Дальневосточная Академия Государственной службы

КУРСОВАЯ РАБОТА

по курсу

«Система государственного управления»

на тему: «Государственное управление:

 содержание и особенности»

#  Выполнила: Попова

 Наталья Николаевна

студентка факультета ГиМУ

2 курс заочного 3х годичного отделения, группа 122-ВЗ

г. Хабаровск

1999 год

ПЛАН

 стр.

Введение 2

1. Управление, как социальное явление 2
2. Государственное управление: содержание и особенности 5

2.1. Общая характеристика механизма и системы 5

 государственного управления до 80-х годов

2.2. Содержание государственного управления в эпоху реформирования 9

2.3. Современные ориентации государственного управления в России. 19

Заключение 23

Список использованных источников и литературы 24

**Введение.**

Эта курсовая работа посвящена изложению содержания и особенностей государственного управления (глава 2).

Цель работы: упорядочить знание автора курсовой работы о государственном управлении, раскрыть тему придерживаясь структуры требований к курсовым работам. Наличие плана позволяет не приводить аннотацию работы.

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.)

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.

Во-первых, 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.

Во-вторых, 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.).

В-третьих, 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.

В-четвертых, 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.

В-пятых, 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.

В-шестых, 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. **Государственное управление: содержание и особенности.**
	1. **Общая характеристика механизма и системы государственного управления до 80-х годов в России.**

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.

Конституция Российской Федерации 1993 года отказалась от этого термина. Вместо него в оборот внедрен новый термин – исполнительная власть. Означает ли это, что государственное управление впредь не существует или же налицо чисто терминологическая реформация?

На эти закономерные вопросы ответ может быть один: все объясняется конституционным провозглашением разделения властей. Так, в соответствии со ст. 10 Конституции РФ государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную.

 В связи с этим представляет интерес соотношение государственного управления и исполнительной власти. Но прежде всего выясним, какое содержание вкладывалось в понятие государственного управления до 80-х годов.

Любая деятельность состоит из решения, его реализации (исполнение) и контроля за реализацией.

По существу, на подобной основе строится государственный аппарат, т.е. совокупность органов, выражающих государственную власть. Соответственно в рамках этого аппарата происходит «разделение труда» по осуществлению государственных задач и функцию. Оно предполагает, что и находило свое конституционное выражение, выделение органов государственной власти (так назывались Советы всех уровней), органов государственного управления и судебных органов. Каждый из них был призван осуществлять тот или иной вид государственной деятельности. Так, на долю государственной власти приходилось решение наиболее важных вопросов государственной и общественной жизни в форме законов (создание законов); органы государственного управления в основном осуществляли реализацию законов (приведение их в исполнение); судебные органы выполняли законоохранительную функцию.

Место и роль государственного управления в механизме «разделения труда» определялись следующими характеристиками:

* государственное управление – конкретный вид деятельности по осуществлению единой государственной власти, имеющий функциональную и компетенционную специфику, отличающую его от иных видов (форм) реализации государственной власти;
* государственное управление – деятельность исполнительно-распорядительного характера. Основным направлением ее является исполнение, т.е. проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов. Достигается эта цель использованием необходимых юридически-властных полномочий (распорядительство);
* государственное управление – прерогатива специальных субъектов, обобщенно обозначаемых как исполнительно-распорядительные органы государственной власти или же органы государственного управления;
* государственное управление - исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. Непосредственность такого руководства обусловлена тем, что именно в ведении (организационном подчинении) органов государственного управления находилась основная масса объектов собственности, выражая тем самым качество государства как собственника основных средств производства;
* государственное управление – подзаконная деятельность, осуществляемая «на основе и во исполнение закона»; она вторична по отношению к законодательной деятельности.

Такова обобщенная характеристика государственного управления, к которой можно добавить и некоторые иные специфические его признаки, в числе которых: вертикальность (субординарность, иерархичность) системы исполнительно-распорядительных органов; реализация принадлежащих этим субъектам юридически-властных полномочий в административном, т.е. во внесудебном порядке; предусмотренная действующим законодательством возможность административного правотворчества (сочетание правоприменения с правоустановлением); включение в механизм (систему) государственного управления не только исполнительно-распорядительных органов, но и всех иных звеньев управленческого аппарата (например, администрации государственных предприятий) и т.п.

