Эффективность государственного управления

Содержание

Введение

Глава 1. Общетеоретические проблемы эффективности государственного управления

1.1. Управление, как социальное явление

1.2. Специфика государственного управления

1.3. Цели, функции и принципы государственного управления

1.4. Особенности государственного управления в Российской Федерации

Глава 2. Механизмы повышения эффективности государственного управления

2.1 Социально-политический аспект эффективности

2.2. Эффективность, как способ антикризисного существования и развития

2.3 Субъективный фактор повышения эффективности государственного управления

2.4 Информационный аспект повышения эффективности

2.5 Региональный аспект повышения эффективности

Заключение

Библиография

***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 " Эффективность государственного управления".

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

Для достижения данной цели мною были поставлены следующие задачи:

Определить само понятие “управление” . Рассмотреть специфику государственного управления. Выявить составляющие эффективности государственного управления. Дать характеристику процесса формирования и факторам, исконно влияющим на государственное управление в Российской Федерации. Обозначить пути повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации.

Предметом исследования является - специфика государственного управления, как фактор определяющий безкризисность существования и будущего развития Российской Федерации.

Объектом исследования является – управление, как социальное явление и государственное управление в Российской Федерации.

При разработке данной проблемы мною были использованы следующие методы: исторический, метод анализ, метод синтез.

***Глава 1. Общетеоретические 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:

Управление есть функция организованных систем различной природы (биологических, технических, социальных) , обеспечивающая их целостность, т.е. достижение стоящих перед ними задач, сохранение их структуры, поддержание режима их деятельности. Управление служит интересам взаимодействия составляющих ту или иную систему элементов и представляющих единое целое с общими для всех элементов задачами. Управление – внутреннее качество целостной системы, основными элементами которой является субъект (управляющий элемент) и объект (управляемый элемент) , постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации (самоуправления) . 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. 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. 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.) 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. (1 с. 41) 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.

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 при-роду 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) (8, с. 34) . 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 саморегуляции и адаптации к чему-то новому. Данная сентенция приводит нас к выводу, что государственное управление будет сохранять свое влияние на общество, но является вопросом глубина этого влияния. Важно отметить то, что это влияние будет призвано отражать и воспроизводить в себе состояние общества. Тем самым управление должно находиться в коррелятивной связи с тем процессом и явлениями на которые оно направляет свои целеполагающие, организующие и регулирующие воздействия.

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

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

***1.3 Цель, функции и принципы государственного управления***

Оценка и анализ состояния государственного управления РФ и поиски решений по повышению производительности государственного управления в сложившейся в Российской Федерации ситуации затруднены непроясненностью ряда общественно-политических и особенно обострившихся экономических проблем, которые выступают объективными основаниями для самого государственного управления. В данный момент мы должны ответить на принципиальные вопросы, без ясного понимания ответов на которые государственное управление как технология их реализации не имеет большого значения. Нужно определиться в следующих моментах:

*1. В каком направление мы движемся?*

В данном контексте следует ответить на вопросы, являющиеся концептуальными, системообразующими: Определиться, какое общество мы желаем построить и действительно можем. Определить адекватность ресурсов, которыми мы располагаем и охарактеризовать ту политическую волю, которой мы обладаем. Да, безусловно, на данном этапе идет реструктуризация общественно-экономической формации, произошел переход к частной собственности, мы находимся в плоскости рыночных отношений и живем в демократической стране со всеми недостатками этой модели в рамках нашего, специфического общества. Но данные ценности и завоевания являются общим выбором и весьма неопределенным. На основе выбора в пользу данных ценностей нельзя построить и сформулировать новую концепцию государственного управления. Надо определиться в специфике нашего общества и выделить общее и частное в рамках мирового опыта. Здесь следует принять во внимание огромный спектр факторов: от исторической специфики до особенностей менталитета.

*2. В чем истоки преобразуемого нами общества?*

Как мы видим, этот вопрос органически перекликается с предыдущим, так как выбор пути включает в себя отбор и сохранение элементов накопленных знаний и их целевое использование. Ведь нельзя полностью отторгать идеи социализма и считать, что они не востребованы. Немало от идей и принципов социализма взято и практически реализовано во многих странах. Как пример можно взять идеи "нового" курса Ф. Д Рузвельта. Значит нам нужен более глубокий и критический анализ, необходимо вычленить то, что является функциональным для развития будущего общества, а что выявило свою несостоятельность. Нам необходимо ранжировать общественные элементы, произвести селекцию элементов, которые могут быть адаптированы. Уже более 10 лет мы живем в переходном обществе и систему государственного управления необходимо адаптировать к интересам всего социального состава общества и ни в коем случае не допускать социального антагонизма.

*3. Какие действия нужно совершать в переходный период?*

Этот вопрос является вполне логичным, так как достижение любых целей всегда связано с использованием соответствующих средств, ресурсов, форм и методов и в определенной мере они накладывают свой отпечаток на конечный результат. Можно говорить о большом количестве подобного рода опыта в современном обществе и рассматривать историю совершения действий по выходу из кризисного, переходного общества через призму аналогий, но данное рассмотрение теряет свою проблематику, так как потеряна специфика нашей страны, на материале которой происходит рассмотрение.

Итак, целесообразно остановиться на основополагающем и очень сложном этапе формирования целей государственного управления. Как известно, цели выполняют обширные побудительные, стимулирующие и регулирующие функции. Цели государственного управления возникают на основе целей лежащих в основе жизнедеятельности данного общества. Они являются производными от целей общества. (6, с. 5)

*Цели государственного управления в современной России.*

Обеспечение внутренней и внешней безопасности страны. Развитие и укрепление общественных институтов, обеспечивающих устойчивое и надежное демократическое развитие страны. Конституционная защита прав и свобод граждан РФ, общая административно-правовая регуляция. Формирование государственной политики, направленной на повышение благосостояния людей. Поддержание позитивной экологической обстановки. Поддержание рыночных механизмов. Грамотное, взаимовыгодное сотрудничество регионов и центра.

Это лишь весьма общий обзор тех целей, которым призвано служить государственное управление. Но архиважным является создание "древа целей", в котором были бы оперативные и стратегические, конечные и промежуточные, общие и частные цели. Цели должны представлять собой симбиоз, синтез, то есть некую целостность. Но, данную целостность нужно соединить с адекватными средствами, методами и формами их реализации, ибо в противном случае даже правильно поставленные цели в процессе их реализации будут искажены.

*Функции государственного управления* - объективно обусловленые виды властных, целеполагающих, организующих и регулирующих воздействий государства на общественные процессы. Это специфическое воздействие государства причем важно отметить, что оно является целостным. (7 с. 18) На набор функций государственного управления влияют по крайней мере 2 фактора: состояние, структура, самоуправляемость общественных процессов, то есть совокупности управляемых объектов и, безусловно, место и роль государства в обществе. Таким образом, можно сделать умозаключение, что государство, а государственное управление как его производная, является с одной стороны тем элементом, который осуществляет насилие, т. е так называемым " легитимным насилием", а с другой стороны оно играет подчиненную обществу роль и определяется потребностями, желаниями и интересами общественного развития. Говоря о таком противоречии, хочется сделать шаг в сторону ограничения и замещении, а точнее, в первый момент вообще о ликвидации данной функции (я имею ввиду " на-силие ") . Но, ликвидировав данную функцию, нужно заполнить чем-то вакантное место, и здесь на ум приходит лишь механизм самоуправления, в противном случае мы будем поставлены перед фактом, когда организующие и регулирующие механизмы будут девальвированы и настанет так называемый вакуум управляющего воздействия, то есть хаос, произвол.

Таким образом, речь должна идти о проработке, выборе и оценке тех общественных институтов, которые способны взять на себя функции государственного управления и обеспечить их должную реализацию. Оптимальным вариантом было бы нахождение некоего баланса, так как в современном обществе мы являемся свидетелями уменьшения государственного сектора (приватизация в данный момент рассматривается одним из основных способов повышения эффективности в государственном секторе) , но с другой стороны, повышения роли государственного регулирования в организации и разработке политики в сфере организации рыночных отношений.

*Функции государственного управления*

*Функция планирования.* (При этом нужно ответить на вопрос чем, как, где, когда достигается цель. Стратегически важная функция.) *Функция организации.* (Создание условий по взаимодействию людей, приносящих желаемый результат.) *Функция регулирования.* (Функция направленная на то, чтобы человек в рамках организации выполнил соответствующий объем деятельности.) *Функция работы с персоналом.* (В мировой практике данной функции уделяется все большее и большее внимание.) *Функция контроля.* (Так называемая обратная связь для всех перечисленных функций.)

