Реферат

Тема: Государственные механизмы в системе управления

Челябинск, 2009 г.

Содержание

1. Введение
2. Сущность, основные признаки и функции государства
3. Классификация государств
4. Проблемы совершенствования государственных механизмов в управлении
5. Государственное отраслевое и региональное управление
6. Взаимодействие федерального центра и регионов
7. Список использованных источников и литературы

1. Введение

Важнейшими видами управления являются государственное и негосударственное (гражданское) управление. Каждое из них чрезвычайно сложно по структуре и функциям. Но вместе с тем имеет свою специфику, что и позволяет выделять их в особые виды управления. Главное различие между ними обычно проводят по субъектам управляющих воздействий. Государственное управление — это такое упорядочение (регулирование) социальных событий и процессов, главным субъектом которого выступает особая политическая организация — государство. Негосударственное управление, напротив, характеризуется тем, что в нем в качестве субъектов упорядочивающих социальных воздействий выступают различные общности — организованные группы населения. С возникновением в той или иной стране гражданского общества все эти организованные группы населения консолидируются и становятся элементами единой системы — гражданского управления.

Следует отметить, что понятия "государство", "государственное управление" и "государственная власть" используются как синонимы.

2. Сущность, основные признаки и функции государства

Любое общество не может существовать, не регулируя свою жизнедеятельность. Регулятивные функции сосредоточиваются в таком виде занятий, как управление. Основным вопросом, стержнем всякого управления является вопрос о власти. У кого власть — тот и управляет, является субъектом социального управления. Социальные отношения, формирующиеся на основе осуществления властных функций, получили название властных отношений.

Власть есть возможность одних социальных групп оказывать управляющее воздействие на деятельность других. Или: власть — это волевое отношение между людьми, способность и возможность социальной группы осуществлять свою волю в обществе. Любая власть выступает как право и возможность одних распоряжаться, повелевать и управлять другими. Основой власти, ее концентрированным выражением являются отношения господства и подчинения. Исторический опыт свидетельствует, что власть — обязательное и неизбежное условие устойчивого функционирования и успешного развития общества на всех этапах и во всех его сферах — производственной и непроизводственной, материальной и духовной, гуманитарной и не гуманитарной.

Основная задача всякой власти — поддержание в оптимальном состоянии данной общественной системы или ее частей, обеспечение их экономической, политической и духовной стабильности, целостности и независимости. Основной признак власти — ее императивный (повелительный) характер: все, что она повелевает посредством нормативных установлений (законов, указов, постановлений, распоряжений, приказов, инструкций), необходимо выполнять.

Источники власти различны: политика, право, мораль, богатство, авторитет, сила, социальное положение, организация, владение информацией, знания, опыт, особые навыки и др. Основные разновидности власти: политическая, правовая, нравственная, экономическая, организационная, информационная, духовная, семейная и др. Политическая власть может быть государственной и негосударственной. Например, власть политической партии или политического движения, поддерживающаяся силою их авторитета, конечно, не имеет государственного характера.

Власть возникает вместе с человеческим обществом и является его атрибутом. В первобытном обществе она носит сугубо общественный характер. Но с возникновением классов значительная ее часть постепенно приобретает политический характер и, помимо позитивной функции управления обществом, еще негативную функцию — подавления неугодных, всех, кто против нее. Последнюю нередко называют карательной функцией. В результате власть, обеспечивающая привилегированное положение одних социальных групп и подавляющая сопротивление других, стала именоваться государством.

Что такое политика? Политика (греч.politikd — искусство управления государством) — это взаимоотношение классов, наций, этносов, экономических и политических группировок в борьбе за власть, за более комфортные условия своего социального существования. Несомненно, кто у власти, тот и добивается реализации своих политических, идеологических, организационных и других интересов. Именно такой силой и выступает государство как главная политическая организация общества.

Государство возникло примерно 5—6 тыс. лет назад в Месопотамии, Египте, Месоамерике, Горном Перу, в некоторых других районах разновременно и независимо друг от друга. Однако его научная разработка стала осуществляться лишь с возникновением письменности и научного знания примерно 3—5 тыс. лет назад.

Чем государство отличается от системы самоуправления первобытного общества? Каковы его характерные признаки?

Главный отличительный признак государства заключается в наличии публичной власти. Эта публичная власть уже не совпадает с обществом, а стоит над ним. Она осуществляется особыми группами людей, постоянно занимающихся управленческой, военно-полицейской и другой работой. Публичная власть складывается из определенной системы учреждений и специальных организаций, называемых органами власти государства. К ним относятся правительство, чиновничий аппарат, представительные учреждения (общественные и местные), армия, карательные органы, разведка и контрразведка, учетно-регистрационные органы (статистические, налоговые, финансовые и др.). Государство располагает также средствами идеологического воздействия — это церковь, школа, кино, пресса, телевидение и пр.

