\

Реферат

Тема: Развитие системы государственного управления

Челябинск, 2009 г.

Содержание

Эффективность государственного управления. Критерии эффективности государственного управления

Основные проблемы государственного управления в Российской Федерации на современном этапе

Основные организационные проблемы государственного управления в современной России

Заключение

Список использованных источников и литературы

Эффективность государственного управления. Критерии эффективности государственного управления

Эффективность - это показатель, оценивающий соотношение между затратами и полученным результатом. В экономической науке обстоятельно разработана категория экономической эффективности и соответствующие критерии ее оценки. В современном менеджменте сделано то же самое применительно к управлению организацией (фирмой) в условиях рыночной конкуренции. Характеристика экономической и управленческой эффективности может быть использована при определении рассматриваемого нами понятия эффективности государственного управления. Однако полной экстраполяции (перенесения) признаков экономической или управленческой эффективности на систему государственного Управления быть не может.

Государственное управление отличается от других видов управления прежде всего тем, что осуществляется при помощи государственной власти и государственными органами. Приоритетную роль здесь играет политическое руководство, политика, являющаяся концентрированным выражением общественных интересов социальных групп и граждан. Поэтому содержательное определение понятия "эффективность государственного управления" и ее критериев не есть технологическая операция, скажем, по модели "затраты - выпуск", а представляет собою элемент управляющей деятельности политического субъекта, несущий в себе некоторый политический аспект.

Эффективность государственного управления определяется по соотношению использованных ресурсов и полученных результатов в достижении стратегических целей политической системы и реализации общих государственных интересов. Эффективность - показатель того, насколько полно усилия (ресурсы), затраченные управляющим субъектом и обществом на решение поставленных проблем, реализованы в социально значимых конечных результатах.

Критерий соотношения затрат и результатов используется как условный показатель эффективности отдельных, конкретных решений, но смысл данных терминов интерпретируется в более широком плане, нежели, скажем, в экономическом анализе. Деятельность может быть эффективной - экономичной (с точки зрения минимальных затрат), однако совсем не эффективной в плане достижения поставленных социально-политических целей. Эффективная деятельность государственных организаций как результативная в социально-политическом аспекте далеко не всегда является экономичной, тем более рентабельной. Тем более, если речь идет о деятельности, результаты и последствия которой проявляются в широком круге общественных процессов.

Таким образом, категория "эффективность государственного управления" определяется через понятия: "общественные цели", "результаты", "государственные ресурсы". "Общественные цели", в конечном счете - это политически значимые цели; "результаты" - объекты, услуги, процессы, связанные с удовлетворением общественных потребностей и интересов (выраженных в политике); "государственные ресурсы" - экономический, социальный, политический, идеологический и информационный капиталы, регламентированные государством как в плане общественной целесообразности и возможности, так и правовой обоснованности.

Иногда используются понятия: "частичная эффективность" и "полная эффективность". Первая характеризуется показателями результативного решения части проблем, отдельных составляющих общей цели; вторая ~ показателями успешного решения всего комплекса проблем, образующих общую, конечную цель управляющего субъекта. Для системы государственного управления в целом рассматриваемое понятие трактуется преимущественно как "полная эффективность".

Каковы критерии эффективности государственного управления? Понятие "критерий эффективности" государственного управления обозначает признак или совокупность признаков, на основании которых оценивается эффективность системы управления.

Оценка эффективности государственного управления необходима как для государственных органов власти, так и для общества. Обществу она позволяет контролировать качество деятельности государственных институтов. А руководителям и государственным служащим нужна для самоконтроля, для усовершенствования управленческого процесса. Проблема оценки эффективности - это проблема анализа управленческой деятельности и принимаемых решений.

Критерии эффективности государственного управления формируются на базе системы субъективных ценностей, выраженных в идеологии общественно-государственного строя, в стратегических целях правящего субъекта - политическом курсе, в национально-государственных интересах.

Зачастую за таковые выдаются интересы господствующих классов или доминирующих национально-этнических групп. Сказанное объясняет относительность оценочных критериев эффективности, зависимость их прежде всего от типа политической системы, а также конкретно-исторических условий, в которых она функционирует. Ценности, цели, концепции, принципы государственного управления, нормативная база системы управления, наконец, общественные потребности и интересы -все эти элементы критериев эффективности государственного управления представляют собою переменные, обусловленные общественно-государственным строем, политическим режимом и конкретной средой (исторической и природной), в которой живет данное политическое сообщество. В совокупности они составляют механизм реагирования поведения государства как сообщества людей на изменения внешней среды и внутреннего его состояния, систему контроля над внешними и внутренними процессами изменений. Чем шире сфера контроля, т.е. рационального влияния, тем выше эффективность управления. Но контроль, рациональное управление обществом и средой не может расширяться до бесконечности.

