации независимо от форм собственности контрольные полномочия Счетной палаты распространяются, если они:

- получают, используют средства из федерального бюджета или управляют федеральной собственностью;

- имеют предоставленные органами власти налоговые льготы и преимущества.

По результатам проведенных контрольных мероприятий Счетная палата направляет органам власти, руководителям проверяемых предприятий представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, а в ряде случаев и обязательные для исполнения предписания. При неоднократном неисполнении предписаний Счетной палаты ее коллегия может по согласованию с Госдумой принять решение о приостановлении всех видов финансовых платежей и расчетных операций по счетам проверяемых предприятий, учреждений, организаций.

В целях повышения эффективности государственной бюджетной политики, управления доходами и расходами бюджета, усиления контроля за поступлением и использованием государственных средств образована единая централизованная система органов федерального казначейства[[11]](#footnote-11). Она включает Главное управление федерального казначейства Минфина России и его территориальные органы по субъектам РФ, городам, районам в городах и районах. Органы казначейства подчиняются своему вышестоящему органу и начальнику Главного управления федерального казначейства Минфина России.

На органы казначейства возложены контроль за исполнением бюджета РФ, внебюджетными (федеральными) средствами, оперативное управление государственными финансовыми ресурсами, обслуживание совместно с ЦБ РФ государственного внутреннего и внешнего долга и некоторые другие функции. В целях укрепления бюджетной дисциплины органам казначейства предоставлены широкие права, связанные с проверкой денежных документов, отражающих движение бюджетных средств в предприятиях и организациях, проведением ревизий, применением санкций к хозяйствующим субъектам, допускающим нецелевое использование бюджетных средств.

При исполнении федерального бюджета установлен порядок, при котором решения Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, влекущие расходы за счет федерального бюджета, не предусмотренные на текущий финансовый год или сокращающие доходную базу бюджета, принимаются исключительно на основании указов Президента РФ; при этом в них определяются конкретные сроки и суммы расходов и одновременно сокращаемые расходы по конкретным бюджетным статьям или источники дополнительных поступлений в бюджет. Проекты указов Президента РФ, реализация которых требует расходов за счет федерального бюджета либо влечет сокращение его доходной базы, представляются на подписание исключительно Правительством РФ. Контроль финансовой деятельности предприятий осуществляется также с помощью бухгалтерского и статистического учета и отчетности, законодательного регулирования объектов коммерческой тайны (например, не могут быть коммерческой тайной данные о составе имущества, численности работников, оплате труда, доходах), предоставления информации о своей деятельности в налоговые органы, учредителям.

Постановлением Правительства РФ от 5 августа 1992 г. № 552 утверждено Положение о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции, и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли. По основным отраслям экономики разрабатываются и по согласованию с Минэкономики России и Минфином России утверждаются типовые методические рекомендации по планированию, учету и калькулированию себестоимости продукции (промышленность, сельское хозяйство, строительство, наука).

Для целей налогообложения прибыли жестко контролируется не только состав затрат, но по ряду элементов и их уровень, принимаемый в пределах, установленных нормативными актами. К таким затратам относятся: содержание служебного автотранспорта, компенсация за использование для служебных поездок личных легковых автомобилей, командировочные расходы, оплата за обучение по договорам с учебными учреждениями для подготовки, повышения квалификации и переподготовки кадров, оплата процентов по просроченным кредитам, расходы на рекламу.

Общее методологическое руководство бухгалтерским учетом осуществляется Правительством РФ. Органы, которым предоставлено право регулирования бухгалтерского учета, утверждают обязательные для всех организаций планы счетов, положения, нормативные акты по вопросам бухгалтерского учета. Организации на основе законодательства и нормативных актов, регулирующих бухгалтерский учет, самостоятельно формируют свою учетную политику исходя из особенностей деятельности.

На основе данных синтетического и аналитического учета организации обязаны составлять бухгалтерскую отчетность об имущественном и финансовом положении и о результатах хозяйственной деятельности организации. Бухгалтерская отчетность включает бухгалтерский баланс, отчет о прибылях и Убытках, приложения к ним, аудиторское заключение (если организация подлежит обязательному аудиту).

Годовая бухгалтерская отчетность предоставляется учредителям организации, собственникам ее имущества, территориальным органам государственной статистики по месту регистрации, в установленном порядке публикуется в газетах, журналах и других изданиях.

Организации обязаны хранить первичные учетные документы и бухгалтерскую отчетность в течение установленных сроков. Руководители и лица, ответственные за организацию бухгалтерского учета, в случае нарушения установленного порядка его ведения привлекаются к административной или уголовной ответственности в соответствии с законодательством.