В таком понимании органы государственного управления рассматривались в качестве исполнительного аппарата государственной власти или государственной администрации, являющейся основным звеном практической реализации законодательства, а также иных правовых актов органов государственной власти, т.е. Советов различных уровней. В своих основных организационных проявлениях эти органы были «привязаны» прямо или опосредствованно к системе Советов народных депутатов.

Исполнительно-распорядительную деятельность практически осуществляли не все государственные органы, а лишь те, которые конституционно обозначались как органы государственного управления (специальный субъект). В общегосударственном масштабе эти органы осуществляли государственную власть (государственно-властные полномочия) в форме исполнительной и правоприменительной функций. Здесь виден специфический вариант проявления государственной власти, которому отводилось особое (самостоятельное) место в механизме «разделения труда» (функций). Приоритетность сохранялась при этом за законодательной (правотворческой) деятельностью.

Изложенное позволяет обратить внимание еще на два принципиальных обстоятельства. Прежде всего- государственное управление и осуществляющие его функции государственные органы есть составная часть единого механизма государственной власти. Данное положение необходимо особо подчеркнуть в связи с тем, что до 80-х годов соответствующие Конституции и действующее законодательство только Советы всех уровней относили к числу органов государственной власти. И лишь в отношении Правительств было сделано исключение: они характеризовались в качестве «исполнительных и распорядительных органов государственной власти». Все иные органы государственного управления (как, впрочем и судебные органы) вроде бы не имели никакого отношения к механизму государственной власти, что, конечно, не соответствовало действительности. Наблюдалась, тем самым, явная переоценка роли Советов. Фактически же речь должна была идти, и для этого имелись все необходимые основания, о функционировании в системе «разделения труда» представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, поскольку именно они реализовали в различных правовых и организационных формах полномочия государственно-властного характера.

Второе обстоятельство связано с тем, что, как это уже отмечалось при общей характеристике социального управления, последнее во всех своих проявлениях органически связано с упорядочивающим воздействием не определенный объект. Говоря же о государственном управлении, акцентируется его исполнительное значение. В связи с этим возникает вопрос: как совместить управляющее воздействие с исполнительством?

Суть данной проблемы заключена в следующем. Управление различными сторонами государственной и общественной жизни не является исключительной функцией исполнительного аппарата государства. В этом процессе активно участвуют и другие субъекты единой государственной власти. При этом главное в содержании управляющего воздействия состоит не столько в принятии соответствующих решений (например, законов), а в их реализации, т.е. в строгом проведении в жизнь содержащихся в них юридически-властных требований. А это и есть процесс исполнения. Конечно, и сам законодатель осуществляет те или иные действия, обеспечивающие исполнение принятых им законов. Но он не в состоянии взять на себя данную функцию в полном объеме, учитывая многообразие общественных отношений, нуждающихся в упорядочивающем, т.е. постоянном управляющим воздействием. Вообще недопустимо законодателю самому исполнять законы. Поэтому и возникает необходимость в специализированном управленческом звене государственного аппарата, осуществляющем такое воздействие в исполнительно-распорядительном варианте. Значит, исполнение – это, в рассмотренном аспекте, и есть по существу непосредственная государственно-управленческая деятельность, т.е управляющее воздействие и исполнительство полностью совместимы. При этом не имеет принципиального значения, кто является субъектом принятия соответствующего решения – законодательный либо исполнительно-распорядительный орган (исполнение закона либо подзаконного нормативного акта).

Таковы наиболее емкие черты, свойственные государственному управлению, как разновидности социального управления. Оно характерно по своему функциональному назначению не только для Российской Федерации в ее современном виде и, конечно, не только для периода развития нашего государства вплоть до распада Советского Союза. В своих основных проявлениях государственное управление непременно присутствует в механизме воздействия на общественную жизнь западных государств, где государственная власть базируется на иных социально-политических и экономических основах. Имеется в виду прежде всего господство рыночных отношений. Так, по признанию видного теоретика французского административного права Г.Брэбана, и в подобных условиях вся управленческая сфера имеет ярко выраженный публично-правовой характер, т.е. государственное содержание, государственное управление осуществляет функции текущего управления, представляя собой государственную деятельность по управлению.

Есть еще один существенный вопрос, относящийся к общей характеристике системы и механизма государственного управления, сложившихся в дореформенный период. Так практика государственного управления экономикой уже в 60-е годы была подвергнута серьезному критическому анализу.

Было констатировано, что именно в этой сфере фактически преобладали элементы ничем не ограниченного вмешательства «сверху» в производственную деятельность предприятий (система директивного планирования, обязательных поставок, адресных заданий и т.п.), в результате чего последние были лишены необходимой самостоятельности.