Другой основной признак государства — разделение населения по территориальному принципу, который имеет два аспекта. Во-первых, власть государства распространяется на всех граждан, проживающих на определенной территории независимо от их родственных отношений. Данный аспект связан с проблемой государственных границ, которые как бы очерчивают пространственную деятельность государства. Во-вторых, территориальный принцип свидетельствует о системе централизованного управления делами общества. Все население в государстве делится по принципу проживания на одной территории, т.е. вводятся более мелкие территориальные единицы, которые управляются государственными должностными лицами. Так, в рабовладельческом Риме население делилось по провинциям, в царской России — по губерниям и волостям, в современной Франции — по округам и департаментам.

Третий признак — сбор государственных налогов. Для содержания огромного государственного аппарата и армии с населения взимаются налоги, а со временем для покрытия дефицита проводятся займы. Укрепляя государство как аппарат насилия над трудящимися, власть имущие классы в то же время возлагают на них все тяготы по содержанию этой машины. Получается довольно парадоксальная вещь: трудящиеся, по существу, за свой счет содержат государственную машину, которая их подавляет и угнетает. Налоги, которые эксплуататорское государство в принудительном порядке взимает с населения, ложатся тяжелым бременем на плечи трудящихся.

Кроме того, государство имеет ряд особенностей, отличающих его от других организаций в обществе. Например, только государство обладает всей полнотой власти и носит суверенный характер; только органы государственной власти наделены полномочиями издавать законы, осуществлять правосудие, применять меры государственного принуждения, проводить государственную политику в международных отношениях и т.д.

Сущность государства раскрывается в его функциях. Под функциями государства следует понимать главные направления его деятельности, вытекающие из коренных интересов формирующихся классов, наций, других влиятельных социальных групп. Любое государство характеризуется внутренними и внешними функциями.

Для государства важнейшей внутренней функцией является удержание в равновесии всех классов, наций, влиятельных социальных групп. Назначение внешних функций состоит в проведении внешнеполитической деятельности, отвечающей интересам данной страны (и той социальной группы, которая стоит у власти). Внешние функции государства зависят от внутренних и, в свою очередь, дополняют их.

Следовательно, государство есть публичная власть со своей территорией, населением и суверенитетом, имеющая армию, налоги и правовое обеспечение.

3. Классификация государств

Государство возникает в результате социального расслоения на богатых и бедных. Его история подчинена закономерности, которая состоит в том, что с изменением экономического строя происходит коренное изменение социальной структуры, а вместе с ней и характера государственной власти. Поэтому первоначально каждому экономическому строю общества соответствовал свой тип государства. Тип государства определяется типом социальной структуры, т.е. тем, какая общественная группировка осуществляет политическое господство.

Современные государствоведы обычно замалчивают марксистскую периодизацию исторических типов государств. По большей части они ведут анализ но другим критериям и выстраивают свои классификации. В частности, предлагается "выделить пять основных этапов эволюции государства: 1. Традиционное государство. 2. Конституционное демократическое государство. 3. Правовое государство. 4. Социальное государство. 5. Маркетинговая модель государства".

Авторы признают, что "данное деление во многом условно", объективно давая возможность высказаться и другим исследователям. Конечно, предложенная классификация более чем условна. Если в марксистской классификации в основу положено формационное деление истории общества, то в данной классификации никакого критерия не заложено. Просто перечислены пять, в основном случайных, "этапов", которые назвать этапами эволюции государства практически не представляется возможным.

Со времени Октябрьской революции 1917 г. в России, а затем и в других странах капиталистическое общество и, соответственно, его государство начинают эволюционировать в сторону постиндустриального (посткапиталистического) общества, проходя в разных странах свои специфические формы. Их не три, и не четыре, а огромное множество. По времени этот процесс более или менее совпадает с историей создания, а затем и разрушения социалистического государства в России и в других странах Европы и Азии. Государства, которые после этого возникали, были государствами постсоциалистического (посттоталитарного) общества и также подходят для объединения их с посткапиталистическими государствами в одно общее понятие "государство переходного периода".

Откуда и куда совершается этот "переход"? На вопрос "откуда" ответ достаточно прост — в основном "от капитализма". В прежних капиталистических странах утверждали, что они строят "правовое общество", "общество всеобщего благоденствия" и т.д. В социалистических странах на этот вопрос отвечали: "переход будет от капитализма к социализму и коммунизму". Но, как показало дальнейшее развитие, ни капитализм, ни социализм не справились со своей задачей. Капитализм не построил "общества всеобщего благоденствия", а социалистическое общество не смогло построить коммунизм. И постиндустриальное и социалистическое государства так и остались государствами "переходного периода".

Играя решающую роль в политической системе общества, государство проходит в своей истории ряд ступеней и этапов. В самом общем виде государство эволюционировало от жесткой эксплуатации в антагонистическом обществе через переходные формы XX столетия (знаменовавшие собой борьбу за конституционное, правовое и социальное государство) к информационному государству. Поэтому в истории государства можно выделить три основных типа: традиционное государство, государство переходного периода и информационное государство.

