## Содержание

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Введение | |  |
| Глава 1. Общетеоретические проблемы эффективности государственного управления | |  |
| 1.1. | Управление, как социальное явление |  |
| 1.2. | Специфика государственного управления |  |
| 1.3. | Цель, функции и принципы государственного управления |  |
| 1.4. | Особенности государственного управления в современной России |  |
| Глава 2. Исполнительная власть | |  |
| 2.1. | Понятие, характерные черты и определение органа исполнительной власти |  |
| 2.2. | Принципы организации и деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации |  |
| Глава 3. Соотношение государственного управления с исполнительной властью | |  |
| Заключение | |  |
| Список литературы | |  |

## 

## 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.[[1]](#footnote-1)

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

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

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

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

Для достижения данной цели мною были поставлены следующие задачи:

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

## 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:

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

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

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

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

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

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

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

**1.2 Специфика государственного управления.**

Многие авторы основанием видов управления признают природу и субстанциональную специфику субъектов управления, исходя из чего разграничивают государственное управление (субъект управляющих воздействий - государство), общественное управление (субъект управляющих воздействий - общество и его структуры) менеджмент (субъект управляющих воздействий - предприниматель, собственник).[[4]](#footnote-4) Среди всех видов управления государственное управление занимает особенное место, так как характеризуется только ему присущими свойствами. Рассмотрим важнейшие из них:

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

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

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

**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 направлении 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 антаганизма.

**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]](#footnote-6)

**Цели государственного управления в современной России.**

1. Обеспечение внутренней и внешней безопасности страны.
2. Развитие и укрепление общественных институтов, обеспечивающих устойчивое и надежное демократическое развитие страны.
3. Конституционная защита прав и свобод граждан РФ, общая административно-правовая регуляция.
4. Формирование государственной политики, направленной на повышение благосостояния людей.
5. Поддержание позитивной экологической обстановки.
6. Поддержание рыночных механизмов.
7. 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 обусловленные виды властных, целеполагающих, организующих и регулирующих воздействий государства на общественные процессы. Это специфическое воздействие государства, причем важно отметить, что оно является целостным. 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 " насилие "). 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.

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

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

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

1. Безусловно, данный вопрос нужно рассматривать через призму вековых традиций. Это, конечно же, политическая культура населения и правящей элиты в большей, или меньшей мере определяющая особенности рассматриваемой проблемы. Не обязательно, чтобы эти традиции определяли процесс государственного управления. Несомненно, однако, что неучёт их, возможный на относительно коротком историческом отрезке времени, в конечном счете, создает ситуацию, не дающую право для научного анализа. Государственное управление России имеет многовековую историю, в которой просматривается набор определенных констант, постоянно действующих тенденций. Россия практически всегда (за исключением коротких периодов смут, гражданской войны) имела жестко централизованное государственное управление. Соотношение властно-управленческих функций (принятие, выработка решений) было смещено в пользу центра, где в свою очередь все или почти все сосредоточивалось вокруг одного лица и непосредственно работавшего на это лицо аппарата. В таком контексте практически не вставал вопрос об ином, более рациональном перераспределении власти между центром и местами (провинциями, административными единицами). 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 разработку решений поставленной проблемы на реальном фундаменте, с другой, дает возможность учесть преходящее, характерное лишь для сегодняшнего момента, сосредоточиться на действительно ключевых проблемах оптимизации механизмов и структур государственного управления. [[7]](#footnote-7)

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 17августа, 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 течение второго десятилетия.

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.[[8]](#footnote-8)

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 реформирования. В русле этого концепцию государственного управления 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.