К сожалению, постулат неоконсерваторов о всеобщем, пронизывающем все сферы общественной жизни рыночном регулировании в рамках нашей страны не может найти подтверждение. Здесь важно определить специфические функции государства, чтобы данные функции не ушли на откуп рыночным механизмам, а сделать так, чтобы государство определило объем данных функций на федеральном уровне и на уровне рыночных механизмов. Результативность в данном случае должна осуществляться на уровне налогов, льгот, инвестиций - это и есть контроль в сфере рыночной экономики. К специфическим функциям я отношу: научно-техническое развитие, контроль и регулирование за сферой трудовых отношений и, естественно, финансовая система. Данные функции стоят особняком и требуют строжайшего контроля со стороны государства, так как в противном случае можно говорить об угрозе безопасности страны. То есть при их реализации необходимо учитывать все особенности развития страны, ее специфику.

Не секрет, что многие трансформации и преобразования в государственном управлении проходят хаотично и весьма субъективно. Методологически целостного подхода к государственному управлению нет и это следует признать. Мы поставлены в ситуацию, когда нет комплексного механизма в создании, трансформации структур как на федеральном, так и на местном уровне. В данном контексте необходимо поговорить о принципах государственного управления. Итак, *принцип* (от лат. "principium" - первоначало, основа) как понятие теории отражает в системе государственного управления закономерности, отношения, взаимосвязи между ее элементами. (8 с. 186) . То есть, те закономерности и отношения общественно-политической жизни, содержания, организационной структуры и жизнедеятельности компонентов государственного управления, выраженные в виде определенных научных положений, закрепленных в большинстве своем правом и применяемых в теоретической и практической управленческой деятельности людей. Прежде всего, в проблеме принципов государственного управления можно выделить 3 взаимосвязанных и взаимообусловленных аспекта: • Онтологический (этот аспект включает в себя генезис принципов, их взаимосвязи с природой, сущностью, местом и ролью тех закономерностей, отношений и взаимосвязей, которые они отражают.) • Гнесеологический(анализ характера принципов, языка, логики и структуры их адекватной научной интерпретации) • Методологический (указывает на механизмы теоретического и практического применения принципов) Очевиден тот факт, что на данный момент нельзя говорить о полном познании всех закономерностей, отношений и взаимосвязей и описании их посредством принципов. Практическое же осуществление принципов государственного управления не зависит от них самих, а определяется отношением к ним людей. Не столь важно знать принципы, а уметь ими пользоваться в практической деятельности, в практическом управлении. Поскольку принцип государственного управления призван вначале в научной, а потом в правовой форме выражать закономерности, отношения, взаимосвязи, объективно существующие в государственном управлении и имеющие особое значение для его организации и функционировании. Говоря о технологии выявления и обоснования принципов государственного управления, можно предложить следующие индикаторы, требования: - Отражать существенные закономерности, отношения и взаимосвязи.

- Закономерности, отношения и взаимосвязи должны быть устойчивыми Закономерности, отношения и взаимосвязи должны быть присущи государственному управлению, как целостному социальному явлению.

- Отражать специфику государственного управления.

Рассматривая систематизацию принципов государственного управления, можно наблюдать некую неоднородность, что свидетельствует о больших трудностях в данной области. В данной работе использована систематизация, позаимствованную из труда Г. В Атаманчука " Теория государственного управления ": *Принципы государственного управления.*

*Общественно-политические* (сформулированные в результате познания социальной природы государственного управления, общих закономерностей и основных особенностей его развития) *Функционально-структурные* (раскрывающие закономерности структуры государственно-управляющих воздействий) *Организционно-структурные* (отражающие характер, закономерности и специфику организационной структуры государственного управления и служащие отправными момента-ми при ее формировании и совершенствовании, а также при организации государственно-управляющих воздействий)

*4. Государственно-управленческой деятельности (*раскрывающие закономерности, отношения и взаимосвязи методов форм и стадий управленческой деятельности государственных органов при формировании и реализации управленческих функций.) Вопрос о распределении управленческих полномочий между органами государственной власти является для России на всех этапах ее развития концептуальным, центральным, так как он аккумулирует в себе несколько особенно актуальных проблем:

Обеспечение демократизма и рациональности государственного управления в масштабах всей страны. Федеративное построение государственного управления. Целостность, рациональность, эффективность государственного управления. Единство законодательного регулирования и дифференцации применения правовых норм в зависимости от конкретных условий, факторов и обстоятельств. Прочность государственно-правовых устоев.

Важно сформулировать стратегическую и оперативную концепцию системного государственного управления, так как, к сожалению, сейчас мы наблюдаем картину, когда властные полномочия являются элементом торга и их перераспределение в масштабе государства носит конъюнктурный характер, характер носящий политический оттенок, когда предоставление тех или иных полномочий является моментом некоего политического шантажа. В данном контексте можно выделить два актора этой, так называемой, игры: это федеральный центр и региональные власти. Как мы видим, в поставленной проблеме четко прослеживаются исторические аналогии, что подтверждает тезис о плохой исторической памяти тех, кто еще недавно видел панацеей от всех бед ликвидацию союзного центра.

Поскольку проблемы построения работоспособной по большей части системы, способной к саморегуляции и адаптации, не решаются на федеральном уровне, тем самым это проецируется на региональный, а дальше на местный уровень.

Таким образом, вопрос о целях, функциях и принципах государственного управления является важнейшим при попытке создать систему эффективного государственного управления.

***1.4 Особенности государственного управления в современной России***

Ранее в работе был выдвинут и доказан тезис об 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. (22 с. 64) . 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 неучет 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) . Последним отводилась роль непосредственного исполнителя решений центра; исполнение этих решений было главным критерием оценки эффективности действий местных управленческих фигур (наместников, воевод, губернаторов, первых секретарей) .

Возникает резонный вопрос: “Не является ли эта традиция непреодолимой и оправданной? “Правомерен вопрос и о том, не есть ли централизация необходимое и естественное состояние для страны.

• 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. Государственная практика управления страной постоянно имеет дело с национальным фактором, требует внимательно учитывать его, вырабатывать политику и решения с его учетом; видеть постоянно альтернативу дестабилизации в условиях, чреватых ухудшением общей социально-экономической обстановки в стране; учитывать в принятии решений, в управленческой практике факторы различий в культурном наследии, в религиозных конфессиях населения, в цивилизационных критериях.

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 раз-работку 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.

Рассматривая проблему в этой плоскости, с точки зрения реалий сегодняшнего дня хотелось бы отметить следующие черты сложившейся ситуации • Как мы знаем, в недавнем прошлом перед Россией стояла важная задача демонтажа предшествующего строя и замены его новым, более жизнеспособным механизмом, но на данном этапе можно наблюдать некоторые трудности. Здесь как бы наблюдается двойной стандарт: С одной стороны, большинство людей хотели изменений в сторону увеличения прав, а с другой, перераспределение обязанностей государства никто не хотел возлагать на свои плечи. Здесь хотелось бы привести банальный пример. Ратуя за свободу и равенство, люди не увидели того, что имея оные, им придется отказаться от существенной доли социальной защищенности, что весьма естественно. Следует отметить, что наша страна накопила значительный ресурс образованности, интеллектуальный потенциал. По ряду показателей, например грамотности, охвате обучению точными науками, этот потенциал выше среднемирового. Однако и этот фактор стал стимулом кризиса, воспринимаясь образованными кругами, носителями достижений научно-технического прогресса как аномалия, в связи с тем, что прогресс в области образования, в интеллектуальной сфере не вел к соответствующей оценке качества труда, не подкреплялся соответствующими организационно-управленческими условиями.

• Оптимизация структур и механизмов федерального и регионального управления должна особенно касаться регионального звена государственного управления Российской Федерации. Необходимость отхода от предельной концентрации власти и ресурсов вокруг центра, механизмы передачи ресурсов и полномочий сверху вниз освоены лишь "в первом приближении". Трудно идет становление новых управленческих связей по вертикали и горизонтали. Вместо управления процессами децентрализации идет стихийная борьба за захват власти у центра в пользу регионов, субъектов Федерации.

• Российская Федерация в настоящее время испытывает на себе воздействие наследия СССР. Практически от советского унаследован аппарат государственного управления как в плане личном (симптоматично сохранение появившегося в 30-х годах термина "кадры" для описания персонала государственного аппарата) , так и в значительной мере управленческих структур и их качеств. Сохранены менталитет и привычки прежнего аппарата, вместе с тенденциями к коррумпированности, бюрократизации, стремлении подминать под себя и граждан, и нарождающиеся институты гражданского общества. Аппарат управления действует в обстановке слабой регламентированности, бесконтрольности со стороны общества; он не защищен нормативами, обеспечивающими ему "иммунитет" при политических изменениях во властных структурах. Государственная служба как социально-правовой институт не создана.

• Сейчас мы особо отчетливо видим, после кризиса 17 августа, что главной задачей государственного управления становится задача эффективного управления производством. Эта дата как бы стала "рубиконом" понимания.

