

Министерство науки и высшего образования РФ
Филиал Федерального государственного бюджетного образовательного
учреждения высшего образования
«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
в г. Тихорецке

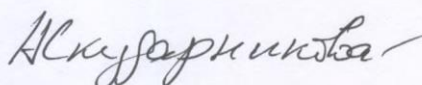
Кафедра экономики и менеджмента

КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА

по дисциплине «Основы государственного и муниципального управления»

Вариант 19

Выполнил студент
гр. 20-ЗГМУ



А.С. Скударнова

Проверил канд. экон. наук



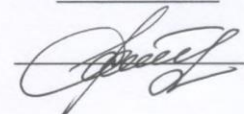
А.В. Алексеев

Дата защиты 03.06.2022

рег.№ 19

Оценка защито

от 06.06. 2022 г.



г. Тихорецк

2021 – 2022 уч. год

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| 1 Сущность процесса принятия государственных управленческих решений по привлечению инвестиций..... | 3 |
| 2 Принятие решений в сфере государственного и муниципального управления, виды и функции государственных управленческих решений..... | 13 |
| Список использованных источников..... | 23 |

1 Сущность процесса принятия государственных управленческих решений по привлечению инвестиций

Хотя процесс принятия решений – это сложный процесс, а сами проблемы по своей семантике (содержанию) чрезвычайно разнообразны, можно выделить основные общие этапы этого процесса, выяснить, как именно осуществляется акт выбора одной альтернативы из имеющегося или конструируемого множества альтернатив, выбрать курс действий, обеспечивающий получение требуемых результатов.

Процесс принятия и реализации решений, по образной метафоре Ж. Лабордэ, подобен путешествию: «Сначала вы решаете, каков ваш пункт назначения. Потом вы обдумываете, как двигаться и кого пригласить с собой. Вы можете лететь, ехать на автомобиле, на велосипеде или идти. Предположим, что вы решаете ехать на автомобиле. Тогда вам нужно найти маршрут, который для вас наиболее привлекателен.

Двигаясь, вы должны помнить или видеть контрольные точки на карте и на местности, которые показывают, на правильном ли вы пути. Если ваши попутчики имеют другой, нежели вы, пункт назначения, вам нужно выяснить, в какой точке они хотят отделиться от вас. Позднее, когда вы достигаете пункта назначения, вам нужны особые способы, чтобы проверить, действительно ли это место, где вам хочется находиться, и действительно ли вы достигли всего, чего хотели». На процесс принятия решений влияет множество внутренних и внешних факторов: знания и опыт лица, принимающего решение; наличие у него своевременной информации; время, отводимое на принятие решений; уровень его полномочий; система верований и убеждений, а также способность применять специальные техники принятия решений и отстоять принятое решение.

По своей сути управленческое решение - разработанный и принятый, формально зафиксированный проект социальных изменений. Поэтому всякое

управленческое решение есть акт осуществления управленческого воздействия, средство выражения и способ регулирования управленческих отношений в конкретно-исторических условиях и социальной среде.

Государственно-управленческое решение – осознанно сделанный субъектом государственного управления выбор целенаправленного воздействия на социальную действительность, выраженный в официальной форме. Между тем существует более широкое понятие государственного решения, - это властная воля государства, которая приобретает официально выраженную форму, будучи закрепленной в существующих государственных актах, издаваемых государственным органом либо должностным лицом в соответствии со своей компетенцией и в пределах предоставленных полномочий.

Принятие государственного решения традиционно рассматривается как этап волевого акта, совершаемого субъектом, наделенным государственно-властными полномочиями, при выборе одной из существующих возможностей в достижении предполагаемого результата намечаемых действий. Таким образом, государственное решение – это, как правило, идеальная модель будущего, где содержится информация, данная субъектом власти, о желательности и нужности того, что должно быть исполнено.

В процессе принятия решения может оказаться важным, принимается ли решение одним человеком или группой (командой), регламентируется ли принимаемое решение действующими в организации правилами, насколько важным является для исполнителей принятое решение, насколько решаемая задача нова, имеются ли необходимые ресурсы для реализации решения, необходимо ли соблюдать конфиденциальность, каковы требования к качеству принимаемого решения и т.п. Некоторые из этих факторов являются взаимодополняющими, но каждый из них по-своему влияет на процесс принятия решений.

Различают запрограммированные и незапрограммированные решения. Большинство проблем, с которыми приходится встречаться, это те, которые

неоднократно встречались и раньше и для которых имеется готовый рецепт решения. У нас есть «программа» решения проблемы: мы знаем, что надо делать. Это - запрограммированное решение. Иметь готовое решение удобно, но всегда существует опасность того, что ввиду изменения ситуации с тех пор, как решалась подобная проблема, готовый ответ окажется неправильным.