**Глава 2. Исполнительная власть**

**2.1. Понятие, характерные черты и определение органа исполнительной власти**

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

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

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

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

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

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

**2.2. Принципы организации и деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Принцип дифференциации и фиксирования функций и полномочий. Каждый орган исполнительной власти наделён определёнными, свойственными только ему полномочиями. И в то же время его компетенция должна быть чётко зафиксирована, закреплена в определённых нормативно-правовых актах. Каждый орган исполнительной власти имеет свой правовой статус, в котором фиксируются задачи, функции, полномочия. Это положение пол­ностью относится к министерствам, государственным комитетам, комитетам, федеральным службам, другим органам исполнитель­ной власти. Фиксирование их функций и полномочий осуществля­ется в различного вида правовых актах: например, фиксирование функций Правительства — в Конституции и в Федеральном кон­ституционном законе о Правительстве; функций Конституцион­ного Суда — в Конституции и в Федеральном конституционном законе о Конституционном Суде; функций министерств — в По­ложениях (о Министерстве экономики[[11]](#footnote-11); о Министерстве транс­порта[[12]](#footnote-12); о Федеральной службе занятости и т. д).

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

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

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

*Третья* — это наиболее разветвленное, отраслевое управ­ление. Оно охватывает в целом три сферы, в которые входят про­мышленность, строительство, агропромышленный комплекс, транс­порт и коммуникации.[[13]](#footnote-13)

К отраслевому управлению относятся все исполнительные отраслевые органы власти — министерства (образования, оборо­ны, внутренних дел, сельского хозяйства и продовольствия, здра­воохранения, транспорта, связи, путей сообщения, культуры, внешних экономических связей и многие другие); комитеты (по металлургии, машиностроению, кинематографии, рыболовству и многие другие). Отраслевое управление и сеть органов управле­ния соответствующими отраслями, входящими в сферы народно­го хозяйства, социально-культурного строительства, админист­ративно-политической деятельности, чрезвычайно подвижны и динамичны, а перечень органов управления отраслями постоянно видоизменяется, отражая процесс глубоких социально-экономи­ческих преобразований в России. К тому же термины "социально-культурное строительство" и "административно-политическая де­ятельность" весьма условны: не случайно наименования мини­стерств и других центральных органов постоянно меняются, отра­жая процесс приспособления исполнительной структуры к услови­ям развития экономики и социальной сферы в обстановке рыноч­ных отношений.

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

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

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

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

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

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

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

**Глава 3. Соотношение государственного управления и исполнительной**

**власти**

Изложенные выше положения дают необходимую основу для решения вопроса о соотношении исполнительной власти и государственного управления. Ранее подобный вопрос не возникал, ибо государственное управление безоговорочно отождествлялось с исполнительно-распо­рядительной деятельностью. Сейчас он актуален в силу того, что термин «исполнительно-распорядительная деятельность» утратил свое универсальное значение, исчез из языка нормативно-правовых актов различной юридической силы.

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

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

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

В этом смысле интерес представляет, например, глава III Водного кодекса Российской Федерации — «Государственное управление в области использования и охраны водных объектов», в ст. 70 которой говорится об «органах исполнительной власти, осуществляющих госу­дарственное управление» в регулируемой кодексом области[[14]](#footnote-14).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Исполнительные органы — собирательный термин, который мо­жет быть использован для обозначения всех субъектов государственно-управленческой деятельности, включая субъекты исполнительной власти, а также органы управления, действующие за пределами практической реализации исполнительной власти (например, исполнительные орга­ны системы местного самоуправления, органы управления жизнью предприятий, учреждений, общественных объединений, коммерческих структур). При этом налицо тождественность понятий «субъект исполнительной власти» и «орган исполнительной власти».

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

Так, действующее законодательство Российской Федерации, наря­ду с широким использованием термина «органы исполнительной власти», нередко содержит упоминания об «исполнительных органах»[[15]](#footnote-15), о «государственных органах управления»[[16]](#footnote-16) и т.п.

В Положении о Комитете Российской Федерации по рыболовству (Роскомрыболовство), который является федеральным органом исполнительной власти, прямо указывается на то, что он осуществляет государственное управление в порученной ему области[[17]](#footnote-17).

А Федеральный закон «О конституционном суде Российской Феде­рации» говорит об «исполнительных органах государственной власти»[[18]](#footnote-18).