• Массовые настроения отмечены значительной долей апатии, отстраненности от политических институтов и элит. Связи правящих групп, политических партий с населением развиты слабо. Выражены попытки навязывать обществу умозрительные схемы, манипулировать общественныммнением**,** что усиливает нигилизм общественности в отношении цинизма структур власти. Доверие населения к политике, к политическим лидерам после опыта последнего года придется зарабатывать в течение длительного времени. В то же время несомненны ожидания в массе, построенные вокруг возможности появления харизматического лидера, способного разом решить проблемы общества.

• Ломка общественного устройства = ломке целеполагания данного общества. Возникает исконно русский вопрос: "Что делать? " Когда социалистически-коммунистические ориентиры утрачены, сколько-нибудь значимого консенсуса в общественном мнении относительно того, что следует выдвинуть в качестве их замены, нет. То же самое касается и жизненных ценностей индивида. Распространившееся увлечение коммерцией, бизнесом, а вернее сказать просто легкой наживы едва ли может претендовать в моральном аспекте на универсальность целей в российском обществе. К тому же медленный и трудный переход к рынку девальвирует его ценности, вместе с идеалами демократии. И уже все чаще и чаще слышны разговоры о "сильной руке".

Это далеко не весь перечень тех недугов, которые поразили наше общество, а точнее, перманентно присутствующих в нашей жизни уже в течении второго десятилетия.

3. Учет решения задач государственного управления в контексте общемирового аспекта. Мировой опыт дает не только и не столько знание возможных решений конкретных управленческих задач. Глобальный контекст позволяет выстраивать предлагаемые решения так, чтобы "угадать" прокладывающие себе путь во всем мире тенденции, сохранить российскую самобытность и использовать действительно оптимальные варианты решения проблем государственного управления.

Исторически и геополитически Россия - это решающий фактор процессов на евразийском континенте. Ее влияние на населяющие этот ареал народы велико и неизбежно. В российском обществе достаточно остро дебатируется вопрос о применимости к России известных в мире моделей развития и устройства. Обвинения в слепом копировании той или иной модели весьма распространены и достаточно обоснованы. Методологически неверно считать возможным применение какой-либо конкретной макромодели государственного или социально-экономического устройства к иной стране, кроме той, на почве которой сложилась рассматриваемая модель: каждая из них несет на себе неповторимый отпечаток страны, ее породившей. Очевидно, что и российская модель будущего устройства будет конкретной и оригинальной. В то же время методологически ценно использовать зарубежный опыт для поиска выхода из кризисной ситуации, решения задач, стоявших перед страной.

В этой связи мы опять возвращаемся к вопросу, поставленному в начале работы - "К чему мы движемся? ". Ответ на данный вопрос дает возможность сконцентрировать усилия на пути ре-формирования. В русле этого концепцию государственного управ-ления России следовало бы базировать на решении стратегически ключевой задачи развития общества - на рациональном использовании созданного в стране интеллектуального, технологического, хозяйственного потенциала для выхода на мировой рынок высоких технологий, завоевания там конкурентоспособных позиций, рынков сбыта. Такая стратегия предполагает подведение под современный интеллектуальный и технологический потенциал страны соответствующей информационной базы, новых технологий, без которых неизбежны отставание и проигрыш конкурентам. В свою очередь, стратегически важным представляется сохранение тех позиций, на которых строится интеллектуальный и технологический потенциал меняющейся России: инфраструктура, традиционные институты, потенциал образования, науки, техники. Здесь необходимы опережающее государственное мышление, помощь и управленческие решения в смысле политики протекционизма.

***Выводы к первой главе***

*Государственное управление имеет свою ярко выраженную специфику. Государственное управление - это социальное управление.* Система эффективного государственного управления должна обладать четко целями, функциями и принципами.

*4.       Неэффективность государственного управления имеет свой глубокий исторический подтекст.*

*5.       Государственное управление должно находиться в коррелятивной связи с тем процессом и явлениями на которые оно направляет свои целеполагающие, организующие и регулирующие воздействия.*

***Глава 2 Механизмы повышения эффективности государственного управления***

***2.1 Социально-политический аспект эффективности***

Эффективность государственного управления, как уже отмечалось, это не чисто технологическая проблема, а проблема, имеющая исторический подтекст. То есть, неэффективное государственное управление является следствием того общественного устройства, которое не способно включить в активные социальные механизмы большинство людей.

Понять сущность общественного строя важно, ибо это означает понять содержание, расстановку и соотношение общественных сил в стране, соотношение их интересов, суть социальных противоречий и вытекающих из этого понимания задач, стоящих перед обществом в целом (в целях его выживания и устойчивого, стабильного развития) и перед общественными политическими силами, способными решать эти задачи. В нашей политологической литературе наиболее распространены два доминирующих способа определения содержания общественного строя, у истоков которых, по общему мнению, стоят Маркс, с одной стороны, и Токвиль - с другой. Первый способ: видеть содержание, суть, корневую систему общественного строя - в экономике, в отношениях собственности. В этом случае основными “идеальными типами” современного строя выступают: общество частной собственности - “капитализм” и общество общественной собственности - “социализм” (с возможными вариациями между этими двумя основными полюсами) . Различия форм политической власти, особенностей политических режимов в этой системе теоретических координат - малозначимы. На такой точке зрения стояла официальная общественная наука страны "реального социализма". И другой способ определения: видеть основу, суть общественного строя - в политике, в политической системе, в режиме власти. Исходить из “главенства политики” - как призывает Раймон Арон. И тут - свои два “идеальных типа” : “демократия” и “тоталитаризм” . В этой системе теоретических координат второстепенными и малозначащими для понимания сути общественного строя выступают отношения собственности. (9 с. 7) Реальное содержание, действительное лицо общественного строя определяется комбинацией этих двух факторов (экономики и политики, типа собственности и типа власти) . Причем речь идет о факторах, не находящихся в состоянии односторонней детерминации по отношению друг к другу. Они (и их конкретное соотношение) определяются другими, более глубоко лежащими обстоятельствами (в основе их взаимодействия лежит, разумеется, некое” третье общее” - то, что, возможно, может быть обозначено как “культура” . Указанные факторы, взаимодействуя друг с другом (в разные эпохи по-разному) и определяют, в первую очередь, специфическое лицо общественного строя, характер социальных общностей и типих взаимодействия. (20 с. 81) . В этой связи нам нужно проанализировать этапы становления общественного строя в нашей стране и тогда перед нами откроется сущность, специфика того, что мешает повышению эффективности государственного управления: 1.20-е годы общественный строй складывался, отлаживался, проходили испытаниете или другиеего варианты: военный коммунизм, НЭП, государственный капитализм (в той его своеобразной трактовке - когда государство “пролетарское” , а в экономике “разрешается” частная собственность, элементы рынка и капитализма) , смешанная многоукладная экономическая система и т.п. К концу 20-х годов исторический выбор был сделан. 2.1930-1953г. - Это была система, с точки зрения экономической, государственно-номенклатурной собственности, и с точки зрения политической - система тоталитаризма.

3.1953-1985г. - Экономические подвижки в рамках номенклатурного рынка, так как не только занимаемое место приравнивается к количеству услуг, а происходит обмен привилегиями и благами. Экономическое изменение влекло за собой и изменение политическое: тоталитаризм смягчался, превращался в “авторитаризм” (с некоторым обособлением названных “рыночных” отношений от идеологии и политики) .

4. Середина 80-х годов - сложились две “реформаторские” тенденции, которые тогда еще не отделялись друг от друга и вместе поддерживали горбачевское руководство. Это - течение “номенклатурного реформаторства” и движение реформаторства народного, демократического. Внешне, в общем виде, их требования совпадали: изменение экономических отношений, форм собственности, определявшееся как разгосударствление собственности, приватизация, рынок; и изменение политических отношений от тоталитаризма (и авторитаризма) к демократии.

5. Конец 80-х - начало 90-х годов. Здесь заключается существенный, концептуальный просчет, который стимулировал то устройство общества, когда большинство населения превратилось в социальных аутсайдеров. Реформы были необходимы, декларируемые задачи не совпали с реальностью. Е. Гайдар в своей книге "Государство и эволюция" так охарактеризовал свои реформы: "переход от бюрократического к открытому рынку", "от скрытой, номенклатурной к открытой, демократической, приватизации", "от государственно-монополистического капитализма к открытому капитализму". И в результате мы перешли от "номенклатурного" к "полудемократическому капитализму". Приватизация, что и подтверждают сейчас ее авторы, была недостаточно продумана и не учитывала специфики нашей страны. Получился вариант, когда приватизация не только не была формой преодоления "номенклатурного капитализма", но, напротив, способом его закрепления и упрочения. Она закрепила уже не просто де-факто (как это было прежде) , но и де-юре громадные массивы собственности в руках номенклатуры и осуществила отчуждение подавляющего большинства населения от собственности.

Таким образом, можно прийти к выводу о том, что одной из существенных причин неэффективности государственного управления является отсутствие включенности большой массы людей в экономическую, политическую, социальную деятельность, что проецируется на всю социальную действительность.