Все юридические лица, производящие промышленную продукцию, должны предоставлять формы государственного статистического наблюдения с установленной периодичностью. Отчетность заполняется на основе достоверных данных первичного учета. Руководители предприятий несут ответственность за своевременность представления и достоверность данных в соответствии с Законом «Об ответственности за нарушение порядка представления государственной статистической отчетности».

**Заключение**

Таким образом, изучив учебную и периодическую литературу можно дать следующее определение: государственное управление - это деятельность по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства в целях выполнения его организационно-регулирующих и служебных функций как в обществе в целом, так и в отдельных его частях. Соответственно, исходя из этого определения в процессе деятельности государственного управления возникают проблемы по ее реализации, а оценка ее эффективности отражается главным образом на жизнедеятельности каждого человека и всего общества в целом.

Несмотря на сложность переживаемого периода, Россия имеет возможности роста по всем направлениям и сохранения статуса великой державы, так как располагает достаточными материально-сырьевыми ресурсами, накопленным научно-производственным потенциалом, квалифицированными кадрами. Предстоит построить социально ориентированную эффективную экономику, способную динамично развиваться, удовлетворять потребности людей, гарантировать их безопасность во всех сферах деятельности.

Для этого необходимо усиление государственного влияния на развитие общества, его управляемости при гибком использовании экономических, правовых, административных средств. Государственное управление должно обеспечить эффективное функционирование рыночного механизма; регулирование развития социальной, экологической и других сфер, где применение рыночных отношений нецелесообразно и неэффективно; укрепление российской государственности и позиций страны в мире.

Итак, система государственного управленияпредставляет собой научную дисциплину, изучающую организацию государственного управления социально-экономическими процессами в обществе. Предметом системы государственного управления являются формы и методы воздействия на производственную, социальную и духовную жизнедеятельность людей, связанных между собой общностью политической системы и территории.

**Литература**

1. Бакаев С.В. Широкое и узкое значения «государства» // Журнал российского права. – 2004. - №2.

2. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Органы государственной власти современной России. – М.: 2003.

3. Глазунова Н.И. Система государственного управления. - М.: ЮНИТИ-ДАНА.: 2003.

4. Государственное управление. Основы теории и организации. – М.: Под ред. Козбаненко В.А.- «Статус».: 2000.

5. Куликов В.И. История государственного управления в России: Учебник для сред. проф. образования. – М.: Мастерство.: 2001.

6. Лугвин С. «Переход к новой модели государственного управления в постиндустриальном обществе» // Проблемы теории и практики управления. – 2004. - №4.

7. Правоведение: Учебник / З.Г.Крылова, Э.П.Гаврилов, В.И.Гуреев и др.; Под ред. З.Г.Крыловой. – М.: Высш. шк.: 2002.

8. Пикулькин А.В. Система государственного управления: учеб. пособие перер. и допол. – М.: 2002.

9. Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. – М.: Аспект-Пресс.: 1999.

10. Система государственного управления // Гаджиев К.С. Политология. – М.: 2005.

11. Суханов Е.А., Шерстобитов А.Е. Современное понимание государства // Вестник МГУ. Серия 11. Право. 2001. - № 4.

12. Тихомиров Ю. Законность в сфере государственного управления // Законность. – 2000. - №6

13. Функционально – структурная подсистема // Глазунов Н.И. Система государственного управления. – М.: 2003.

1. Глазунова Н.И. Система государственного управления. - М.: ЮНИТИ-ДАНА.: 2003. [↑](#footnote-ref-1)
2. Глазунова Н.И. Система государственного управления. – М.: ЮНИТИ – ДАНА.: 2003. [↑](#footnote-ref-2)
3. Пикулькин А.В. Система государственного управления: учеб. пособие перер. и допол. – М.: 2002. [↑](#footnote-ref-3)
4. Государственное управление. Основы теории и организации. – М.: Под ред. Козбаненко В.А.- «Статус».: 2000. [↑](#footnote-ref-4)
5. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Органы государственной власти современной России. – М.: 2003. [↑](#footnote-ref-5)
6. Государственное управление. Основы теории и организации. – М.: Под ред. Козбаненко В.А.- «Статус».: 2000. [↑](#footnote-ref-6)
7. Бакаев С.В. Широкое и узкое значения «государства» // Журнал российского права. – 2004. - №2. [↑](#footnote-ref-7)
8. Лугвин С. «Переход к новой модели государственного управления в постиндустриальном обществе» // Проблемы теории и практики управления. – 2004. - №4. [↑](#footnote-ref-8)
9. Тихомиров Ю. «Законность в сфере государственного управления» // Законность. – 2000. - №6. [↑](#footnote-ref-9)
10. Государственное управление. Основы теории и организации. – М.: Под ред. Козбаненко В.А.- «Статус».: 2000. [↑](#footnote-ref-10)
11. Глазунова Н.И. Система государственного управления. - М.: ЮНИТИ-ДАНА.: 2003. [↑](#footnote-ref-11)