Подобная система управления, взращенная за долгие десятилетия по инициативе КПСС, вредоносная по своим итогам, получила первоначально публицистическое, а затем – почти официальное наименование административно-командной. Ее негативная суть сводилась к тому, что управление осуществлялось на началах, не стимулирующих предприятия к высокопроизводительному труду, экономически не заинтересовывающих их в эффективных итогах своей работы, которые достигались преимущественно путем «приказов», «команд» и т.п. по существу административно-командная система, как показала практика, в условиях монопольного господства КПСС, фактического сращивания партийного и государственного аппарата, находила свое наиболее ощутимое выражение в бюрократической централизации руководства хозяйственной и социальной жизнью, в бесконтрольности и безответственности управленческого аппарата, в концентрации в его руках значительного объема властных полномочий распорядительного характера. Иерархически построенная система органов государственного управления, обладающая названными качествами, а также использование ею исключительно директивных методов – база для понимания так называемой административно-командной системы. В ее рамках прямые предписания и чисто принудительные меры являлись единственным средством достижения управленческих задач. Самостоятельность управляемых объектов в условиях, когда от них требовалось чуть ли не «слепое» исполнительство, а их деятельность регулировалась преимущественно запретами или разрешениями, была категорией весьма неопределенной. Аппарат управления имел все основания рассматриваться в качестве бюрократической надстройки над сферой управления. Многократно проводимые меры различного рода сводились в основном к изменениям организационно-правовых форм управления, отличались непоследовательностью и не затрагивали главного – методов управления.

Реакция на эти явления была следующей. Юридически властные начала в силу непонимания их объективной необходимости при любой системе управления вместо очищения их от бюрократических наростов были объявлены неприемлемыми вообще. В печати пропагандировалась идея ликвидации управленческого аппарата, т.е. административной системы. В первоначальном варианте борьба с этой системой, начиная с 60-х годов, велась под лозунгом полного отказа от административных, т.е. чисто управленческих, рычагов государственно-управленческой деятельности. Они были объявлены бюрократическими, «разрушителями» всей системы государственного управления (особенно – в области экономики). Был провозглашен приоритет так называемых экономических рычагов управления.

Что же в действительности скрыто за словами «административно-командная система»? Буквально они означают функционирование «управленческо-командной системы». При этом подразумевается нормальная система управления, ибо без «команд», т.е. реализации юридически-властных полномочий, которыми наделены все субъекты государственного управления, они не могут действовать. Невозможно в подобной ситуации само практическое управление.

Таким образом, отождествление системы государственного управления с так называемой «административно-командной системой» не имеет прочных методологических обоснований. Тем не менее, сама по себе данная проблема не исчезла.

* 1. **Содержание процесса управления в эпоху реформирования.**

Государство выполняет разнообразные функции и все они в той или иной степени связаны с управлением, реализуются через систему и аппарат управления. Функция управления включает фактически все функции государства, поэтому функции государства и функции государственного управления являются тождественными понятиями.

Многие функции государства независимы от его природы ( защита от внешних угроз, принуждение и т.д.). Для ряда других функций государственного управления основой выступает социальная сущность государства, его целевые ориентиры. Они определяют количественный состав функций, их содержание и назначение. Эта взаимосвязь целого и зависимых от него величин. Изменяются цели государства, система и функции управления, одни функции становятся ненужными, потребность в других появляется, третьи – остаются неизменными по форме, но наполняются новым содержанием. Главными функциями государства остаются хозяйственно-организаторская и культурно-воспитательная.

Процесс управления не прямолинеен и не одномоментен, на всю систему воздействует масса актов с различными целями, принципами, программами, поэтому функции управления можно разложить на множество подфункций, каждая из которых представляет собой форму воздействия на систему, т.е. рычаг управления. Основу функций управления составляют постановка целей ( задач), организация дела, планирование. регулирование, контроль за исполнением и др. Создаются структуры соподчиненности, которые координируют, согласовывают действия всех подразделений, оформляют принятые решения в нормативные акты, приказы, инструкции. Все это завершается на основе информации, отчетности.

В специфических условиях России конца ХХ в. на первое место выдвигается функция реформирования общества. К реформам относятся имеющие системный, структурный и политический характер изменения, осуществляемые в рамках государственной политики на основе законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ.

