

Халиков М.И.

Система государственного
управления в Российской
Федерации

Мультимедийная лекция

План

- 1. Управление: актуальность, понятие, виды**
- 2. Государственное управление**
- 3. Принципы, методы и функции государственного управления**
- 4. Органы государственного управления**
- 5. Развитие системы государственного управления в России**

Актуальность проблемы управления в России обусловлена следующими факторами

- Традиционно низкий уровень управленческой культуры в России
- Недооценка роли специального управленческого образования
- Резкое возрастание значения управленческой деятельности в современном обществе
- Повышение сложности управленческой деятельности

Понятие управления

Управление – это функция системы, направленная на выживание этой системы посредством координации, организации, упорядочения элементов данной системы как между собой так и с внешней средой

Основные тезисы определения

1. Мир состоит из систем.
2. Система – это совокупность элементов, образующих нечто целое, качественно определенное.
3. Важнейшим свойством (программой) живых систем является стремление к выживанию или самосохранению.
4. Выживание обеспечивается посредством выполнения различных функций.
5. Функции – это виды деятельности (активности), направленные на обеспечение выживания системы. Функции бесконечно разнообразны, как разнообразны и системы.
6. У всех живых систем есть одна общая функция – это управление.
7. Суть функции управления – это координация (организация, регулирование, контроль) элементов системы как единого целого, чтобы обеспечить выживание системы.

Виды управления

- **Управление в биологических системах (природа – природа)**
- **Управление в технических системах (техника – техника)**
- **Управление в социальных системах (человек - ?):**
 1. *Биологическое управление (ч. – пр.)*
 2. *Техническое управление (ч. – т.).*
 3. *Социальное управление (ч. – ч.)*

Виды управления в социальных системах

| <i>Управление природными системами</i> | <i>Управление социотехническими системами</i> | <i>Социальное управление</i> |
|--|---|--|
| Управление неживой природой (земля, климат, космос и т.п.) | Управление искусственными материальными объектами | Государственное управление Муниципальное управление |
| Управление биологическими системами | Управление финансами | Производственное управление |
| Виды управления в социальных системах | Управление информацией | Семейное управление Религиозное управление |
| | Управление техническими системами | Военное управление |

Менеджмент

это современный этап управленческой деятельности, отличающийся партнерским характером отношений между субъектом и объектом управления. Этот тип управления становится значимым в рыночном обществе, построенном на партнерских отношениях.

Государственное управление

Государственное управление – это деятельность государственных органов по координации всех социальных систем, направленная на сохранение и развитие общества.

Государственное управление

– это *функция общества*, осуществляемая специальной подсистемой (государственными органами) и направленная на обеспечение выживания и развития общества посредством организации, координации, взаимодействия всех социальных подсистем (промышленность, сельское хозяйство, здравоохранение, образование, наука и т.п.) как между собой, так и с внешней средой (другими обществами).

Субъект, объект, и цель и метод государственного управления

- *Субъект государственного управления* – государство в лице своих органов управления,
- *объект* – общественная жизнедеятельность людей,
- *общая цель* - упорядочение, сохранение и развитие общества,
- *основной метод* – координация социальных подсистем.

Теория государственного управления

Объектом теории государственного управления являются связи, процессы и закономерности, возникающие в системе отношений государства (в лице государственных органов) и общества.

Предмет теории государственного управления - управленческие связи, процессы и закономерности, возникающие в этой системе отношений.

Особенности государственного управления

1. *Монополия на легитимное принуждение.*
2. *Публичный характер*, т.е. распространяется на всех людей, на все общество.
3. Государственное управление является *универсальным, комплексным, системным*. Оно устанавливает основные типовые правила поведения людей во *всех сферах жизни общества* и обеспечивает их соблюдение своей властной силой.
4. *4. Объектно-субъектный характер государственного управления.* Система государственного управления основывается на объективных законах общественного развития – и в этом смысле объективна, независима от воли и сознания человека. Но реализуется эта система через людей, их деятельность, мотивы, цели – и потому субъектна и субъективна. Как правило, эффективное государственное управление совпадает с логикой, законами исторического развития.