Традиционное государство. Помимо функции управления обществом, и наряду с ним, оно выполняло и функцию по защите частной собственности и подавлению сопротивления эксплуатируемого класса. Соответственно трем антагонистическим обществам известны три разновидности эксплуататорских государств: рабовладельческое, феодальное и буржуазное. Каждое из них характеризуется своеобразным соотношением классовых сил, особой организацией государственного аппарата, своими задачами и специфическими методами осуществления политической власти.

К середине XX столетия существенно изменилась и выросла экономическая деятельность буржуазного государства. Во-первых, государство превратилось в крупного собственника. Буржуазная национализация ряда отраслей промышленности освободила монополии от затрат в тех сферах экономики, которые не дают высоких прибылей или требуют больших капиталовложений. Так, в Австрии и Швеции доля государственной собственности составляет более 25%, во Франции — примерно 20% и т.д.

Во-вторых, государства стремятся создать долгосрочные экономические программы, которые сводятся по существу к определенной политике поощрения монополистов и к обеспечению их прибылей за счет перераспределения доходов одних социальных групп в пользу других.

В-третьих, государство выступает одним из главных заказчиков монополий, особенно в деле приобретения военной продукции. Милитаризация экономики на основе безудержной гонки вооружений выступает одним из основных средств, с помощью которого буржуазное государство пытается поддержать стабильность экономической жизни.

В-четвертых, государство предоставляет монополиям большие кредиты и крупные налоговые льготы, которые также увеличивают их доходы. Возрастание экономической деятельности буржуазных государств означает вместе с тем дальнейшее усиление вмешательства в трудовые отношения путем замораживания заработной платы, налоговой политики и т.д.

Производными от типа являются формы государства. Они определяются характером социальных противоречий, соотношением и расстановкой общественных сил в тот или иной период в данной стране и на международной арене. Формы государства различаются: по видам управления, по методам управления (политическим режимам) и по организационному устройству государства.

По видам управления выделяют монархию и республику. Монархия — власть одного человека (короля, царя, императора), которая обычно передается по наследству. Республика — власть, осуществляемая выборными органами (сенатом, парламентом и др.). По методам управления (политическим режимам) выделяют: демократические и антидемократические политические режимы.

По организационному устройству различаются государства простые (унитарные) и сложные (федеративные и конфедеративные). Простое государство имеет лишь административно-территориальное деление (провинции, департаменты, округа). Сложное государство представляет объединение государств в виде федерации или конфедерации. Наиболее распространена форма федерации, т.е. союзного государства, включающего высшие (центральные) органы власти и органы власти субъектов федерации.

Тип государства и его форма находятся в определенном соотношении. Тип государства остается без изменения в рамках существования одной общественно-экономической ступени. Что же касается форм государства, то они могут быть различными в пределах одного и того же типа государства. Это значит, что одна и та же сущность государства в зависимости от конкретно-исторических условий может проявляться в различных политических формах. Они зависят непосредственно от соотношения социальных сил и степени обострения противоречий, от уровня сознательности и организованности населения, наконец, от влияния внешних факторов.

Государственная власть структурируется по вертикали и по горизонтали. Вертикальное разделение — это деление власти между различными уровнями государственного управления (например, центральный, областной, районный). Горизонтальное разделение имеет место между тремя ветвями власти — законодательной, исполнительной и судебной. Впервые идею о разделении власти на три ветви высказал в 1748 г. Щ.Л. Монтескье. Практическую реализацию эта идея получила лишь в 1778 г. в Конституции США.

Разграничение полномочий между законодательной и исполнительной властью необходимо для того, чтобы, во-первых, четко определить их функцию, компетенцию и ответственность; а во-вторых, гармонично соединять такие противоречивые аспекты жизни общества, как власть и свобода, закон и права личности, государство и общество.

Исполнительная власть занимает специфическое положение в системе государственного управления. Она характеризуется следующими особенностями:

• единством исполнительских и нормотворческих функций, т.е. не только исполняет законы, принятые законодательной властью, но и сама издает подзаконные нормативные акты или выступает с законодательной инициативой;

• относительной самостоятельностью, в постоянно меняющейся обстановке она должна оперативно принимать конкретные меры по своему усмотрению; в непосредственном распоряжении ее субъектов находятся все наиболее существенные атрибуты государственной власти: финансы, важнейшие средства коммуникации, армия, внутренние и железнодорожные войска, милиция, службы внутренней и внешней безопасности, исправительно-трудовые учреждения и т.д.;

• закрытостью, исполнительная власть осуществляет свою деятельность преимущественно без рекламы, широковещательных кампаний, за "закрытыми дверями".