***2.2 Эффективность, как способ антикризисного существования и развития***

В исследованиях, которые проводила Северо-Кавказская академия государственной службы, эффективность государственного управления рассматривается как результат сложного взаимодействия различных факторов, среди которых доминирующее положение занимают человеческий, социально-экологический факторы. С такой точки зрения эффективность власти должна оцениваться по степени защищенности сбалансированных интересов общества и государства: "Работу госаппарата можно признать действительно эффективной лишь в том случае, если он успешно решает проблему оптимальной защиты интересов государства и оптимальной защиты интересов населения, социальных групп и каждого человека. В этой двуединой задаче - важнейшая сторона понятия эффективности государственного аппарата" (27 с. 84) Таким образом, можно попытаться выделить следующие критерии эффективности социального управления: - степень соответствия направлений, содержания и результатов деятельности управленческих структур и работников тем ее параметрам, которые определены функциями и статусом управленческого работника.

- законность решений и действий соответствующих управленческих структур и работников, ибо соблюдение правовых и иных установленных норм является элементарной предпосылкой эффективности управления.

- реальность влияния управленческой деятельности на состояние и развитие управленческих объектов, поскольку любые управленческие решения и действия теряют всякий смысл, если они не направлены на управленческие объекты и, в конечном счете, не обеспечати реального функционирования и развития; - глубина учета и выражения в управленческих решениях и действиях коренных и комплексных потребностей, интересов и целей людей - характер и объем взаимосвязей с трудовыми коллективами, широким кругом людей, демократизм деятельности, который при любых издержках всегда повышает ее обоснованность и результативность; - авторитетность решений и действий управленческих структур и работников; - правдивость и целесообразность управленческой информации, выдаваемой управленческими структурами и работниками.

Таким образом, можно сделать печальный, но весьма честный и адекватный ситуации вывод - государственное управление в современной России является образцом невысокой эффективности. В связи с этим уместно напомнить оценку, которая была дана положению в России в заключении Конституционного судя РФ "О состоянии конституционной законности в Российской Федерации", направленном 5 марта 1993 г. Верховному Совету РФ: "Россия переживает один из самых сложных периодов своей истории. Экономика в упадке. Не обеспечены экономические и социальные права граждан, не ослабевают межнациональные конфликты. Растет преступность. Набирают силу радикальные движения, преследующие антиконституционные цели. Государственный аппарат поражен коррупцией. Правовой нигилизм приобрел широкое распространение даже среди высших должностных лиц Российской Федерации и ее субъектов. Недовольство людей бездействием властей, конфронтацией между ними грозит вылиться в социальный взрыв. Под угрозой конституционный строй Российского государства". (28) Поиск и реализация важнейших путей повышения эффективности государственного управления - необходимая объективная предпосылка недопущения кризиса власти и управления и его преодоления, жизненно важных не только для дальнейшего развития, но и даже сохранения Российской государственности.

В этой связи представляется необходимым выявить те черты, которые наиболее сильно влияют на невысокую эффективность государственного управления и, которые могут усугубить то кризисное положение, сложившееся в России.

1. В сентябре 1997 г., выступая на первом заседании осенней сессии Совета Федерации, Президент РФ Б. Н. Ельцин сделал весьма важное заявление о необходимости "нового экономического порядка", в соответствии с которым механизм рынка и государственное регулирование работали бы слаженно. К сожалению, однако, 6 лет понадобилось для того, чтобы убедиться в неэффективности разрушительных мер и сделать очевидно вытекающий из истории нашей страны и развитых капиталистических стран вывод: "... надо повышать роль государства в экономике... От политики невмешательства решительно переходим к политике упреждающего регулирования экономических процессов, контроля за жизненно важными отраслями и эффективностью расходования бюджетных средств. Это... возвращение государства к продуманной экономической стратегии. Теперь именно оно начинает определять основные направления экономической деятельности". (29) Хотя декларируемые намерения в 1997 году не привели к реальным действиям, тем не менее время показало правоту данного суждения и необходимость действий в данном направлении, но увы, в нашей действительности понимание, как правило приходит после.

2. Часто продолжающаяся конфронтация представительной и исполнительной властей на всех уровнях. Нередко разногласия между исполнительными и законодательными органами приходится решать в Конституционном суде РФ и в местных органах судебной власти. Здесь следует отметить многочисленное использование права вето президентом, что свидетельствует о разном понимании пути эффективного развития государственного управления, а, следовательно, и развития государства в целом.

3. Все чаще всплывает вопрос о взаимоотношениях центра и субъектов федерации, их пересмотра. Принятие Конституции РФ 1993 г. и подписание договоров между РФ и субъектами Федерации во многом ослабили внутриполитическую напряженность в сфере федерализма. Однако подписание их шло без согласия других субъектов Федерации, без учета их интересов, при недостаточной разработанности принципов разграничения полномочий и предметов ведения. В России предстоит еще немало сделать, чтобы создать такое федеративное устройство, которое обеспечит действительную прочность и незыблемость единства и территориальной целостности страны, эффективность деятельности федеральных и региональных органов власти и управления.

4. Это извечные проблемы России, которые так емко и весьма четко отметил президент РФ Б. Н Ельцин в своем выступлении в Федеральном собрании. " Преступность сегодня нагло вползает в политику и диктует там свои законы. Сомнительные личности рвутся к власти. Им в этом помогают нечистые на руку чиновники". (29) Проблема коррумпированности чиновников - это общемировая проблема, особо затронувшая Россию и приобретшая в России гипертрофированные размеры.

5. Данная проблема опять таки была обозначена, а, точнее, ее насущность была воспроизведена еще в 1995 году высшим должностным лицом РФ в своем послании к Федеральному собранию: " Власть в России будет эффективна только тогда, когда она станет открытой, понятной и предсказуемой, когда она научится отзываться на боли людей, когда современные технология, культура и демократические традиции власти не оставят брешей для бездарности и недобросовестности. И, наконец, когда сумеем мобилизовать гигантский потенциал российских людей и природных богатств, потенциал завоеванной нами свободы". (30 с. 15) А уже спустя два года президент констатирует усугубляющееся положение: " Главная причина неэффективности власти несоответствие между новой конституционной организацией государства, новыми задачами, которые должна решать власть, и во многом сохранившимися старыми подходами, структурами, методами управления" (31 с. 7) Обозначив данные проблемы, хотелось бы определить выходы, которые делают возможным прорыв в разрешении проблемы повышения эффективности государственного управления. Решение данных задач позволит сдвинуть громадный ком проблем: (8 с. 21) - пересмотреть принципы финансирования государственного аппарата. Не увеличивая нынешние бюджетные расходы, обеспечить рост эффективности труда управленцев и на этой основе ограничить рост численности государственного аппарата.

- выработать единые для федерального и регионального уровней принципы должностного роста государственных служащих, в том числе механизмы эффективного использования кадрового резерва и ротации кадров в единой системе государственной службы - создать нормативную основу и современную инфраструктуру функционирования государственной власти и управления, местного управления и самоуправления, подготовки, повышения квалификации и оценки труда государственных и муниципальных служащих.

- установить четкие основания, а также процедуры привлечения к дисциплинарной и материальной ответственности государственных служащих; ввести институт дисциплинарного разбирательства.

***2.3 Субъективный фактор повышения эффективности государственного управления***

Обозначение данных проблем выводит нас на субъективный фактор государственного управления, то есть на людей, на персонал, который должен обеспечивать проводимость тех решений, которые созревают в недрах властных структур.

Реформирование государственной службы РФ объективно потребовало обеспечить органы власти надежными, инициативными, профессионально грамотными специалистами, способными эффективно выполнять возложенные на них функции.

Необходимым условием решения поставленной задачи является нормативно-правовое регулирование деятельности государственной службы и функционирования ее персонала, определение порядка регулирования процессов подбора, перемещения, оценки кадров...

Управление персоналом государственной службы является важной основной частью государственного управления. Однако, в Конституции РФ, принятой в 1993 г., отсутствует термин “государственное управление” , что привело к появлению точки зрения о неправомерности признания государственного управления как государственно-правовой категории.

Такие суждения нельзя признать объективными. Дух и буква таких статей Конституции предполагают активное влияние государства на экономические, политические, социально-культурные процессы. Особенно это касается органов государственной власти, их персонала, что получило юридическое выражение в принятии Федерального закона “Об основах государственной службы РФ” . (4 с. 14-15) Закон позволяет поставить работу с персоналом органов государственной власти на прочную законодательную основу и научный фундамент.

Среди двенадцати (12) принципов государственной службы, содержащихся в ст. 5 Федерального закона, к проблемам управления персоналом относится семь (7) :

равный доступ граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой; единство основных требований, предъявляемых к государственной службе. профессионализм и компетентность государственных служащих; гласность в осуществлении государственной службы; ответственность государственных служащих за подготавливаемые и принимаемые решения, неисполнение либо не надлежащее исполнение своих должностных обязанностей; внепартийность государственной службы. стабильность кадров государственных служащих в государственных органах.