Принципы государственного управления

- – это **правила, нормы, на основе которых строится и функционирует система государственного управления.**
- Принципы существуют **объективно**, однако познаются людьми. То есть описание принципов носит субъективный характер, люди могут ошибаться в определении принципов, выдавать желаемые принципы за действительные. К тому же и сами принципы достаточно изменчивы в разных системах и на разных этапах развития государства.
- В литературе и нормативных актах, как правило, выделяются только позитивные принципы, которые по существу выступают как принципы-ориентиры.
- У каждого принципа есть свой антипод, то есть принципы носят **дихотомный**, парный характер (демократизм – авторитаризм, унитарность - федерализм, научность - стихийность), поэтому можно говорить о степени реализации того или иного принципа в реальной практике государственного управления.
- Принципы государственного управления носят **системный** характер и тесно связаны друг с другом, однако степень их значимости может быть различной: от жизненно важных до второстепенных. Классифицируются принципы и по уровню действия, то есть по своим масштабам.

Функции государственного управления

- – это конкретные виды управляющих воздействий государства на свой объект. По существу это основные направления практической, повседневной деятельности государственных органов, направленных на осуществление общественных функций государства.

Виды функций государственного управления

По содержанию, характеру и объему воздействия:

- Общие (внутренние и внешние) – организация, планирование, прогнозирование, регулирование, кадровое обеспечение, контроль, мотивация. Они присутствуют в любом управленческом взаимодействии государственных органов между собой и с управляемыми объектами.
- Внешние специфические функции, т.е. воздействия в разных сферах государственного управления на внешние объекты – финансирование, налогообложение, регулирование труда и заработной платы, кредитование, государственный заказ (в экономической сфере); охрана прав и свобод граждан, борьба с преступностью, забота о здоровье людей, обеспечение среднего образования, защита от внешнего нападения (в социальной сфере) и т.д.
- Внутренние специфические функции государственных органов – обеспечение законности государственного управления, подготовка государственных служащих, компьютеризация, информационное обеспечение государственного управления и др.

По предмету (сфере общественной жизни):

- Функции государственного управления в политической сфере.
- Функции государственного управления в экономической сфере.
- Функции государственного управления в социальной сфере.
- Функции государственного управления в духовной сфере.

Методы государственного управления

– это приемы, средства, способы воздействия государства на общественную жизнедеятельность людей.

Способы воздействия на управляемых многообразны:

- а) прямое (непосредственное) воздействие, основанное как на авторитете субъекта власти, так и на внешнем принуждении;
- б) воздействие через мотивы и потребности – стимулирование желаемого поведения и деятельности;
- в) через систему ценностей – информацию, воспитание, обучение;
- г) через окружающую социальную среду – изменение условий труда, статуса организации; изменение организации кооперирования деятельности людей.

Виды методов государственного управления

В зависимости от средств управляющего воздействия различаются методы:

административно-правовые, организационные, политические, экономические, социальные, информационные, идеологические и социально-психологические.

Виды методов государственного управления

По характеру воздействия:
демократические, авторитарные, принудительные, манипуляционные, мобилизационные, партисипативные.

По результатам воздействия :
революционные и реформаторские, инновационные и консерваторские.

Особенности российского государства как субъекта управления

- Традиционно **монополюльно-доминирующая роль** государства в общественной жизни, слабость гражданского общества.
- **Мессианская роль государства**, выражающаяся, в частности, в концепции «Москва – третий Рим».
- **Соборность российского государства** как духовное единение общества и государства, служение обществу через службу государству.
- **Тоталитарные методы управления**, ограничение возможностей развития личности.
- **Военно-административный характер** формирования и функционирования государства.
- **Приоритет духовного начала**, зачастую в ущерб рациональному.