Под влиянием данных особенностей, при отсутствии надлежащих "сдержек и противовесов" исполнительная власть имеет тенденцию захватывать властные функции, подминать под себя две другие ветви государственной власти и мигрировать в сторону авторитарного, тоталитарного и даже деспотического режимов. Ее сдерживание достигается посредством регулярной подотчетности и ответственности перед законодательной и судебной властями, а также осуществлением в различных формах социального контроля (институт выборов, отчеты перед населением, освещение в печати, на радио, телевидении и др.).

Исполнительная власть — это подзаконная деятельность, осуществляемая "на основе и во исполнение закона". Она вторична по отношению к законодательной деятельности, осуществляется в процессе повседневного и непосредственного руководства политико-административным, хозяйственным и социально-культурным строительством.

Характерной чертой исполнительной власти является ее авторитарный характер. Все исполнительные органы при решении вопросов определяющую роль отводят руководителю этого органа. Именно единоначалие обеспечивает оперативность руководства, использование индивидуальных способностей и опыта руководителя, повышает их персональную ответственность за результаты работы этого органа. Нередко единоначалие первого руководителя дополняется совещательной коллегиальностью.

В.И. Ленин принцип разделения государственной власти на три ветви не воспринял. Он считал опровержением этого принципа опыт Парижской коммуны, которую вслед за К. Марксом называл "работающей корпорацией", соединявшей принятие законов с осуществлением их исполнения. Ленин довольно долго прожил в Швейцарии и с интересом изучал вопросы государственного строительства и местного самоуправления. Б начале XX в. швейцарские городские коммуны (Женева, Берн, Люцерн, Цюрих и др.) окончательно отказались от практики невозможного в то время решения муниципальных (местных) дел общинным сходом. Этот основной тип муниципального уклада был построен почти повсеместно по следующей четырехступенчатой схеме:

1) муниципальный избирательный корпус как база;

2) вышедший из его лона распорядительный совет;

3) исполнительный орган;

4) наверху всей пирамиды — должностное лицо в роли высшего представителя муниципальной коммуны.

Начиная с 1920-х гг. этот тип муниципального уклада был изменен в ряде стран Европы, где отказались ради экономии и простоты конструкции от особого исполнительного органа. Исполнительные функции были поручены единолично высшему должностному лицу муниципального образования. В других случаях распорядительная и исполнительная власти были соединены в едином представительном органе.

Судя по всему, именно этот западноевропейский опыт послужил основой для конструирования Лениным механизма государственной власти в виде Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов, которые объединяли законодательную и исполнительную власть. Данный теоретический вывод он реализовал в деятельности советской власти в России, что было вполне оправданно и полезно в тех чрезвычайных условиях (революция, гражданская война, военная интервенция), но сказалось крайне негативно в условиях мирного развития. Ленинскую конструкцию использовали и в других социалистических странах.

Государственная власть характеризуется рядом особенностей:

1) публичностью, т.е. всеобщностью и безличностью;

2) обязательностью — верховенством ее решений для всех других социальных властей;

3) легальностью в использовании силы в пределах государства;

4) моноцентричностью, наличием единого центра принятия решений;

5) многообразием средств воздействия — помимо правовых и насильственных используются также экономические, информационные, моральные и др.

Основные способы государственного властвования:

• демократический, когда власть осуществляется при участии исполнителей ее решений, народа;

• либеральный, на основе принципа разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, а также уважения свободы личности, ее фундаментальных прав;

• конституционный, когда правление осуществляется в рамках закона;

• авторитарный, при единоличном правлении с использованием неприкрытого насилия против всех неугодных;

• тоталитарный, при полном огосударствлении всех управленческих процессов в обществе;

• деспотический, при всевластии, произволе и опоре на насилие. Данные формы государства зарекомендовали себя как наиболее

распространенные и жизнеспособные. Они не только были в прошлой истории, но имеют значительное место и в современном мире.

4. Проблемы совершенствования государственных механизмов в управлении

В нашей стране традиционно сохраняется подход, основанный на тезисе об исключительном единстве государства и права, в силу чего все государствоведческие проблемы рассматриваются практически только в рамках юридических наук. Политический аспект деятельности государства (как главной политической силы общества) по разным причинам (и прежде всего также политическим) не исследовался.

Политический характер государственного управления

Государство от имени господствующего класса в прошлом, теперь в значительной мере от политической или экономической группировки и в будущем, предположительно, от всего общества осуществляет руководство общественными делами. По мере своего формирования государство начинает усложнять свою структуру и делится первоначально на уровни (этажи) управления, затем — на формы властеосуществления (законодательную, исполнительную, судебную) и, наконец, на две функциональные части - политическую и политико-административную. Все структурные составляющие государства являются государственной властью и имеют политический характер.