С одной стороны, закон четко определил требования к чиновнику, с другой – определил права и гарантии служащего в отношениях с государством. Управление персоналом государственной службы – явление сложное и слабо изученное. Почти не выявлена его специфика и приоритетные направления в условиях демократизации общества и перехода к рынку. Управление персоналом - это внутреннее качество системы (государственной службы) , основными элементами которой являются субъект – управляющий элемент (руководитель органа государственной власти и кадровая служба этого органа) и объект – управляемый элемент (персонал органа государственной власти) , постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации. Проблема не так проста и очевидна, как может показаться на первый взгляд.

Эффективность управления персоналом может быть обеспечена только на основе четкого определения субъектов и объектов этого воздействия, разграничения функций руководства и кадровой службы в решении кадровых вопросов, тем более преувеличение роли последнего.

Именно руководство органа государственной власти решает главные кадровые значения, утверждает состав аттестационных и конкурсных комиссий, принимает по их выводам управленческие решения, освобождает от занимаемых должностей сотрудников.

В подготовке и нормативном оформлении этих решений велика роль кадровых служб органов государственной власти, но их функции в управлении персоналом сводятся к проблемам улучшения качества персонала, его профессионального развития, подготовки, переподготовки, консультирования.

Следовательно, управление персоналом государственной службы выступает как целенаправленное упорядоченное воздействие, реализуемое в связях между субъектом и объектом и осуществляемые непосредственно субъектом управления.

В серьезном научном обосновании нуждаются функции управления персоналом. Функции управления – важный элемент понятийного аппарата, теории управления. Однако различные источники дают разное их толкование. Но большинство исследователей придерживаются той точки зрения, что функции управления связаны с деятельностью и являются отражением свойств функционирующего объекта (субъекта управления) , конкретной формой проявления по сущности.

Применительно к сфере управления персоналом государственной службы можно считать, что функции – это основные направления содержания управленческой деятельности органа государственной власти, его кадровой службы. Правомерно выделить функции универсальные, пригодные для любого процесса управления, и конкретные специфические функции кадровой службы, выражающие содержание ее управленческого воздействия.

К универсальным функциям относятся: планирование, организация, координация, регулирование, контроль. Именно они отражают сущность процесса управления.

К специфическим функциям кадровых служб и служб управления персоналом относятся: административная, функция прогнозирования, социальная, повышения качества служебной деятельности мотивации, информационно-аналитическая.

Специфики функции являются рабочим инструментом осуществления общих функций. Принципиально важно подчеркнуть, что специфические функции подвижны.

С изложением социально-политических условий, места и роли государства в обществе они расширяются или сужаются в зависимости от общественных потребностей и возможностей государства.

Управление персоналом государственной службы явление многогранное. Оно одновременно выступает как система организации, как процесс, как структура.

*Проблемы**реформы**государственной**службы**РФ*

Анализ действующего законодательства и современных тенденций развития государственной службы в РФ позволяет сделать основные выводы относительно направлений реформы государственной службы.

**1.** Современное государство характеризуется наличием множества разнообразных задач и функций от профессионального и точного осуществления которых зависит существование всей общественно-политической системы. Поэтому оно должно включать в свой организм профессиональный служебный корпус, организации и деятельность которого регламентируются законодательными актами. Очевидно, что в данном случае речь идет о таком обязательном государственно-правовом институте, который называется “государственная служба” , во многих странах ее именуют “публичная служба” (ФРГ, Испания, Бельгия) , а в некоторых – “гражданской службой” . В России употребляется термин “государственная служба” .

В царской России наряду с понятием “государственная служба” использовался термин “общественная служба” (последнюю можно было рассматривать эквивалентом “публичной службы” ) . Термин “государственная служба” распространен также в Англии, Ирландии.

Бывшая советская государственная служба по своим критериям и существенным признакам противоречила концепции рациональной бюрократии. Во многом она базировалась на абстрактных, следовательно, второстепенных и не важных для практики принципах. Изменение социализма и государственно-правовой ситуации в стране обусловило необходимость реформирования государственной службы.

Современная государственная служба России представляет собой с юридической точки зрения правовую материю, которая находится в постоянном движении: она изменяется, дополняется, идет поиск новых инструментов в разрешении существующих проблем, разрабатываются новые нормативные акты, регламентирующие государственно-служебные отношения. В этой области в будущем должны произойти важнейшие изменения. Современное законодательство позволяет утверждать, что Россия находится на пути возрождения института профессионального чиновничества. Этот институт, основываясь на профессионализме, способностях политическом нейтралитете служащих и качественным исполнением ими служебных обязанностей, обеспечивает во многих странах стабильное государственное управление и является важнейшим фактором сохранения и позитивного развития государственности.

**2.** Реформа государственной службы в РФ началась вместе с принятием 1990-94 гг. новых законов и других нормативных актов. На необходимость проведения реформы государственной службы ученые постоянно обращали внимание. Однако эти мероприятия осуществлялись до последнего времени без достаточно разработанного плана реформирования государственной службы, без четких представлений об этапах и сути нововведений в сфере государственной службы. И только в конце 1993 года одновременно с утверждением указа Президента РФ от 22 декабря 1993 года “Положения о федеральной государственной службе” (44) были опубликованы тезисы концепции реформирования государственной службы в России. В научной литературе уже появились критические заметки по поводу этих тезисов. В 1992 году в специальном издании Российских кадров России были также опубликованы тезисы концепции развития государственной службы.

Авторы программы (тезисов) реформы государственной службы определили несколько этапов реформы. Однако в этих тезисах трудно увидеть конкретную цель правовой реформы и модель будущей государственной службы: реформировать старую государственную службу (с какими целями и на каких принципах?) или создавать новую (отвечающую каким требованиям?) . Каковы цели правового регулирования отношений в сфере государственной службы? Очевидно, что с юридической точки зрения до сих пор не установлена цель реформы и правовая модель государственной службы в России.

Социально-политическая цель реформы, показывающая практический желаемый результат, предельно ясна: “Основной смысл реформы государственной службы заключается в том, чтобы, с одной стороны, образовать количественно небольшой корпус профессиональных служащих, а с другой – осуществлять порядок и управление не нарушая прав и свобод граждан” .

Однако остается без ответа вопрос: какова правовая оболочка будущей государственной службы?. Ведь трудно согласиться с такой, доминирующей в общественном сознании целью реформы как “создание небольшого корпуса государственных служащих, которые умеют качественно осуществлять государственные функции” .

Думается, что целью реформы является создание эффективной государственной службы и профессионального чиновничества, организация и деятельность которого регламентируется законодательными актами традиционного для этой сферы правового содержания.

Например, в Польше законодатели избрали путь выделения из всех государственных служащих такой категории, как чиновники. Предполагается, что другие законы будут регулировать правовой статус “простых” служащих и технического персонала занятых работой в органах публичной власти. В зависимости от выбора модели государственной службы необходимо формировать систему законодательства о государственной службе, которая должна устанавливать признаки (обязательные черты) понятия государственного служащего, виды служащих, классификации государственной должностей и критерий их замещения, вопросы прохождения службы и повышения по службе, привилегии чиновников и многое другое.

Существовавшая в СССР и ныне действующая классификация государственных служащих (руководители, специалисты и технические исполнители) является принципиально неверной, так как она неэффективна и порождает на практике множество проблем. Ведь кроме указанных видов служащих потребовалось обоснование установления в законодательстве таких категорий служащих как “должностные лица” , “представители власти” , “ответственные работники” . На практике же этим создавались часто непреодолимые трудности. Несовершенство нынешнего законодательства о государственной службе также является причиной многих проблем в законотворческой деятельности.

Например, проект закона РФ о борьбе с коррупцией (октябрь 1991 г.) расплывчатостью и нечеткостью страдает чуть ли не каждая статья, так как в законодательстве о государственной службе основные понятия должным образом не определены.

Правовое регулирование государственных служебных процессов в настоящее время отстает от уровня развития тенденций и закономерностей в реформировании системы государственного управления, аппарата государства, муниципальных органов. Ведь государственная служба как правовой институт или отрасль права (служебное право) должна обеспечить стабильное управление. Она может играть определенную роль в стабилизации социально-политической жизни, разрешении политических конфликтов, уравновешении действий различных политических сил. Очевидно, что решение отдельных политических и экономических проблем во многом зависят от создания и улучшения правового механизма регулирования служебных отношений.

**3.** Государственная служба представляет собой систему правоотношений, которые регулируются не только административно-правовыми нормами, но и нормами других отраслей права: государственного, муниципального, трудового...