В зависимости от того, что признается за основной признак эффективности, различаются три группы критериев: ценностно-рациональный, целерациональный и прагматический. Определение эффективности управления по признаку соответствия результатов решений и их последствий признанным государством ценностям, выраженным в политической стратегии, мы называем ценностно-рациональным критерием. Если в качестве показателя эффективности управления принимается соответствие результатов исполнения решения поставленным целям, практическим задачам, выраженным в государственных программах и планах, то такой критерий называется целерациональный. Измерение эффективности управления по типу - "затраты-выпуск" или "затраты-результат" характеризует прагматический критерий.

Данные критерии управления являются общими, так как могут применяться при оценке решений, относящихся к деятельности управляющего субъекта в любой сфере общественной жизни. Вместе с тем, каждый из видов критериев приложим к анализу решений различных уровней, масштабов и значимости для государства и общества. Ценностно-рациональный критерий поможет политику и теоретику оценить эффективность глобальных, общесистемных решений органов власти и управления высшего уровня, результаты и последствия которых проявляются в глубоких изменениях всего общества или во многих его сферах. Об эффективности таких решений некорректно судить по отдельным положительным результатам, равно как и по выявленным потерям. То и другое ощущается и осмысливается правящим субъектом и управляемыми постепенно, нередко в течение длительного периода. Тем более невозможно выразить эти результаты и ожидаемые последствия в каких-либо точных числовых величинах. Только рассматривая происшедшее, совершающиеся и возможные результаты через призму системы ценностей, аналитик сможет определить позитивную или негативную эффективность данных масштабных управленческих акций государственного субъекта (Использована терминология М. Вебера).

Целерациональный критерий - также общий, комплексный, но он ориентирован на оценку эффективности управления по достаточно конкретным показателям, характеризующим непосредственные результаты осуществленных целей, решенных задач, реализованных стратегий и программ, с учетом использованных государственных ресурсов. Интегральный показатель - соответствие результатов интересам государства и общества также более конкретен, чем "соответствие ценностям". Отмеченные показатели оценивания могут фиксироваться количественными методами и качественными характеристиками. Например, показатели уровня и качества жизни, политической активности граждан - избирателей, состояния здоровья. Эффективность многих государственных решений высшего и регионального уровня не поддается количественным измерениям, однако и в таких ситуациях последние могут выполнять вспомогательную роль. К примеру, действенность реформы российской системы образования, конечно, не измеряется количеством преобразованных средних школ в колледжи и лицеи. Главное - в оценке качества новой системы образовательных учреждений, в том, стало это качество выше советского уровня или же нет. Тем не менее, учитывать количественные данные при проведении итогов реформы следует.

Прагматический критерий эффективности предполагает оценку действенности отдельных конкретных решений органов управления разных уровней. Однако здесь следует избегать примитивного прагматизма, мотивированного так называемым здравым смыслом и вездесущим дефицитом ресурсов. Например, подобный подход властей к системе высшего образования и к науке поставил последние перед опасностью деградации, привел к потере ранее завоеванных приоритетов, По некоторым данным печати, в настоящее время 80% российских математиков и 50% физиков работают за рубежом. Затраты государства на образование и науку, как известно, окупаются в течение длительного времени, это - база для прогресса в настоящем и будущем, вклад в потенциал государства. Вульгарный прагматизм в образовательной и научной политике противоположен коренным интересам народа.

Эффективность государственного управления слагается из взаимодействия многих факторов, из совокупности результатов управленческой деятельности во всех сферах государственной и общественной жизни. Поэтому анализом общих критериев эффективности не исчерпывается рассматриваемая проблема. Наряду с общими критериями эффективности используются специфические для каждой сферы управления; политической, социальной, экономической и др. В содержание каждого из них также включается общее требование: соответствие результатов управленческой деятельности определенным государственным ценностям, целям и нормам, принципам управления и общественным интересам. Специфика же определяется существенными признаками эффективности, проявляющимися только в данном виде управления. Например, для политического управления - это уровень развития политической активности масс и защита прав и свобод человека; для социального - обеспечение повышения качества жизни и т.д. Так, известное в теории определение эффективности управленческой деятельности как отношения "чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат" может успешно "работать" при оценке решений по конкретным социально-экономическим вопросам, относящимся к отдельным организациям.