В составе государства в зависимости от властной структуры происходит свое перераспределение политических возможностей и приоритетов. Например, в прежнем СССР существовало пять уровней государственного управления - союзный (центральный), союзно-республиканский, областной, районный и местный. Соответственно и политическая власть по своим возможностям и приоритетам дробилась на эти пять уровней. Наибольшими возможностями и приоритетами располагает союзная (центральная) власть и самыми низкими — местная власть.

В современной России государственная власть делится на два легитимных уровня — федеральный (центральный) и региональный (субъектов Федерации). Кроме того, в 41 субъекте Федерации во власти участвует еще и нелегитимный уровень — районный (он все еще никак не конституируется). Местный уровень управления, по Конституции не будучи государственным, является политической властью, местным самоуправлением.

Таким образом, российская политическая власть (которую не следует смешивать с государственной властью) сейчас делится на четыре уровня — федеральный (центральный), региональный (субъектов Федерации), районный и местного самоуправления. Конечно, крайние уровни диаметрально противоположны по своим политическим возможностям и приоритетам.

Если же взять формы политического властеосуществления, то но логике наибольшими возможностями и приоритетами должна обладать законодательная власть. В СССР ни одна ветвь государственной власти не обладала преимуществами и приоритетами. Высшую политическую власть в стране в это время осуществляла негосударственная политическая организация - РСДРП(б) - ВКП(б) - КПСС. Все ветви государственной власти должны были не просто считаться с требованиями программы и устава партии, а неукоснительно выполнять, реализовывать эти партийные требования. Поэтому вполне справедливо утверждение, что в это время в стране доминировал партократический режим.

Относительно практики, которая сложилась в Российской Федерации, здесь логика государственного строительства изначально и бескомпромиссно была принесена в угоду "верховному гаранту Конституции", т.е. первому Президенту РФ Б.Н. Ельцину, а, следовательно, исполнительной власти. Режим, существовавший тогда в России, конечно, был авторитарным с использованием неприкрытого насилия против всех неугодных. Законодательная и судебная власти были изначально слабыми и беспомощными.

Раздвоение (дихотомия) государственной власти на первичную политическую власть и вторичную политико-административную власть (или государственную службу) практически не существовало в прежнем СССР. Первичную политическую власть осуществляли здесь выборные партийные лидеры, а вторичную — партийный аппарат. На долю советской власти приходились лишь третьестепенные функции. К тому же советская власть не имела обычных трех ветвей, а ограничивалась лишь двумя: 1) законодательно-исполнительной и 2) судебной. Что касается современной России, то указанное раздвоение государственной власти на политическую и административную проведено в ней достаточно последовательно.

Анализ исходных структур государственной власти свидетельствует, что все они создавались и функционировали в основном по законам политики, имели политические предпосылки и политическое содержание, преследовали политические цели. Все уровни власти, формы власти и части власти практически в равной мере участвуют в формировании политики государства. И в целом государственная политика — это баланс усилий составляющих государственных структур, за которыми достаточно ясно вырисовываются те или иные социальные силы.

Известно, что политика сама по себе не формирует, не продуцирует социальные нормы. Она лишь вырабатывает основные линии социального поведения государств, классов, наций, этносов, различных социальных групп по поводу государственной власти и взаимоотношений между ними. Социальные нормы, по общему правилу, вырабатываются такими формами общественного сознания, как право и мораль (нравственность). Именно им принадлежит возможность регламентирования социального поведения людей. Подчеркнем, что право и мораль имеют лишь возможность такого регламентирования. Для того чтобы эти нормы стали общими и обязательными для людей, нужны особые социальные силы.

Такими действенными рычагами (силами) навязывания людям норм права и морали выступают государство и общественное мнение. Государство, опираясь на свой аппарат принуждения, заставляет людей следовать тем нормам, которые выработало право. При этом оно достаточно широко применяет и использует государственное насилие. Именно насилие лежит в основе такого феномена, как государственная власть. В отличие от права мораль для внедрения своих норм в деятельность людей широко использует общественное мнение. Формы и методы воздействия общественного мнения чрезвычайно разнообразны. Моральные нормы широко используются в государственном управлении, в том числе и в государственной службе. Следовательно, государство как основная политическая организация общества использует в своих формах и методах работы с населением не только правовые, но и моральные (нравственные) нормы. Сейчас, когда управленческие науки бурно развиваются (их число доходит уже до полусотни), "государственное управление" вполне можно отнести или к этой группе наук, или, что более вероятно, к группе политических наук, где в настоящее время идет формирование особой подгруппы, которую вполне возможно назвать государствоведческими науками. Итак, государственное управление — это прежде всего и главным образом государствоведческая наука.