В связи с этим, очевидно, будет усиливаться также тенденция по выделению сходных правоотношений в одну правовую отрасль. Законотворческий процесс в области государственной службы России приведет к тому, что в ближайшем будущем появится новая отрасль права – служебное право – со своим предметом правового регулирования, то есть как система правовых нор, регулирующая отношения в области государственной службы. Итогом реформирования государственной службы станет, очевидно, возникновение на месте устаревшей и неэффективной государственной службы современной публичной службы.

Служебное право должно стать регулятором государственных служебных отношений, не только в сфере деятельности государственных органов, внутри государственной администрации, но и в области функционирования органов местного самоуправления. Конечно, в системе государственной службы остается много места и для отношений, регулируемых частным правом. Ведь определенные государственные функции будут осуществлять служащие, имеющие отличное от правового статуса профессиональных чиновников правовое положение.

Чиновники – это служащие со специальным набором прав и обязанностей. Во многих странах они являются субъектами реализации высших политических полномочий государственной власти, выполняют особо важные государственные функции, состоят в особенных правовых отношениях с государством (верности и доверия) и назначаются на должность путем издания административно-правового акта.

**4.** Устанавливая в законодательном порядке классическое государственно-правовое служебное отношение, необходимо создавать законодательство, регулирующее правовой статус других государственных служащих, состоящих в трудовых (частно-правовых) отношениях с государственными органами. (34 с. 35) Эти лица также заняты определенным трудом на государственной службе, однако они не должны выполнять специфических государственных задач и функций, которые находятся в компетенции только Высшей категории служащих. Государственно-служебные отношения “простых” государственных служащих будут возникать на основе другого способа замещения должности в государственной администрации – путем заключения трудового договора, содержание которого подлежит регулированию частным правом (например, трудовым) . Начало реформе всей системы государственной службы может положить реформирование административного права, регулирующего отношения публично-правового характера. В будущем предстоит развитие и конституционно-правовых норм о государственной службе. В 1991 году в одном из проектов Конституции России содержалась глава, посвященная государственной службе. Следует отметить, что все проекты Конституции России 1991-93 гг. включали в текст статью о равном доступе граждан к государственным должностям (для поступления на государственную службу) . Современный уровень конституционно-правового регулирования вопросов государственной службы является весьма не полным и страдает неопределенностью.

На основе политического консенсуса о необходимости единой федеральной государственной службы (и, следовательно, единого федерального служащего законодательства и служебного права) , федеральным органам государственной власти нужно предпринять все возможное по реализации установленных в Конституции РФ полномочий с целью создания так называемого “рамочного законодательства” о государственной службе. Все субъекты РФ, основываясь на разработанных и принятых на федеральном уровне законодательных актах, будут разрабатывать и принимать собственные нормативные акты, регулирующие государственно-служебные вопрос.

Концепция реформирования государственной службы РФ определяет следующие этапы реформы:

Конституирование института федеральной государственной службы.

Установление статуса федерально-государственного служащего.

Систематизация и спецификация процесса прохождения федерально-государственной службы.

Формирование единой системы государственной службы.

Крупный специалист в области управления персоналом профессор К. С. Бельский определяет три этапа реформирования государственной службы:

Начальный этап охватывающий 1993-94 гг. должен был характеризоваться по его мнению утвержденном указами Президента РФ ряда важнейших норм правовых актов о государственной службе:

положение о федеральной государственной службе; типовых положений о государственной службе субъектов РФ и органов местного самоуправления (многие из которых к сожалению, в этот период не были приняты) .

2. Основной этап охватывает 1993-97 гг. В течение этого времени реформа государственной службы осуществляется не только на федеральном уровне, но и на других управленческих уровнях: в аппарате управления субъектов РФ и в органах местного самоуправления 5 июля 1995 г. “Закон об основах государственной службы РФ” Российская газета 1995 г. 3 августа. (41) 3. Завершающий этап охватывает все последующее время до конца 90-х годов. Главное мероприятие на этом этапе – координация всего нормативно-уровневого материала о государственной службе, сведения всех законодательных актов в один и создание Кодекса гражданской службы, нормы которые могли бы регламентировать весь круг государственных служебных отношений в РФ.

Реформирование государственной службы до планируемых пределов – длящийся процесс, связанный (а во многом и зависимый от других обстоятельств с другими реформами со многими дополнениями и изменениями, происходящими внутри самого государства и законодательства) . Серьезный государственный подход к проблемам государственной службы требует учета многих факторов управленческих, политических, экономических, правовых. Изменения, происходящие в обществе, экономике и политике, непременно будут влиять на формирование новой системы государственной службы. Реформа государственного управления и реформа государственной службы взаимосвязаны между собой. Надо учитывать дореволюционный опыт советский, международный. Реформирование государственный службы в других государствах – бывших социалистических, подтверждают, что этот процесс очень медленный.

Можно сказать, что уже сформировалась общемировая закономерность, которая выражена в том, что место государства и его позиции на мировой арене от двух взаимоопределяющих факторов - качества подготовки специалистов и условий, создаваемых для раскрытия и использования их потенциальных возможностей и способностей. Стратегическая задача государственной кадровой политики - формирование высокопрофессионального, стабильного и оптимально сбалансированного аппарата управления. Его призвание - эффективно решать задачи и выполнять функции федеральных органов.

***2.4 Информационный аспект повышения эффективности государственного управления***

Мировая обществоведческая мысль второй половины двадцатого столетия рассматривает все происходящее в мире в рамках парадигмы: аграрное общество индустриальное общество - информационное общество (постиндустриальное) . Можно сказать, что мы живем сейчас в информационном обществе, где ценность информации трудно переоценить, а, точнее, она является одной из базисных основ, которые цементируют общество. "Кто владеет информацией, тот владеет миром" - это аксиома. Особо важное значение она приобретает в органах государственного управления, обеспечивая его рациональность и эффективность. Информационное обеспечение является базой, на которой строится управленческая деятельность государственного аппарата. Информацию здесь следует рассматривать как некую совокупность различных сообщений, сведений, данных о соответствующих предметах, явлениях, процессах, отношениях и т.д. Эти сведения, будучи собранными, систематизированными и преобразованными в пригодную для использования форму, играют в управлении исключительную роль. Информация, циркулирующая в органах государственного управления, разнородна и разнообразна. Она может относиться к внешнеполитической, экономической, социально-политической и экологической обстановке. Информация этих видов имеет самостоятельную ценность также для соответствующих региональных управленческих структур, когда они выступают как органы, принимающие решения в пределах своей компетенции. Кроме того, она служит в качестве основы для нормативных документов. Информацию в органах государственного управления можно классифицировать по разным основаниям и признакам. В литературе уже делались попытки классификации социально-управленческой информации при изучении проблем информатизации и технологизации социального пространства (Г. Атаманчук, М. Рассолов, Ю. Батурин и др.) . Поскольку управленческая информация представляет собой определенное отражение социальной действительности (а также природной в той мере, в какой она вовлечена в орбиту общественной человеческой деятельности) , признано, что ее следует классифицировать прежде всего в зависимости от степени соотнесения с этой действительностью, реальными процессами, протекающими в ней Информация может быть как официальная, так и неофициальная, общая и отраслевая, горизонтальная и вертикальная. При разделении информации внутри органа управления на первое место ставится информация для руководителя, на второе - для должностных лиц.

Попробуем определить главную цель государственного управления. Таковая состоит в том, чтобы на базе собранных исходных данных получить вторичную, обработанную информацию, которая служит основой для принятия управленческих решений. Достижение этой цели складывается из решения ряда частных задач, таких, как сбор первичной информации, ее хранение, распределение между структурными подразделениями органа управления и их работниками, подготовка к переработке, собственно переработка, предоставление органу управления в переработанном виде, обеспечение прямых и обратных связей в ее циркуляции.

Говоря о классификации информации в органах государственного управления, целесообразно воспользоваться классификацией, данной весьма квалифицированным специалистом в области управленческой информации Т. Закупень, эксперта Департамента по вопросам СНГ Аппарата Правительства РФ. "(39) Представляется, что информацию, циркулирующую в органах государственного управления, надо классифицировать вначале на уровне структурных подразделений. Затем следует выделить и рассмотреть специфические виды социальных сведений, данных, сообщений и фактов, которые характеризуют информацию, проходящую через органы управления. Далее, основываясь на так называемых конкретных, частных классификациях, можно ставить вопрос о классификации информации на уровне всех управленческих структур.