Модель оценки эффективности "ресурсное обеспечение управленческой Деятельности - затраты - результат" позволяет сравнивать эффективность российских управленческих структур с западными. Измерение эффективности управленческой деятельности государственной службы по соотношению затраченных ресурсов и результатов целесообразно дополнять определением соотношения вовлеченных ресурсов и объема ресурсов, которые оказались невостребованными, хотя и нужными для решения поставленной задачи. Так, к примеру, в настоящее время в стране значительная часть предприятий не действует, и миллионы гектаров пахотных земель не используются для производства сельскохозяйственной продукции. Между тем импортируются промышленные и продовольственные товары (пусть даже лучшие и дешевые). Это означает, что государственное управление экономикой неэффективно. Такая ситуация не способствует ни рациональному использованию материально-технических, трудовых и интеллектуальных ресурсов страны, ни обеспечению экономической независимости государства. Не говоря уже о поддержании в обществе благоприятного социально-политического климата.

Ученые отмечают еще одну особенность оценки эффективности деятельности государственного управления, проявившуюся в международной практике. Она смещается в сторону факторов социокультурного и духовного характера, что отражает изменение в иерархии ценностей управленческой деятельности. Положительные ценностные показатели технико-технологического и экономического характера отодвигаются показателями социокультурными.

Критерии социальной эффективности управления. В числе критериев отмечается как общий критерий (в интерпретации автора) - глубина "учета и выражения в управленческих решениях и действиях коренных и комплексных потребностей, интересов и целей людей". Вместе с тем называются и другие критерии проявления управленческой деятельности в социальной сфере: степень "соответствия направлений, содержания и результатов деятельности управленческих структур и работников тем се параметрам, которые определены функциями и статусом управленческого работника..."; законность решений и действий управляющих структур и работников..." и т.д.

Оценка эффективности тех или иных государственных программ (экономического, социального или культурного развития) возможна с привлечением таких показателей: объема выполненных работ и проведенных мероприятий, соотносимого с расходами; реализации официально установленных стандартов потребления товаров и услуг; уровня удовлетворения потребностей и запросов населения в определенных услугах и предметах жизненной необходимости, что фиксируется, в частности, опросами населения и анализом жалоб и предложений граждан; динамики роста бюджетных ассигнований и пр.

Факторы эффективности государственного управления рассматриваются в качестве отправных посылок и рамочных условий в анализе эффективности управления. Они могут быть общесистемными, на уровне подсистем - экономической, социальной, политической, правовой – и субъектов Федерации, или на уровне структурных форм организации власти и управления соответствующих подсистем и уровней. В последнем случае роль общесистемных и региональных факторов будет выявляться опосредованно - через анализ условий и механизмов управления корпоративного масштаба.

Общесистемные факторы эффективности государственного управления можно свести к четырем группам:

- базовые ценности, стратегические цели государства, легитимные концепции и модели развития общественной системы; политический курс;

- организация системы государственной власти и управления и ее функционирование как единого организма; единые политическое и правовое пространства;

- состояние государственного аппарата, его приоритетные формы, методы и стиль управляющей деятельности; профессионализм; уровень доверия населения к властям и участия в управлении государством;

- экономическая, политическая, социальная стабильность (или нестабильность) общества.

К сожалению, деятельность государственных органов в РФ пока еще мало анализируется с позиций эффективности. Здесь предстоит сделать еще очень много - от разработки конкретных критериев эффективности работы каждого подразделения государственного аппарата до преодоления психологического барьера у руководителей и специалистов государственных органов, мешающего им оценивать управленческую деятельность с позиций эффективности.

Основные проблемы государственного управления в Российской Федерации на современном этапе

Общественное мнение, сложившееся в последнее время вокруг государства и его институтов, весьма противоречиво. Однако, независимо от того, поддерживает общество укрепление вертикали власти или негодует по поводу очередных фактов коррупции в государственном аппарате, остается неизменным его отношение к системе государственного управления как некоему феномену, возникающему и живущему по воле политической элиты или каких-либо общественных групп. К сожалению, при этом часто упускается из виду то, что государственные институты развиваются по собственной логике, в рамках объективных законов, и в силу этого могут и должны быть предметом научного анализа, в том числе с позиций теории государственного управления.

Научный, объективный анализ деятельности государственного аппарата, его эффективности крайне важен для нашей страны. Однако очевидная необходимость широкого использования современных достижений административной науки сталкивается с одной стороны, с незнанием ее возможностей (а иногда и ее существования!), а, во вторых, с тем, что научный анализ государственного управления не всегда вписывается в интересы политической верхушки. Географии и физике в этом смысле гораздо проще.