5. Государственное отраслевое и региональное управление

Государственное управление обычно подразделяют на отраслевое и региональное управление. Взаимодействие этих двух форм создает реальную управленческую обстановку для использования других государственных и негосударственных видов управления. Что такое государственное отраслевое управление? Отраслевое управление — это государственное управление определенной сферой трудовой деятельности. Государственная отрасль есть совокупность трудовых общностей, основой объединения которых служит одинаковое назначение' результатов труда, однородность используемых средств труда, специализированный состав кадров и условий труда. Управление отраслями трудовой деятельности осуществляют федеральные министерства и ведомства. Они наделены необходимым объемом власти и распорядительных полномочий. Отраслевое управление позволяет решать две исключительно важные задачи: 1) обеспечить единство управления трудом, средствами труда и научными исследованиями в каждой отрасли; 2) осуществить кооперирование и специализацию материальных, духовных и людских ресурсов, занятых в данной сфере.

Надо, однако, отметить, что понятия "отрасль трудовой деятельности" и "отраслевое министерство" не всегда совпадают. Иногда министерству подчиняется ряд отраслей трудовой деятельности. Например, сейчас Министерству экономического развития и торговли подчиняется несколько отраслей промышленности и торговли.

Министерства и ведомства как единые централизованные системы вступают в экономические связи с госбюджетом и создают материальные и финансовые фонды и резервы. Согласно Конституции РФ, министерства и ведомства несут ответственность за состояние и развитие порученных им сфер управления. В пределах своей компетенции издают подзаконные акты на основе и во исполнение законов РФ, указов Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства, организуют и проверяют их исполнение.

Министерства и ведомства сосредоточивают основное внимание на разработке общих и наиболее перспективных проблем подчиненной им отрасли, общеотраслевых правил и норм, определении структурной и кадровой политики. Структура управления отраслью зависит от количества объектов, места и роли отрасли в системе социальной деятельности, размеров и территориального расположения подведомственных структур, степени сложности трудовых и иных связей.

Структура министерства и ведомства включает: руководителя, его заместителей, коллегию, научно-технический совет, отраслевые управления, хозяйственно-технические службы и другие отделы. Основные структурные подразделения министерств и ведомств утверждаются постановлением правительства, а структура хозяйственно-технических служб и отделов — руководством министерств и ведомств. На основе утвержденной структуры определяются штаты аппарата министерств и ведомств. Структура аппарата управления и распределение функций между его подразделениями и работниками устанавливаются так, чтобы была обеспечена выполняемость возложенных на данное министерство или ведомство государственных функций.

Деятельность министерств и ведомств строится на основе сочетания коллегиальности и единоначалия в обсуждении и принятии решений по руководству отраслью. Для этого в структуре министерств и ведомств обычно имеется два совещательных органа — коллегия и научно-технический совет. Коллегиальность позволяет шире использовать знания и опыт многих работников, создает условия для большей объективности в оценке и решении рассматриваемых вопросов. Однако решение вопросов в коллегиальном порядке требует больше времени и сопряжено с одновременным отрывом ряда ответственных лиц от их постоянной работы. К тому же решения коллегиальных органов носят в известном смысле "обезличенный" характер.

В чем особенности регионального государственного управления? Региональное государственное управление — это управление социальной деятельностью на определенной территории — субъекте Федерации. Территорией называется конкретная часть земли, в которую включаются суша, вода, недра и воздушное пространство. Пределы всякой территории очерчиваются границей — линией, отделяющей одну территорию от другой по тем или иным признакам, в данном случае — административным и национальным.

Региональное управление сложилось в результате развития двух взаимосвязанных процессов: 1) территориального разделения труда и формирования территориальных социальных общностей; 2) выделения государственного управления в самостоятельный вид человеческой деятельности.

В чем отличие отраслевого управления от регионального? Объектом отраслевого управления выступают дифференцированные в результате разделения труда социальные системы, которые объединены в единый трудовой комплекс независимо от территориального расположения и специализированы на получении одинаковых результатов труда. Объектом же регионального управления служит сочетание отраслей на определенной территории, тот социально-экономический комплекс, который формируется независимо от состава отраслей и ведомственной подчиненности организаций и учреждений, расположенных на данной территории. Если отраслевое управление нацелено на определенную унификацию отраслевой деятельности, то региональное управление сосредоточивается вокруг специфических возможностей данного субъекта Федерации. Единство отраслевого и регионального управлений проявляется в том, что эффективное управление страной несовместимо как с ведомственностью, так и с региональностью (местничеством). В первом случае недооцениваются территориальные, а во втором — отраслевые, в конечном счете общегосударственные интересы. Поэтому наряду с отраслевыми органами существует система государственного регионального управления, способная обеспечить согласованное развитие трудовых общностей, принадлежащих к различным отраслям, на территории конкретного региона.

Вместе с тем социальная эффективность государственного управления во многом зависит именно от правильного сочетания отраслевого и территориального видов управления. Их не следует противопоставлять друг другу- Напротив, следует всячески совершенствовать механизм их взаимодействия, чтобы они поддерживали и дополняли друг друга.