Информацию в структурных подразделениях органа управления можно классифицировать по следующим основным признакам: • функциональному назначению и характеру деятельности структурных подразделений; • отношению сообщения к субъекту, управляющему структурным подразделением; • типу связи структурного подразделения и внешней среды (осуществляется прямая и обратная связь по обмену информацией путем налаживания постоянных контактов, проведения пресс-конференций, брифингов, информационных встреч.) • отношению к целевой функции структурного подразделения, • логическому содержанию. Информация структурного подразделения может подразделяться на три самостоятельных подмножества - о субъектах органа управления, объектах его управленческого воздействия (регионах, предприятиях и организациях, гражданах) и присущих им свойствах и отношениях; • физической форме представления • процедурам преобразования (вероятностные, социологические, моделирующие, аналитические, вычислительные и т.д.) ; • степени преобразования (основная, или вновь поступающая; обработанная в аналитические и прогнозные записки, теле-радио-фотоматериалы; сгруппированная в информационные еженедельники и бюллетени) Данная классификация является отнюдь не бесспорной, но представляется наиболее полной. Следует остановиться на другом важном моменте, связанным с классификацией информации - это ее необходимость. В целом классификация позволяет получать весьма ценные сведения об информации, содержащейся в структурных подразделениях госаппарата, способствует решению многих принципиальных вопросов проектирования информационной системы госуправления и анализа соответствующего обеспечения структурных подразделений. (52) Не располагая исчерпывающими данными о важнейших свойствах и характеристиках информации, нельзя оптимизировать ее, обеспечивать заданную точность, надежность и эффективность использования.

Требование к информации как к средству повышения эффективности государственного управления:

1. Информация - это стратегический ресурс. Она должна быть полной, актуальной, достоверной, охватывать весь спектр интересующих госструктуру проблем, собираться регулярно, с определенной периодичностью и в необходимых объемах.

2. Информация должна отвечать комбинации целей, которые ставит управленческая структура, с теми средствами, которыми она намерена их добиваться. Ее качественность и достаточность позволяют госструктуре иметь перед собой действенный план, определять реальные и точные цели управленческих воздействий.

3. Систематизация, обработка, аккумулирование и экспертиза. Организацию этой работы, а также анализ поступающей информации, ее объемов, качества и актуальности можно возложить на соответствующий орган, например информационно-аналитический отдел или аналитическую группу. Такое подразделение наряду с определением результативности поступающей информации должно прогнозировать ее влияние на деятельность органа управления. Говоря о функциональных обязанностях данной службы можно выделить следующие пожелания:

отслеживание информации обобщение информации по конкретному вопросу систематизацию оценок конкретной проблемы формулирование выводов

В качестве приоритетного направления в организации данной службы должно быть правовое регулирование вопроса, касающегося ответственности за информационное обеспечение в органах государственного управления. В противном случае велика вероятность, что информация, направляемая в управленческую структуру, будет искажена. Поскольку от достоверности, своевременности и полноты информации зависит качество принимаемых решений, эти акты должны также предусматривать конкретную жесткую ответственность за предоставляемую информацию. Введение таких мер позволит существенно повысить качество информационного обеспечения и управляющего воздействия органов государственной власти.

4. Помимо официальной информационной системы должна использоваться и неформальная система. Неформальная система в отличии от формальной не связана структурными ограничениями и последовательностью отдельных операций.

5. Аксиомой является тот факт, что информация обладает только потенциальной возможностью стать полезной для пользователя. Действительная цена информации выявляется после ее использования, часто через несколько лет. Следовательно, принцип, которого придерживаются японские менеджеры, является единственно верным - не делить первичную информацию на нужную и ненужную, а собирать всю. В органах государственного управления данное умозаключение приобретает особенно глубокий смысл.

6. Среди технологических нововведений, обещающих рост производительности труда как рядовых сотрудников, так и руководящего звена, хотелось бы отметить следующее новшество - расширение возможности управления базами данных. Система управления базами данных - это пакет программ, предназначенный для того, чтобы обеспечить системный и гибкий подход к организации данных и доступ к ним. Существует технология, позволяющая накапливать данные в одной центральной базе и обеспечивать доступ сотрудников-специалистов к сведениям, относящихся к их компетенции.

К сожалению, наряду с рецептом повышения эффективности информационных потоков, возникают проблемные моменты (18 с. 120) , связанные с информацией: - Некоторые виды информации с большим трудом поддаются количественной оценке (к примеру, мотивация) - Информационная система способна учитывать только формальные информационные связи (в то же время большое значение имеют неформальные контакты) - Несмотря на повышение гибкости информационных систем путем децентрализации, по-прежнему сфера их применения ограничена определенными внутренними и внешними условиями Безусловен тот факт, что информационные системы, информационные технологии могут привести к повышению производительности государственного управления. Однако, технология - это не сам успех, необходимо компетентное, энергичное, ответственное руководство. Важно оценить варианты предполагаемого использования информационной технологии с точки зрения организационной системы в целом. (2 с. 810) В свою очередь, ответственность и эффективность управления находятся в тесной связи и взаимозависимости. Ответственность - это субъектная составляющая эффективности управленческой деятельности. Фиксируя эту взаимозависимость, можно дать следующее ее определение: ответственность - это нацеленность и способность субъекта к эффективному (результативному) выполнению обязанностей и достижению целей его деятельности в соответствии с разделяемыми им общественными ценностями.

***2.5* *Региональный аспект повышения эффективности государственного управления***

П. А. Столыпин, выступая 8 июня 1906 г. в Государственной Думе, говорил: "Власть не может считаться целью. Власть - это средство для охранения жизни, спокойствия и порядка. Поэтому, осуждая всемерно произвол и самовластие, нельзя не считать опасным безвластие правительства. Не нужно забывать, что бездействие власти ведет к анархии, что правительство не есть аппарат бессилия и искательства" (56) Перед определением механизмов повышения эффективности государственного управления следует еще раз определить критерии эффективности - это способность государственных структур на различном уровне успешно решать экономические, социальные, финансовые, организационные и другие задачи, достигать поставленных целей, согласовывать и координировать экономические и политические интересы различных групп населения, действуя при этом в строго определенном правовом пространстве.

Для России, как для федеративного государства существует вполне оправданная модель развития, заключающаяся в следующем: в переходный период, в реформируемом обществе особенно нужна сильная центральная власть, располагающая надежными рычагами управления. Тем не менее, нельзя не давать себе отчет в том, что жизнедеятельность данной стадии должна быть ограничена и на смену ей должны прийти сбалансированные механизмы в модель: Мощный федеральный "центр" с его властными полномочиями и финансовыми ресурсами должен взаимодействовать с сильными регионами, способными эффективно решать самостоятельно или совместно с "центром" основные вопросы, связанные с жизнедеятельностью людей. Придерживаясь такой точки зрения возникает вопрос о распределении полномочий в рамках этой модели. Здесь можно выделить 3 уровня взаимоотношений "центра" и регионов (8 с. 131) :

Экономические и социальные проблемы находятся в ведении регионов. Выделяется круг проблем для совместного решения. Собственно вопросы государственной важности (оборона, внешняя политика и. т. д) находятся в ведении федерального "центра".

В контексте мировой теории управления все чаще проявляется тенденция к делегированию полномочий при общем контроле, что представляет собой весьма здравое зерно и является способом разгрузки "центра" от региональных проблем, тем самым сконцентрировавшись на проблемах стратегического значения.

Делегировать полномочия можно по следующей схеме, то есть все, что касается работы с регионом должно быть распланировано следующим образом:

Приоритетность, то есть все проекты должны быть поделены на три категории: а.. Важнейшие. б. Насущные. в. Второстепенные. Структура решения вопросов. Промежуточные " летучки " (коррекция позиций) . Точная дата решения вопросов. Личная ответственность в проекте.

" Раб нерадив. Не принудь господин повелением строгим к делу его - он сам не возьмется с охотой" - эта античная цитата четко отражает человеческую природу и природу управленческого воздействия. Действуя в соответствии с этой схемой, можно предположить, что взаимоотношения "центра" и регионов перейдут на качественно новый уровень, когда будет определена ответственность, рамки выполнения задач и круг ведения задачами с каждой стороны. Тогда взаимные обвинения должны перейти уже в правовое поле, которое будет регламентировать данные взаимоотношения и споры, возникающие в их ходе.

Правильно делегируя полномочия, можно создать безупречный механизм, который будет поражать своей эффективностью.

Тем не менее, нельзя говорить об универсальности данной схемы ведь между регионами существуют различия и нужно разработать таких схем с определенными нюансами пропорционально количеству регионов. Но основной мыслью в данном контексте является то, что одним из направлений повышения эффективности государственной власти в целом может стать укрепление ее региональной составляющей.

В столь непростой ситуации представляется лишь один выход из данной ситуации - укрепление экономической и финансовой основы регионов. Это действенный путь повышения эффективности региональной власти, которая получает возможность формировать нормальный бюджет и внебюджетные фонды и тем самым решать стоящие перед ней вопросы, не выпрашивая деньги у Федерального "центра". Такие подходы могут быть реализованы на практике применительно к депрессивным регионам. Им важно дать помощь на старте, предоставить на целевой основе капитал для запуска экономики, оживления производства. Но для этого нужны хорошо проработанные программы с четко поставленными целями и задачами. С этой целью возможно придется даже структурно перегруппировать финансовые ресурсы из федерального финансового фонда поддержки регионов. Их целесообразно разделить на две составляющие: фонд текущей поддержки (дотации через систему трансфертов) и фонд развития. Сегодня дотации, идущие на удовлетворение сиюминутных потребностей регионов, доминируют. Но они кардинально не решают проблему. К тому же нередки случаи, когда эти средства используются не по назначению. Во вся-ком случае, в нашей печати постоянно сообщается о том, что деньги “не дошли” до регионов, где-то “затерялись” и многочисленные контролирующие органы начинают их искать.