Временные рамки реформирования определяются сроком перехода от плановой экономики к рыночной. Он завершается достижением финансовой стабилизации. После этого экономика развивается на рыночной основе и государство от реформирования переходит к регулированию для ускорения экономического роста. Хотя задачи регулирования отличны от задач реформирования, оно тоже не обходится без нововведений и принципиальных изменений.

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

Основными мерами осуществленными в процессе реформирования являются:

1. Введение института частной собственности на средства производства, в том числе и на землю.
2. Приватизация государственных и муниципальных предприятий, жилищного фонда.
3. Предоставление всем предприятиям и гражданам, в том числе иностранным, свободы экономической, предпринимательской деятельности, в том числе внешнеэкономической, торговли.
4. Либерализация цен при государственном регулировании их незначительного количества.
5. Реорганизация государственных и сельскохозяйственных предприятий с отменой обязательного государственного заказа. Создание крестьянских (фермерских) хозяйств.
6. Формирование рыночной инфраструктуры ( биржи, финансовый рынок, рынок труда. учреждения по антимонопольному регулированию и банкротству предприятий).
7. Утверждение независимости Банка России, введение конвертируемости рубля.
8. Либерализация личных доходов и расходов
9. Введение платности услуг здравоохранения, образования и ряда других учреждений социальной сферы.
10. Признание и гарантирование политических прав и свобод человека согласно общепризнанным принципам и нормам международного права.

Сложность российских реформ состоит в том. что не существует ни теории , ни практического опыта ( достаточно продолжительного и убедительного) перестройки общества, основанного на государственной собственности, в общество с частной собственностью на средства производства и свободой предпринимательства. Имеющиеся научные школы исследуют роль государственного управления в сложившихся рыночных условиях и в регулировании экономики.

Ошибочно функции государства. присущие рыночной экономики , распространять на переходный период, когда рынок еще нужно создать.

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

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

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

* усиление контроля за монополиями, развитие конкуренции, поддержку малого бизнеса;
* повышение инвестиционной активности, ускорение структурных преобразований, развитие АПК;
* переход к приватизации по индустриальным проектам с учетом возможностей привлечения инвестиций для развития предприятия;
* обеспечение интересов государства в акционерных обществах, имеющих в уставных капиталах долю государства.

Повышение эффективности государственного регулирования требует активизации всех функций управления, особенно прогнозирования, планирования и контроля.

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

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

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

Законом «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» предусмотрено внесение Правительством РФ на рассмотрение Федерального Собрания ряда документов, составляющих основу государственного управления. Среди них прогнозы социально-экономического развития на предстоящий год, федеральные целевые программы, федеральный бюджет основные направления бюджетной и налоговой политики и др.

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

Минэкономики России с участием других федеральных органов исполнительной власти РФ в соответствии с Программой Правительства РФ «Реформы и развитие российской экономики»разрабатывает сценарные условия функционирования экономики страны( оценка основных показателей. целевые параметры, основные решения и меры по стабилизации по направлениям государственной политики). Минфин России совместно с Минэкономики России и Центральным Банком РФ представляет предложения по направлениям бюджетной политики.

После одобрения Правительством условий и направлений бюджетной политики Минэкономики России доводит их до сведения органов исполнительной власти РФ и субъектов РФ, а Минфин России обеспечивает составление заявок федеральных органов исполнительной власти и субъектов РФ на финансирование из федерального бюджета.

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

Органы исполнительной власти РФ и субъектов РФ разрабатывают:

* предварительные варианты прогнозов развития отраслевой экономики и регионов по основным показателям;
* планы развития государственного сектора, получения и использования доходов от распоряжения госимуществом.

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

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

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

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

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

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

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

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

Законом РФ «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» определены принципы формирования и реализации федеральных целевых программ. Имеется перечень приоритетных проблем, подлежащих программной разработке.

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

* приоритеты в решении важнейших задач;
* достижение конкретного конечного результата и эффекта в сроки от одного года до пяти лет;
* увязка материальных, трудовых и финансовых ресурсов;
* согласованность и комплексность решения отраслевых и региональных задач.

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

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

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

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

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

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

Государство осуществляет контроль за соблюдением организациями, юридическими и должностными лицами, гражданами законодательства, общественного порядка, дисциплины, используя меры по предотвращению нарушений, выявлению их на ранней стадии, привлечению по необходимости виновных к ответственности, компенсации ущерба.

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

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

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

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

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

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

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

Счетная палата образуется Парламентом и является постоянно действующим органом финансового контроля; состоит из Председателя, заместителя Председателя, аудиторов, имеет свой аппарат, подотчетна Парламенту.