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

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

Сейчас происходят процессы, свидетельствующие об известном уменьшении удельного веса государственного управления некоторыми областями жизни, прежде всего экономикой. Это не умаляет роли исполнительной власти и государственно-управленческой деятель­ности в целом. Наоборот все настойчивей звучит тезис о необходимости сильной исполнительной власти, способной обеспечить должный уро­вень управляемости общественных отношений во всем их многооб­разии. Тем не менее, экономическая реформация, ориентировка на развитие рыночных отношений соответственно влияют на изменение самих форм регуляции общественных связей. Однако служебная роль государства как основного субъекта управления сохраняется и в ус­ловиях разгосударствления, приватизации, акционирования, станов­ления институтов частной собственности, развития местного самоуп­равления. Указанные общественные явления не проявляются сами по себе, стихийно. Они требуют не только государственной поддержки защиты, но и регуляции.

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

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

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

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

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

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

в) управление предприятиями и учреждениями государственного сектора;

г) регулирование функционирования различных объектов негосу­дарственного сектора;

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

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

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

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

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

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

# Заключение

Перестройка государственного управления требует, прежде всего, восстановления отношений доверия, взаимопонимания, искренности и честности между государством и гражданами, между государственными органами и всеми общественными структурами. Необходимо достигнуть разумного соответствия между государственно-правовым регулированием и естественностью жизни, ее опытом и традициями, устойчивостью и адаптивностью, многослойностью и самоуправляемостью. Речь идет о широкой социализации государственного управления, в процессе и результате которой оно сблизится, сольется с обществом, станет общественно актуальным компонентом его свободной, демократической и эффективной организации и функционирования. Представляется, что государственное управление не может быть просто изжито, отброшено народом, а должно быть трансформировано в него, стать его составной частью и занять то место, которое объективно обусловлено современным уровнем общественного развития и его собственными организующе-регулирующими возможностями.

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

Еще одно важное общественное требование к государственному управлению приобретает все более громкое звучание. Два столетия индустриального типа производства показали ограниченность и опасность производственного, или, как чаще называют, технократического подхода к организации общественной жизни и, естественно, к государственному управлению. Именно под влиянием этого подхода идеи Возрождения и Просвещения, взрастившие нашу цивилизацию, идеи глубоко гуманистического характера были отодвинуты в сторону. Человек обычно виделся лишь в двух ипостасях: как производитель и как потребитель, с применением к нему одного – экономического – критерия оценки развития. Фактически в системе таких координат со времен Тейлора развивалась и наука управления производством, многие постулаты которой позднее были взяты и восприняты теорией государственного управления. Положение, складывающееся на грани тысячелетий, требует конкретного изменения всей философии и методологии государственного управления. Во главу угла должен быть поставлен человек, государственное управление призвано приобрести подлинно гуманистическую окраску. Надо искать нетрадиционные формы взаимосвязей людей между собой, людей с природой, со своим прошлым и будущим. А это возможно при широкой гуманизации государственного управления, при внимательном учете философских, социологических, психологических, правовых, педагогических знаний.

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

И, конечно, общество хочет видеть государственное управление социально эффективным. Не "спешащим следом" за общественными процессами и вечно отстающим, не только сориентированным на экономику, а владеющим комплексным подходом и прогностическим видением. Управление, в котором широкое распространение получит опережающее, эвристическое начало, основанное на знании объективных закономерностей, способное удерживать за собой субъективные факторы, действенное, активное, эффективно решающее общественные проблемы и обеспечивающее прогрессивное развитие общества.[[21]](#footnote-21)