Ведущим, жизненно важным интересом для России стало недопущение необратимой территориальной дезинтеграции государства. Главным же интересом для каждого региона — блокирование необратимого распада сферы его влияния. Региональное управление должно быть ориентировано на сбалансированность социальных, экономических, природно-ресурсных и иных отношений; обеспечение на этой основе стабильного и согласованного развития всех элементов локализованной сферы, соответствующего потребностям человека, общества и природы. При этом подразумевается, что, кроме общеэкономического, общесоциального и иного общего потенциала, есть мощный внутрирегиональный потенциал, который следует реализовать. И это одна из первейших задач региональной политики, проводимой субъектами Федерации.

Государственная региональная политика призвана обеспечить дееспособность государства в субъектах Федерации. Объект региональной политики — взаимосвязи и отношения внутри региона и между регионами.

Методами региональной политики можно считать разъяснение ее содержания, смысла и практической пользы для всех без исключения сторон, согласительно-договорные процедуры с развернутым закреплением условий, обеспечивающих интересы регионального развития, формирование соответствующей правовой базы.

Только с осознания общественной необходимости региональной политики, с ее разработкой и реализацией появляется возможность для решения общероссийских проблем: здесь и начавшееся хозяйственное обособление регионов; региональная суверенизация и конфронтация в отношениях с общегосударственными структурами; национально-этническое развитие и дополнительное обособление; внутрирегиональные конфликты социального и общественно-политического характера; формирование собственной региональной ресурсной базы социально-экономического развития; экологическая стабильность; условия устойчивого развития регионов, особенно северных территорий; выделение и функционирование регионов со специфическими статусами (свободные экономические зоны, федеральные охраняемые территории, зоны экологического бедствия и т.п.).

6. Взаимодействие федерального центра и регионов

Взаимодействие региональных и центральных органов власти в последние 10 лет определялось в основном стремлением центра к системному реформированию экономики, а регионов — к защите от "негативных" последствий таких реформ. При этом часть регионов пыталась максимально использовать возникающие в процессе реформ возможности для экономического продвижения, другая часть — скорректировать само направление экономического реформирования. Эти взаимодействия проходят в весьма сложной политической обстановке открытой конфронтации примерно равных по потенциальным возможностям ветвей власти, в условиях ослабленное™ институтов национальной государственности, низкого уровня социальной направленности, ограниченной лояльности силовых государственных структур. Особую ' остроту проблеме придает, во-первых, качественное изменение экономических отношений, которые реально находятся в начале длительного этапа становления рынка; во-вторых, обновление федерализма и местного самоуправления — процессов, которые также находятся на начальном этапе не менее длительного развития.

Структуризация власти на федеральном уровне традиционно рассматривалась как производная противоречий между представительной и исполнительной ее ветвями. Региональная политика федеральных властей должна включать такие элементы, как:

• конституционный процесс (правовое определение отношений между субъектами Федерации и центральными структурами, символизирующими Федерацию в целом);

\* согласование интересов территорий с различным статусом (национальные республики — края, области, округа) и интересов различных этнических групп. Экономическая составляющая региональной политики рассматривается, скорее, как средство решения реальных проблем — сохранения целостности государства и поддержания межнациональной стабильности.

Для удержания под контролем центробежных тенденций главные усилия направляются на соблюдение базовых конституционных принципов (равноправие субъектов Федерации, единство государственного строя, отсутствие внутренних экономических границ). Исключительно силовыми методами обеспечить соблюдение этих принципов не представляется возможным, ставка делается на разработку и осуществление "новой региональной стратегии Российского государства", направленной на преодоление дифференциации регионов по уровню жизни, развитие межрегионального сотрудничества, а также переход от узкоэкономических к более широким, общественным и социальным целям.

Наиболее противоречива позиция федерального центра относительно определения реального статуса регионов. С одной стороны, утверждается, что регионы не являются субъектами экономических отношений, с другой — что регионы обладают определенными полномочиями в регулировании экономического поведения на их административной территории. Возможный выход из такого конфликтного положения видится в создании Федерального фонда регионального развития, ориентированного на поддержку экономически депрессивных регионов и формируемого за счет "территориальной ренты, изымаемой в более благоприятных регионах.

Федеральные правительственные структуры в качестве приоритетных целей региональной политики выдвигают в основном экономические. Ключевым элементом такой политики является предоставление регионам прав на ускоренное реформирование экономических отношений ради скорейшего преодоления кризиса переходного периода. Но правительство занимает достаточно жесткую позицию относительно претензий региональных властей на руководство деятельностью экономических субъектов. В итоге региональная политика свелась в основном к разрешению межнациональных проблем. Несмотря на предположение о том, что новые структуры региональной представительной власти на федеральном уровне (постпредства) станут лоббистскими машинами региональной администрации, пока нет подтверждения таким опасениям.