Последнее десятилетие уходящего века оказалось для России поистине переломным. В частности, оно показало, что решение острейших проблем в нашей стране невозможно без эффективно функционирующего государства, которое уже не может и не должно ограничиваться скромной ролью "ночного сторожа". Тезис о необходимости возврата государства к более активной политике во всех областях общественной жизни сегодня разделяется практически всеми политическими силами, да уже и реализуется властями - от решения чеченских проблем до управления сельским хозяйством. Однако в современных условиях, когда политическая эволюция России ориентируется на стандарты западной демократии, этот возвращение государства должно означать те только и не просто повышение властных, регулирующих полномочий государственного аппарата, но и соответствующий рост умения и ответственности как политических руководителей, так и чиновничества в целом.

Для России эта проблема носит глобально - исторический характер. Впервые за всю тысячелетнюю историю российское государство реорганизуется в ходе очередной смуты не как традиционная разновидность монархического или тоталитарного режима, а как действительно демократическая система, отвечающая современным международным требованиям в этой сфере. В Республике Башкортостан этот поворот более сложен не только в силу достаточно ярко выраженных восточных традиций, но и из-за того, что демократизация государственного управления должна осуществляться параллельно с развитием государственности Республики Башкортостан.

Осуществляемая реформа государственного управления имеет множество различных аспектов (социальных, национальных, исторических, духовных, экономических, организационных, кадровых и т.д.) и непредсказуемый итоговый результат. Однако представляется принципиальным то, что она по-новому - для России - ставит проблему государственного аппарата, государственного чиновничества в целом. Место и роль государства в жизни общества, эффективность государственной машины) непосредственно зависят от государственных служащих, Можно без преувеличения сказать, что последние - и непременное условие и важнейшее средство преобразования государства, ибо они и есть человеческая, субъектная, решающая компонента государства как субъекта общественного развития.

В данном пособии проблема реформирования российского государства рассматривается с точки зрения организационно-управленческих подходов, тех, что исследуются на Западе в рамках так называемой административной науки. У нас эта сравнительно новая отрасль управленческого знания больше известна как система государственного управления.

Система государственного управления в России - не как наука, а как важнейший атрибут государства - радикально изменилась за последние годы: создана новая правовая база, функционируют иные, чем прежде, органы государственного и местного управления, существенно поменялись принципы и приоритеты этой системы. В Республике Башкортостан также были осуществлены глубокие преобразования как в рамках демократизации, так и в области суверенизации государства. Верховный Совет сменил профессиональный парламент - Государственное Собрание, сформирован институт Президента, реорганизованы республиканские и территориальные исполнительные органы, создана собственная система конституционного права, своя система подготовки кадров (БАГСУ) и т.д.

Можно говорить о том, что сформирована в целом новая государственная служба. Ее важнейшими особенностями по сравнению с советской госслужбой является, с одной стороны, опора на исторические традиции российского государственного строительства (единая табель о рангах, учет местной и региональной специфики, автономия местных органов власти (земств) при сохранении государственных гарантий и льгот муниципальным служащим и т.д.). С другой стороны - широкое использование опыта организации государственного управления, государственной службы в западных странах, особенно в США, Франции, Германии. Размах и глубина преобразований, а также степень использования иностранного опыта, пожалуй, не уступят реформам петровской эпохи.

Однако позитивный результат современной реформы как государственной службы, так и системы государственного управления в целом, оставляет желать лучшего. Неповоротливость, коррумпированность государственной машины, ее оторванность от нужд граждан, общая неэффективность стали в последние годы устойчивой доминантой общественного мнения. Наша государственная бюрократия, чья нормативная база, а также провозглашенные принципы организации и функционирования вполне соответствуют современным западным стандартам, подчас менее эффектив чем даже во времена крушения Советского Союза. На первый взгляд, это непонятно, так как те же реформы и возникающие как их следствие соответствующие государственные системы обеспечивают в других странах более-менее приемлемый уровень управления. Что же мешает нам: ментальные, сущностные, системные проблемы ("западная демократия не для нас"); или тактические ошибки, неумелая реализация в принципе верно выбранного курса? Думается, что имеет место и то, и другое.