Государственный орган –
организационно и структурно
обособленная часть
государственного механизма,
учрежденная в установленном
порядке и наделенная Конституцией
государственно-властными
полномочиями, правовыми и
материально-финансовыми
средствами для осуществления
задач и функций государственной
власти

Государственный орган

Государственный орган *производит управленческие решения и действия* и тем самым принципиально отличается от **государственных предприятий и учреждений**, производящих соответственно материальные продукты или услуги

Виды государственных органов

- На основе разделения властей: исполнительные, представительные, судебные и иные государственные органы.
- По принадлежности к государственно-территориальным образованиям: федеральные, субъектов Российской Федерации (республиканские, областные, краевые и т.п.), местные государственные, местные органы (как особая подсистема государства).
- По организационно-правовым формам: министерства, администрации, мэрии, управления, правительства, суды, комитеты, парламенты и другие.
- По характеру компетенции: органы общей компетенции (правительство, администрация, мэрия); отраслевой компетенции (министерства), межотраслевой (госкомитеты), внутриотраслевой (территориальные органы министерств и ведомств).
- По объему полномочий: распорядительные и консультативные (комиссии и советы).
- По характеру управления и порядку разрешения подведомственных споров: коллегиальные (правительство, госкомитет), единоначальные (министерство, администрация).
- По порядку образования: органы, образуемые вышестоящим органом (например, территориальные органы министерств), избираемые органами – населением (например, Президент, Государственная Дума), или представительным органом (Счетная палата).
- По характеру аппаратной деятельности: гражданские государственные органы и военизированные и т.д.

Федеральные органы исполнительной власти

Сегодня в России:

- 21 федеральное министерство
- 34 федеральные службы, (10 подчинены непосредственно Президенту, 24 – Председателю Правительства).
- 22 федеральных агентства (2 подчинены Президенту, 20 – Председателю Правительства).

Государственная служба Российской Федерации

- профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий:

- а) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации;
- б) органов государственной власти;
- в) лиц, замещающих должности для непосредственного исполнения полномочий государственных органов

Система государственной службы

включает в себя следующие виды государственной службы:

- ***государственная гражданская служба;***
- ***военная служба;***
- ***правоохранительная служба***

Административная реформа

- Термин **«административная реформа»** имеет несколько значений. В широком смысле слова под административной реформой понимается реорганизация системы государственного управления, иногда ведущая даже к смене государственного строя.
- В узком смысле слова административная реформа – это реорганизация деятельности чиновничества, государственных органов для повышения эффективности их работы. Такая реформа нам еще только предстоит.

Исторический опыт реорганизации государственного управления в нашей стране

- **1. Преобразования инициировались первыми лицами государства, причем далеко не всегда их инициативы были сразу поняты и поддержаны обществом.**
- **2. Успешными (т.е. доведенными до конца) были только те реформы, где сопротивление чиновничества переменам подавлялось жестко и бескомпромиссно, часто в форме репрессий.**
- **3. Как правило, преобразования не имели серьезной научной основы и проводились по наитию, на основе интуиции или простого здравого смысла.**
- **4. Очень редко учитывались национально-исторические особенности российского общества, чаще имело место организационное или идеологическое заимствование иностранного опыта.**
- **5. Практически не учитывался позитивный опыт, накопленный в рамках предыдущей системы государственного управления.**
- **6. Даже назревшие и системные преобразования давались очень дорогой ценой, зачастую приводя к смуте или гражданской войне.**
- **7. Население никогда не привлекалось ни к поиску путей повышения эффективности работы госаппарата, ни к реализации и оценке этих преобразований.**

Основные проблемы современной административной реформы

- Сложные, системные и глубокие преобразования можно реализовать только **на профессиональной основе.**
- Реформа государственного управления – это длительный, многоплановый и последовательный процесс, который просто невозможен без **системного и концептуального сопровождения.**
- Третий просчет заключается в **содержательной нацеленности реформы.** Нужно иметь в виду, что реальная реформа работы государственного аппарата не может сводиться только к организационным или процедурным преобразованиям, необходим комплекс мер по корректировке статуса и условий деятельности госслужащего. **Смысл реформы – создание таких организационных, мотивационных экономических, нравственных условий, такой корпоративной культуры, которые объективно вынуждали бы чиновника служить с максимальной отдачей, честно и творчески.**