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

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

* получают, используют средства федерального бюджета или управляют федеральной собственностью;
* имеют предоставленные органами власти налоговые и иные льготы и преимущества.

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

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

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

При исполнении федерального бюджета установлен порядок, при котором решения Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, влекущие расходы за счет федерального бюджета, не предусмотренные на текущий финансовый год или сокращающие доходную базу бюджета, принимаются исключительно на основании указов Президента РФ; при этом в них определяются конкретные сроки и суммы расходов и одновременно сокращаемые расходы по конкретным бюджетным статьям или источники дополнительных поступлений в бюджет. Проекты указов Президента РФ, реализация которых требует расходов за счет федерального бюджета либо влечет сокращение его доходной базы, представляются на подписание исключительно Правительством РФ.

Контроль финансовой деятельности предприятий осуществляется также с помощью бухгалтерского и статистического учета и отчетности, законодательного регулирования объектов коммерческой тайны данные о составе имущества, численности работников, оплате труда, доходах), предоставления информации о своей деятельности в налоговые органы, учредителям.

Постановлением Правительства РФ от 5 августа 1992 года № 522 утверждено Положение о составе затрат по производству и реализации продукции (работ, услуг), включаемых в себестоимость продукции, и о порядке формирования финансовых результатов, учитываемых при налогообложении прибыли. По основным отраслям экономики разрабатываются и по согласованию с Минэкономики России и Минфином России утверждаются типовые методические рекомендации по планированию, учету и калькулированию себестоимости продукции (промышленность, сельское хозяйство, строительство, наука).

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

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

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

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

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

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

* 1. **Современные ориентации государственного управления в России.**

Определяющим фактором обеспечения рациональности, т.е. целесообразности, обоснованности, результативности и эффективности государственного управления выступает социальность – насыщенность, «наполненность» государственного управления общественными запросами и ожиданиями, реальным бытием людей.

Если нет соответствия государственного управления и его основного проявления – управляющих воздействий – потребностям жизни, а наоборот, оно оторвано от нее, замкнулось в своих искусственных конструкциях, более того, противостоит естественности общественных процессов, то трудно да и напрасно надеяться на то, что государственное управление, несмотря на всю силу государственного механизма, способно придать общественному развитию демократизм и гуманизм, гармоничность и динамику, справедливость и бескризисность.

Долгое время у нас в политике и науке под влиянием ряда причин считалось, признавалось и утверждалось, что при социализме соответствие между государственным управление и закономерностями и формами общественной жизнедеятельности достигается и поддерживается как бы автоматически, уже хотя бы потому, что власть и собственность после революции переходят в руки трудящихся. Между тем история социализма показала, что не все так просто и ничто не приходит само собой. И в нашем обществе сохраняется и рождается множество противоречий, существуют и воспроизводятся сложнейшие проблемы, имеют место явления отчуждения, возникают общественные напряжения, а государственное управление может терять необходимые взаимосвязи с обществом, превращаться в разрушительную и консервативную силу.

Государственное управление, которое мы получили в наследство от предыдущих этапов социалистического строительства, не удовлетворяет общественным запросам и ожиданиям, во многом оторвано в собственно социальном отношении от трудящихся масс, глубоко поражено вирусом бюрократизма, корпоративно замкнуто и не оказывает должного влияния на общественную жизнедеятельность. Более того, оно нередко противостоит естественно-историческому движению, пытается его тормозить, а если это не удается, придает ему извращенный, неполноценный вид. Под воздействием подобных негативных моментов, длившихся десятилетиями, родилось настороженное, в известной мере отчужденное отношение к аппарату государственного управления, его решениям и действиям.

Поэтому 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. Короче говоря, 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 в условиях углубления социалистического самоуправления народа, 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.

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.

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.

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.

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, животворящего искусства, 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 применительно к советской науке очень 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 Ф.У.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 что 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.

В Заключении 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.

Проблема заключается в осознании политическим (государственным) руководством и широким общественным мнением актуальности, важности и незаменимости управления. Развитые западные страны давно осознали эту истину. Пора и нам ускорить этот процесс.

**Список используемой литературы:**

1. Комментарий к Конституции Российской Федерации – М: Издательство 5ЕК, 1994
2. Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М.: Юридическая литература, 1990.
3. Атаманчук Г.В. Управление: социальная ценность и эффективность. М.: РАГС, 1995.
4. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. –М.: ЗЕРЦАЛО, ТЕИС, 1996.
5. Пикулькин А.Б. Система государственного управления. –М., 1997.