Основные организационные проблемы государственного управления в современной России

Основные организационные проблемы государственного управления в современной России можно свести к следующим:

1. Авторитарные методы управления. Управленческий дух, атмосфера сложились в условиях командно-плановой экономики - и даже раньше -и по существу остаются такими же и сейчас. Новые организационные формы не соответствуют старому содержанию управленческих отношений в государственном аппарате, который привык работать в традициях восточной бюрократии. Поверхностная демократизация не только не ослабила издержки бюрократического стиля, но и в ряде случаев усилила их.

2. Недостаточным еще остается нормативно-правовое обеспечение государственного управления, особенно в том, что касается полномочий, специфики государственных органов, взаимоотношений как между ними самими, так и с гражданами, населением.

3. Не отработана так называемая вертикаль власти в стране, остаются спорными многие вопросы взаимодействия федеральных и республиканских (субъектов Российской Федерации) органов управления. Как всегда в таких случаях проигрывают граждане, общество в целом, а федеральные и областные (республиканские) органы получают прекрасную возможность списывать друг на друга свои промахи, уходить от ответственности.

4. Коррупция и протекционизм буквально разъедают систему государственного управления, что выражается сегодня не только в традиционном взяточничестве должностных лиц или совмещении должностей в государственных органах с предпринимательской деятельностью, но и в прямом сращивании части государственной верхушки с организованной преступностью. Периодические кампании по борьбе с коррупцией и злоупотреблениями на государственной службе серьезного успеха не имели.

Впрочем, эта тема требует серьезного научного анализа, здесь не все однозначно. Часто общественное мнение просто демонизирует чиновников, изначально и поголовно причисляя их к нахлебникам, казнокрадам и т.д. Как показывают наши исследования, да и проверки контрольных органов, в Республике Башкортостан коррупция в классическом понимании незначительна, скорее можно говорить о протекционизме, злоупотреблении служебным положением и отсутствии служебной этики.

5. Недостаточный уровень образования и квалификации государственных служащих. Абсолютное большинство из них не имеет профессионального образования по профилю работы, хотя степень ответственности, важности, уровень требований в системе государственного управления, безусловно, требуют этого. Более того, во многих случаях государственные служащие вообще не имеют высшего образования. Значительная часть аппарата сформировалась еще в советский период и не может или не хочет что-либо менять в своей работе.

6. Недостаток качества работников государственного управления, к сожалению, "компенсируется" их количеством. Становится неоправданным и очевидным Речь идет не столько о простом, физическом разбухании штатов госаппарата (в последнее время в среднем на 3% в год), сколько о неудачном соотношении элементов управленческой вертикали, выражающемся прежде всего в росте среднего звена. Последнее имеет место не только на региональном и местном уровнях, что отчасти оправдано необходимостью укрепления самостоятельности этих звеньев управления, расширением их функций; но и на уровне центральных и территориальных аппаратов федеральных органов власти.

Впрочем, не нужно и преувеличивать эту проблему: в России насчитывается всего около 1 миллиона 200 тысяч работников государственной власти и местного самоуправления (без учета работников силовых ведомств), в том числе в Республике Башкортостан более 26 тысяч. В среднем на тысячу жителей России приходится 8 работников государственной власти и местного самоуправления (в РБ чуть больше 6), что в несколько раз ниже аналогичных европейских показателей. Госслужащих Республики Башкортостан около 7 тысяч, что составляет всего 1,7 чиновника на тысячу жителей республики.

7. Остается неэффективной структура государственных органов: нет системности, отсутствует концептуальный характер многочисленных преобразований, приводящих зачастую только к дезорганизации госаппарата, к организационной нестабильности государственных структур.

8. Снижение престижа государственных органов в глазах рядовых граждан, причем масштабы отчуждения людей от государственного аппарата по некоторым оценкам даже превосходят соответствующий уровень недоверия, зафиксированный специалистами в последние годы существования СССР.

Заключение

Таким образом, на фоне имеющихся проблем государственного устройства, уже несущественными кажутся снижение служебной дисциплины, старение кадров, слабое информационно-техническое обеспечение деятельности государственного аппарата и т.д.

Вышесказанное позволяет усомниться в однозначности и эффективности осуществляемой реформы системы государственного управления в России. Безусловно, ее нужно проводить более последовательно, системно и решительно.

Таким образом, мы видим, что система государственного управления в России находится на перепутье и выбор путей ее развития (западный традиционный, свой собственный) по-прежнему актуален. История, Россия сделают этот выбор, важно лишь, чтобы он был осуществлен при достаточном системном, информационно-аналитическом, кадровом и организационно-техническом обеспечении.

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 / В.Д. Граждан – М: Гардарики, 2004. – 418 с.

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