Механизм инвестиционного процесса базируется на обосновании и реализации наиболее эффективных форм вложений капитала, направленных на расширение экономического потенциала предприятия. Для осуществления инвестиционной деятельности вырабатывают инвестиционную политику, которая является частью стратегии развития предприятия и общей политики управления его прибылью. Она заключается в выборе и реализации наиболее эффективных форм вложения капитала с целью расширения объема операционной деятельности и формирования инвестиционной прибыли. Инвестиционный процесс всегда связан с двумя факторами: временем и риском. Риск обусловлен недополучением желаемого прироста капитала в настоящем периоде и возмещением потерь от инфляции в предстоящем периоде. Основной формой реализации инвестиционного процесса являются инвестиции [6].

Под инвестициями понимают вложения денежных средств в основной капитал, финансовые и нематериальные активы предприятия. Инвестиции в основной капитал связаны с необходимостью расширения производства, возмещения выбывающего основного капитала или модернизации производственного оборудования. Инвестиции в финансовые активы – это вложение денежных средств в операции с ценными бумагами других организаций. Инвестиции, направленные на приобретение патентов, лицензий, товарных знаков и т.п., представляют собой инвестиции в нематериальные активы [6].

Инвестиции в физические активы (реальные инвестиции) – это долгосрочные вложения средств в создание активов, связанных с

осуществлением операционной деятельности предприятия.

Инвестиции в финансовые активы представляют собой вложение капитала в различные финансовые инструменты, а также в активы других предприятий.

К инвестициям в нематериальные активы относятся объекты интеллектуальной собственности, в том числе: права на результаты интеллектуальной деятельности; патенты; лицензии; права пользования земельными участками, природными ресурсами; программные продукты, монопольные права; привилегии; торговые марки; товарные знаки и др.

Портфельные инвестиции – вложение средств в ценные бумаги (акции, облигации и др.) или контракты. Особенность этого вида инвестиций состоит в том, что они из-за ограниченного своего размера не могут обеспечить их владельцам контроль за акционерным обществом, в связи с чем не оказывают существенного влияния на эффективность и целенаправленность их использования.

По приобретаемому праву собственности инвестиции подразделяются на прямые и косвенные. Прямые инвестиции – это капитальные вложения непосредственно в производство какой-либо продукции, включающие покупку, формирование или расширение фондов предприятия, модернизацию основных средств. Они, как правило, обеспечивают инвесторам фактический контроль над инвестируемым объектом. Косвенные инвестиции представляют собой вложения в портфель ценных бумаг или имущественных ценностей [6].

Человек на протяжении всей жизни является объектом инвестиций. Существование человека без инвестирования в него значительных по объему и времени средств в современных условиях становится просто невозможным. Инвестиции в человеческий капитал начинаются с момента появления на свет ребенка. Само его рождение в современных условиях требует значительных средств. Именно тогда происходит формирование капитала здоровья, продолжающееся в течение всей жизни человека. Первые

инвестиции в человека производят семья, домашнее хозяйство. В семье у ребенка происходит формирование первичных знаний о природе и обществе, его окружающем. Домашние хозяйства определяют направление, структуру, качество и количество первоначальных инвестиций в человеческий капитал. Чем выше образовательный уровень, уровень доходов семьи, тем больший объем инвестиций осуществляется в процессе формирования человеческого капитала. Государство призвано создавать всем членам общества равные стартовые возможности в формировании человеческого капитала. Эффективность и размеры вложений в молодежную составляющую человеческого капитала зависят не только от волеизъявления человека, но и от проводимой государством политики по сбережению, воспроизводству, формированию, развитию и активному использованию человеческого потенциала. От качества данной социально-демографической группы зависят либо прогрессивное развитие общества, либо его деградация.

Участие человека в развитии региона в настоящее время требует получения длительного по времени и качественного образования. Капитал образования, который призвана сформировать система образования, по всем параметрам должен отвечать потребностям современного инновационного производства. Только в этом случае средства, вложенные в человека, начнут давать отдачу в виде роста производительности труда, повышения качества и количества производимых инноваций, товаров и услуг, роста дохода носителя капитала и обеспечивать экономический рост в масштабах всего общества.

Таким образом, основную нагрузку при формировании человеческого капитала несут на себе государство (федеральный, региональный и муниципальный уровни) и домохозяйства.