Отсутствие скоординированной региональной политики обусловлено не только внутренними противоречиями федеральных властей, но и отсутствием давления со стороны регионов. С одной стороны, федеральным властям удалось уверить региональные элиты в своей готовности к компромиссам по конкретным вопросам (что снизило уровень претензий на общее изменение курса), с другой — произошли существенные перемены в структуре региональных элит. Положение отраслевых элит в регионах ослабло в связи с продолжающимся экономическим спадом и приватизацией, меняющими "статусные веса" участников. Отраслевые проблемы фактически становятся проблемами регионов, однако при этом не превращаются в региональные по крайней мере в сознании правящих элит. Руководители регионов обеспокоены проблемами локальных рынков труда, неплатежей и кризисом сбыта на местных предприятиях, однако считают, что на региональном уровне данные проблемы решены быть не могут.

Согласно Конституции РФ, республики пользуются определенными привилегиями, что служит источником недовольства со стороны других субъектов Федерации. Часто утверждается, что республики имеют привилегированное положение при осуществлении бюджетной политики и что их права по контролю за использованием природных ресурсов превышают аналогичные полномочия остальных регионов.

Можно предположить, что разные регионы должны были бы проводить различную экономическую политику, отражающую исходные уровни их развития и наличие ресурсов, перспективы адаптации к рыночной экономике, а также политические предпочтения региональных руководителей. В определенной степени эти различия существуют, хотя вызывающие их конкретные факторы не вполне очевидны.

Анализ факторов, влияющих на темпы малой приватизации, показал, что статистически значимыми оказались лишь различия политических ориентации региональных руководителей и удельный вес нерусских во всем населении. Влияние других факторов было незначительным. Это справедливо и в отношении индекса региональной зависимости от таких отраслей промышленности, как металлургия и машиностроение, которые, как считается, серьезно "страдают" от реформ. В любом случае различия в отношении региональных руководителей к проводимым преобразованиям имеют ограниченное влияние, поскольку лишь очень небольшое количество административных территорий возглавляют руководители с устоявшейся репутацией сторонников реформ.

В этих условиях бюджетные перечисления между разными уровнями управления России характеризуются существенными различиями. Формально имеет место процесс "дележа снизу вверх", в ходе которого предположительно стандартные (общенациональные) доли доходов от отдельных налогов, собранных на региональном уровне, передаются центру, а затем фактически перераспределяются из центра в регионы. Финансовые механизмы региональной политики сегодня являются мощнейшим рычагом ее действительного становления.

Особую группу органов исполнительной власти на региональном уровне составляют представительства федеральных министерств и ведомств. В основном они финансируются за счет федерального бюджета, но некоторая часть — за счет бюджетов субъектов Федерации. Поскольку контроля за расходованием этих средств в обоих случаях практически нет, то штатная численность персонала в данных органах обычно раздута. Кроме того, их статус и соподчиненность до настоящего времени в должной мере не определены. В результате деятельность региональных органов федеральных министерств и ведомств носит нередко избирательный и малополезный для субъектов Федерации характер.

Сосредоточиваясь на решении федеральных задач, они часто дублируют друг друга, а главное — упускают из виду цели региональной политики. Неопределенность механизмов подчинения этих органов осложняет взаимодействие с ними и не всегда позволяет координировать их действия с соответствующими подразделениями субъектов Федерации. Думается, что решение данной проблемы возможно главным образом на основе нормативного введения принципа двойного подчинения данных органов исполнительной власти.

В этом случае первые руководители исполнительных органов субъектов Федерации (губернаторы, главы, президенты республик) будут напрямую подчиняться федеральному президенту, а также будут подотчетны региональным законодательным органам. В свою очередь, региональные отраслевые исполнительные органы станут непосредственно подчиняться главам региональных исполнительных органов (губернаторам, главам администраций, президентам), а также федеральным отраслевым министерствам и ведомствам2. Механизмы всех этих взаимодействий достаточно хорошо были отработаны в прошлом. В советское время данная система была закреплена в Конституции СССР (ст. 16 и 142). Сейчас же используется несовершенная американская система, которая и в родном отечестве подвергается все более сокрушительной критике.

7. Список используемых источников и литературы

1. Атаманчук Г.И.. Критерии социальной эффективности управления ./С б. "Проблемы повышения эффективности государственного и муниципального управления в современной России". - Ростов н/Д., 2008.

2. Халиков, М.И. Система государственного и муниципального управления.

Учебное пособие. - 2-е изд. перераб. и доп. - Уфа: РИО БАГСУ, 2005.-310 с.

3. Виханский О.С. Менеджмент: Учебник / О.С. Виханский, А.И. Наумов. – М.: Гардарики, 1999. – 528 с.

4. Шипунов В.Г. Основы управленческой деятельности / В. Г. Шипунов. – М.: Высшая школа, 2004. – 294 с.

5. Граждан В.Д. Теория управления: Учебное пособие. – М.: Гардарики, 2006. – 416 с.

6. Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: Курс лекпий. - Ростов н/Д, - С.238.