Нужно предоставлять регионам не безвозвратные дотаций, а предоставлять кредиты под конкретные проекты.. Для этого есть условия. Регионы располагают природными ресурсами, многие имеют развитую добывающую и перерабатывающую промышленность, владеют собственностью, имеют акции. Это означает, что кредиты есть чем материально обеспечивать. Такой порядок повысит ответственность регионов за более рациональное и эффективное использование финансовых ресурсов, заинтересует их самостоятельно зарабатывать деньги, а не ждать дотаций из федерального бюджета.

Еще один ресурс, пожалуй, наиболее эффективный, если его реализовать. Превратить часть доходов населения в инвестиции. Ведь население сегодня каждый месяц покупает валюты на сумму в несколько миллиардов долларов. На эти цели расходуется примерно четверть всех доходов. То есть деньги либо не работают, либо находятся в спекулятивном секторе экономики.

Успешное экономическое и социальное развитие регионов - это центральный аспект повышения эффективности государственного управления. Именно на этой почве региональные структуры власти обретут уверенность, устойчивость и необходимую динамику. А это главные составляющие эффективности государственного управления.

***Выводы ко второй главе:***

*Механизмами повышения эффективности государственного управления являются:*

*Умеренная децентрализация. Улучшение использования информационной составляющей государственного управления* *Улучшение качества государственных услуг и механизма их распределения. Необходимость включения масс в активную жизнедеятельность.* Реформирование государственной службы и развитие человеческих ресурсов.

***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.

Исходя из анализа научной литературы, исторической практики и тенденций социального прогресса (в рамках и социализма, и капитализма, и смешанных форм) , просматривается несколько направлений движения к данной цели.

1. Особая роль принадлежит, разумеется, широким, открытым, полнокровным и активным прямым и обратным связям между всеми компонентами субъекта государственного управления, их решениями и действиями с одной стороны, и различными единичными и массовыми проявлениями жизни людей – с другой.

2. Государство только в том случае может считаться адекватной формой выражения интересов гражданского общества, если оно посредством системы своих органов, служащих аппарата и участников управленческих процессов, во-первых, воспринимает всю совокупность всенародных, коллективных и личных, общих и специфических, долгосрочных и кратковременных, исторических и конкретных интересов населения страны; во-вторых, объективно, справедливо и оперативно оценивает актуальность и приоритетность интересов и представляет их в своих правовых велениях и организационных действиях, равнозначно относится ко всем субъектам интересов; в-третьих, способствует своими ресурсами, возможностями, силой практической реализации интересов, реально обеспечивает удовлетворение запросов людей.

3. При анализе взаимосвязей государства и общества следует также учитывать, что социально-классовая и национальная структура общества находится в динамике, в стране идут активные миграционные процессы, меняются половозрастной состав населения и демографическая ситуация, а значит, все время преобразовываются потребности и интересы людей, установки и мотивы их поступков и действий. Тем самым, равновесие отношений между государством и обществом не может быть устойчивым, раз заданным: оно будет постоянно нарушаться и должно столь же постоянно восстанавливаться. Должный уровень социальности государственного управления немыслим без сильно развитых в его системе механизмов познания общественной среды, адаптации и самосовершенствования.

4. Высокие требования выдвигает общество перед государственным управлением с точки зрения уровня его демократичности. Причем, в самом понимании демократичности вырисовываются два аспекта. Первый определяет демократичность массовостью и действенностью участия населения в выработке, принятии и реализации государственно-управленческих решений. Второй связывает управление с государственной властью, что обеспечивает и гарантирует практическую реализацию государственно-управленческих решений. Управление без опоры на власть, без ее введения в управленческие процессы, является мнимым, призрачным, создает нередко видимость деятельности. Оба аспекта взаимозависимы и в общественном движении представляют ценность тогда, когда выступают в единстве.

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.

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.

***Библиография.***

Атаманчук Г. В. Управление - социальная ценность и эффективность. М., 1995

Эффективность государственного управления ред. С. А Батчиков и С. Ю Глазьев М., 1998 (пер. с англ.)

Государственное и муниципальное управление ред. А. Я Понамарева С-П., 1997

Чиканова Л. А Государственные служащие М., 1998

Государственное управление и государственная служба за рубежом. Ред. В. В Чубинского С-П., 1998

Атаманчук Г. В Общая теория управления М., 1994

Эффективность государственной власти и управления в современной России ред. Игнатов В. Ростов-на-Дону 1998

Проблемы повышения эффективности государственной власти и управления в современной России ред. Игнатов В. Ростов-на-Дону 1998.

Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. М. 1997.

Батанина И. А Политическое управление в регионе Тула 1997

Атаманчук Г. В. Функционирование государственного аппарата управления М., 1998

Осипов В. И Власть проблемы государственного управления Саратов 1997

Краткая философская энциклопедия. М., 1994 Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы // Проблемы теории и практики управления 1999 номер 1

Оптимизация государственного управления в переходном обществе // Проблемы теории и практики управления 1997 номер 4

Административные реформы: вызов и решения // Проблемы теории и практики управления 1998 номер 1

От чего зависит действенность государственного управления // Проблемы теории и практики управления 1996 номер 1

Аков. Р, Эмери. Ф. О целеустремленных системах. М., 1974

Управленческие информационные системы // Проблемы теории и практики управления 1996 номер 2

Стратегическая эффективность управленческих решений // Проблемы теории и практики управления. 1996 номер 5

Бачило И. Л. Организация советского государственного управления. М. 1984.

Гончаров В. В. В поисках совершенства управления: Руководство высшего управленческого персонала. М., 1993

Игнатов В. Становление системы государственного и местного управления и самоуправления в современной России. Ростов-на-Дону. 1997.

Коржухина Т., Сенин А. История российской государственности. М. 1995

Кочетков А. Эффективность системы государственной власти // Власть. 1997 номер 5

Скидмор М. Дж., Трапп М. К. Американская система государственного управления. М., 1993 (пер. с англ.)

Столыпин П. А. Нам нужна великая Россия. Полное собрание речей в Государственной Думе. М., 1991.

Игнатов В., Сулемов В., Радченко А., Ивлев А., Беклемишев Е., Огарев А., Понеделков А. Кадровое обеспечение государственной службы. Ростов-на-Дону. 1994.

Российская газета 1993.11 марта. Российская газета 1997.25 сентября. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию

" О действенности государственной власти в России" М., 1995

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию " О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации" М., 1997 Известия. 29 октября. 1996

Курашвили Б. П. Очерк теории государственного управления. М., 1987.

Юридические записки 1995 номер 2

Проблемы повышения эффективности государственной власти в России // Россия и современный мир. 1997 номер 3

Мильнер Б. З., Евенко Л. И., Рапопорт B. C. Системный подход к организации управления. М., 1983.

Питерс Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления. М., 1986 (пер. с англ.)

Административно- государственное управление: Опыт Франции // Проблемы теории и практики управления 1997 номер 1

Япония: административная реформа и государственный аппарат // Проблемы теории и практики управления 1996 номер 5

Качественные аспекты информации в органах государственного управления // Проблемы теории и практики управления 1999 номер 1

Российская газета 3 августа 1995. Дон Фулер. Управляй или подчиняйся М., 1992 (пер. с англ.)

Рациональный выбор в политике и управлении ред. Сморгунов Л. В С-П., 1998

Положение о федеральной государственной службе 22 декабря 1993.

М. Вебер Избранные произведения М., 1990

Аганбегян А. Г Управление и эффективность М., 1981

Тейлор Ф. У Принципы научного менеджмента М., 1991 (пер. с англ.)

Якокка Л. Карьера менеджера М., 1991 (пер. с англ.)

Управленческое консультирование ред. Милана Кубра М., 1992 (пер. с англ.)

Теоретические проблемы государственного управления и государственной службы. Ред. Бессонов Б. Н М., 1997

Тихомиров М. М Система информационной и интеллектуальной поддержки управленческой деятельности в структурах государственной службы. М., 1996

Токтыбеков А. А Теоретические основы механизма государственного управления. М., 1996

Тихонов Р. Е Оптимизация структур и механизмов федерального и регионального управления М., 1994 Выпуск 6

Клепцов М. Я Принципы построения и реализации мобильной информационной системы для руководящих органов государственной власти М., 1996

Клепцов М. Я Информационные системы органов государственного управления М., 1996

Известия 29октября 1996 Друкер П. Эффективное управление М., 1998 (пер. с англ.)

Омаров А. М Социальное управление. Некоторые вопросы теории и практики М., 1980

Облонский А. В Человек и государственное управление М., 1987