Из всех видов инвестиций в человеческий капитал наиболее важными являются вложения в здоровье и образование. Общее и специальное образование улучшают качество, повышают уровень и запас знаний человека, тем самым увеличивая объем и качество человеческого капитала.

Инвестиции в высшее образование способствуют формированию высококвалифицированных специалистов, труд которых оказывает наибольшее влияние на темпы экономического роста.

В плане привлечения инвестиций в здравоохранение кажется логичным развитие частной медицины, где инвестор может получить прибыль. Однако во многих случаях частные инвестиции не могут быть эффективными. Например, бесполезно лечить индивидуально заразные болезни, поскольку при контактах с окружающими неизбежно возникает рецидив. Кроме того, специфика медицинского обслуживания состоит в том, что больной человек не в состоянии принимать рыночных решений в силу существенного неравновесия переговорных позиций – в случае тяжелого заболевания человек готов отдать любую цену за лечение и легко становится жертвой вымогательства (чем успешно пользуются различные шарлатаны). Велика также асимметрия информации относительно качества лечения – медицинские услуги являются классическим примером доверительного товара, когда невозможно изначально быть уверенным в эффективности лечения, т.е. в качестве предоставляемого товара. Таким образом, спрос на медицинскую помощь нечувствителен к цене. В силу сказанного выше по крайней мере экстренная и базовая медицинская помощь должна быть проинвестирована государством в виде либо прямого финансирования, либо обязательного страхования. Частные же инвестиции возможны при опробировании новых методов лечения, создании дополнительного комфорта для пациентов и т.д. Страховая медицина снимает некоторые институциональные проблемы, однако интересы общества заключаются в том, чтобы охват медицины был стопроцентным, тогда как наличие или отсутствие полиса может быть критерием предоставления или непредоставления помощи. Поэтому базовое медицинское обслуживание – это предмет государственного инвестирования, поскольку является классическим видом общественного блага.

Таким образом, в принципе разумная комбинация различных видов

медицины – частной, страховой и государственной, существующих сейчас в Российской Федерации параллельно, может стать примером эффективного развития капитала здоровья.

Социальное обеспечение появилось среди обязанностей государства относительно недавно. Наиболее полно данная категория была продемонстрирована в доктрине «социального рыночного хозяйства» Л. Эрхарда, что позволило послевоенной Германии, будучи побежденной разрушенной страной, потерявшей огромные территории, за короткий срок восстановить экономику. Это явление вошло в историю под названием «немецкого экономического чуда» [8]. Данный опыт наглядно показал, что право человека на жилье, достойный уровень пособий и т.д. не только не тормозит экономический рост, но и служит в некотором смысле «подушкой безопасности» при снижении экономической активности. Кроме того, инвестиции в социальное обеспечение помогают преодолеть демографические проблемы, которые становятся основополагающими для промышленно развитых стран. Вместе с тем забота государства о старшем поколении позволяет молодым работать более эффективно, поскольку часть семейных обязанностей может исполнить квалифицированный социальный работник.

Подобно системе здравоохранения, пенсионная система также может быть инвестирована государством, корпорациями или частными субъектами. По форме пенсия может быть «базовой», страховой и накопительной. Соответственно, государственные пенсии являются общественным благом, так как обеспечивают равные права на достойную старость всем членам общества, независимо от трудового стажа и является формой пособия. Страховая пенсия формируется из взносов работодателей и является инвестированием в будущие периоды нетрудоспособности экономического субъекта.

Такая пенсия представляет собой классическое страхование, с одной стороны, и вложения в будущие доходы (поскольку все экономические

субъекты, как правило, намереваются воспользоваться данной «страховкой») – с другой. Вариант же накопительной пенсионной системы – это инвестирование будущего благосостояния в чистом виде, поскольку представляет собой формирование наследуемых банковских счетов. Здесь также возможна комбинация трех видов формирования будущей пенсии, каждый из которых взаимодополняем. Базовая пенсия обеспечивает прожиточный минимум, позволяющий лицам, потерявшим трудоспособность, сохранять определенный уровень потребления. Страховая пенсия побуждает стремиться к наибольшему доходу в настоящем, чтобы при выходе на пенсию не очень сильно менять привычный уровень потребления. Накопительная пенсия кроме возможности повысить в будущем пенсионные выплаты способствует дополнительным инвестициям на фондовом рынке страны [5].