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

# Список литературы

1. Административные реформы: вызов и решения // Проблемы теории и практики управления 1998. №1
2. Аков Р., Эмери.Ф. О целеустремленных системах М., 1974
3. Атаманчук Г.В. Общая теория управления - М., 1994.
4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. - М., 1997.
5. Атаманчук Г.В. Функционирование государственного аппарата управления - М., 1998
6. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления.- М., 1984.
7. Гончаров В.В В поисках совершенства управления: Руководство высшего управленческого персонала. М.,1993
8. Государственное и муниципальное управление ред. А.Я Понамарева. - СПб., 1997.
9. Государственное управление и государственная служба за рубежом. Ред. В.В Чубинского - СПб., 1998.
10. Игнатов В. Становление системы государственного и местного управления и самоуправления в современной России Ростов-на-Дону, 1997.
11. Известия. 29 октября. 1996
12. Коржухина Т., Сенин А. История российской государственности М., 1995
13. Кочетков А. Эффективность системы государственной власти // Власть. 1997. № 5
14. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления.- М., 1987.
15. Мильнер Б.З., Евенко Л.И., Рапопорт B.C. Системный подход к организации управления.- М., 1983.
16. Оптимизация государственного управления в переходном обществе // Проблемы теории и практики управления 1997. №4
17. Осипов В.И Власть - проблемы государственного управления – М., 1996.
18. От чего зависит действенность государственного управления // Проблемы теории и практики управления 1996. №1
19. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию "О действенности государственной власти в России"
20. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию "О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации" М., 1997
21. Проблемы повышения эффективности государственной власти в России // Россия и современный мир. 1997. №3
22. Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы // Проблемы теории и практики управления 1999. №1
23. Российская газет 1993. 11 марта.
24. Российская газета 1997. 25 сентября.
25. Собрание законодательства РФ. 1995. 1997. 1998.
26. Стратегическая эффективность управленческих решений // Проблемы теории и практики управления. 1996. №5
27. Управленческие информационные системы // Проблемы теории и практики управления 1996. №2
28. Чиканова Л.А Государственные служащие - М., 1998
29. Эффективность государственной власти и управления в современной России ред. Игнатов В.Г - Ростов-на-Дону, 1998.
30. Юридические записки 1995. №2

1. Атаманчук Г.В. Общая теория управления - М., 1994. [↑](#footnote-ref-1)
2. Государственное и муниципальное управление ред. А.Я Понамарева. - СПб., 1997. [↑](#footnote-ref-2)
3. Российская газета 1997. 25 сентября [↑](#footnote-ref-3)
4. Стратегическая эффективность управленческих решений // Проблемы теории и практики управления. 1996. №5 [↑](#footnote-ref-4)
5. Осипов В.И Власть - проблемы государственного управления – М., 1996 [↑](#footnote-ref-5)
6. Стратегическая эффективность управленческих решений // Проблемы теории и практики управления. 1996. №5 [↑](#footnote-ref-6)
7. Мильнер Б.З., Евенко Л.И., Рапопорт B.C. Системный подход к организации управления.- М., 1983. [↑](#footnote-ref-7)
8. От чего зависит действенность государственного управления // Проблемы теории и практики управления 1996. №1 [↑](#footnote-ref-8)
9. Атаманчук Г.В. Функционирование государственного аппарата управления - М., 1998 [↑](#footnote-ref-9)
10. Приложение к постановлению Совета Министров – Правительства РФ от 27 мая 1993 г. [↑](#footnote-ref-10)
11. СЗ РФ. 1995. №36. Ст. 3551 [↑](#footnote-ref-11)
12. СЗ РФ. 1997. №24. Ст. 2758 [↑](#footnote-ref-12)
13. Юридические записки 1995. №2 [↑](#footnote-ref-13)
14. СЗ РФ. 1995. №47. Ст. 4471. [↑](#footnote-ref-14)
15. Федеральный Закон «О прокуратуре РФ» // СЗ РФ. 1995. №47. Ст. 4472. [↑](#footnote-ref-15)
16. Водный кодекс РФ // Там же. №47. Ст. 4471. [↑](#footnote-ref-16)
17. СЗ РФ. 1995. №22. Ст. 2057. [↑](#footnote-ref-17)
18. СЗ РФ. 1995. №13. Ст. 1447. [↑](#footnote-ref-18)
19. Известия. 29 октября. 1996 [↑](#footnote-ref-19)
20. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию "О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации" М., 1997 [↑](#footnote-ref-20)
21. Кочетков А. Эффективность системы государственной власти // Власть. 1997. № 5 [↑](#footnote-ref-21)