Фундаментальная наука не может быть объектом коммерческих инвестиций в силу слишком большого периода окупаемости и ее низкой вероятности. Поэтому это предмет вложений меценатов или государства. Практическая наука же в виде производства инноваций представляет собой хоть и весьма рискованный, но потенциально прибыльный бизнес. Для инвестирования в инновации необходимо создавать системы дополнительного стимулирования (налогового, инфраструктурного и пр.). Хорошо себя зарекомендовало создание специальных территориальных зон (технопарков, наукоградов), обладающих особым статусом и пользующихся государственной поддержкой.

Общеизвестно, что лидеры по качеству человеческого капитала – это страны с активной иммиграцией ученых, изобретателей, конструкторов. В связи с этим инвестиции в иммиграцию могут давать долговременный положительный эффект. Это могут быть гранты молодым перспективным студентам, создание международных лабораторий, системы преференций для въезжающих в страну лиц интеллектуального труда – носителей технологий, знаний и навыков. Для России, к сожалению, характерен выезд

подобного рода трудовых ресурсов и въезд неквалифицированных работников, что в целом способствует деградации человеческого капитала. Это связано и с падением престижа интеллектуального труда, и с тяжелой экономической ситуацией в сопредельных странах, удешевляющей их труд, что препятствует замещению труда капиталом. Данную ситуацию необходимо менять в самое ближайшее время, иначе вместо инновационного развития в стране окончательно установится курс на технологическую деградацию.

Следует понимать, что современное экономическое развитие в большинстве промышленно развитых стран осуществляется на фоне снижающихся либо вообще отрицательных темпов демографического роста, во многом компенсируемых за счет иммиграции. Применительно к нашей стране ситуация развивается схожим образом [5].

В. В. Жириновский как лидер-коммувоажер продемонстрировал свои способности и в том, что умело и легко конвертировал одни ресурсы в другие и обратно. Став известным политиком, он одновременно сделался и весьма состоятельным человеком. Но Жириновский не забывал проводить крупные инвестиции в партийное строительство, в организацию избирательных кампаний, сохраняя свое место на российской политической арене [3].

Жилищно-коммунальный комплекс – это мощный рынок, который нуждается в финансовых вливаниях. Общая потребность в средствах на полное восстановление и модернизацию объектов коммунальной инфраструктуры составляет 1,456 трлн руб. Данный объем средств не может быть обеспечен лишь за счет бюджетных инвестиций. Необходимо создание условий для привлечения средств внебюджетных источников. Для этого программа модернизации направлена на формирование инвестиционной привлекательности коммунального комплекса.

Важным условием успешной реализации реформы ЖКХ является создание полноценных рыночных отношений в сфере ЖКХ. Вхождение коммерческих структур в сферу эксплуатации коммунальных систем

стимулирует создание конкурентных условий в сфере предоставления услуг ЖКХ.

Действуя в сфере ЖКХ, частные компании способны: выйти на уровень безубыточности при действующем уровне тарифов за счет повышения эффективности хозяйственной деятельности; вовлечь в экономический оборот огромный пласт муниципальной и государственной собственности, увеличив капитальную базу экономики страны; более эффективно, осторожно и вдумчиво вкладывать инвестиции в отрасль.

Необходимо избавиться от создавшегося стереотипа, что бизнес придет в сферу ЖКХ, только когда будет очевидной выгода, т. е. когда государство с участием граждан капитально отремонтирует жилищный фонд, заменит сети, установит приборы индивидуального и коллективного учета, ликвидирует ветхое и аварийное жилье, выстроит систему платежей [4].

Счет операций с капиталом и финансовыми инструментами аккумулирует три функциональные группы активов или обязательств: прямые инвестиции; портфельные инвестиции; прочие инвестиции.

Прямые инвестиции осуществляются для оказания воздействия на процесс управления предприятием, что достигается посредством участия в его капитале.

Портфельные инвестиции представляют собой вложения в долговые и долевыми ценные бумаги, которые приобретаются главным образом для получения дохода. Для разграничения прямых и портфельных инвестиций на практике используется следующий критерий: если инвестор владеет десятью и более процентами обыкновенных акций предприятия, считается, что вложенные средства носят характер прямых инвестиций [6].

Таким образом, с переходом к рыночной экономике изменилась инвестиционная деятельность, стимулирование инвестиционных процессов. За последние десятилетия полностью перестроился весь инвестиционный сектор российской экономики, потеряв прежнюю опору на государственный бюджет.

2 Принятие решений в сфере государственного и муниципального управления, виды и функции государственных управленческих решений

Институт принятия политических и управленческих решений на различных уровнях и органах государственной власти является ключевым узлом в управлении важнейшими сферами общественной жизни. Более того, политику в собственном смысле слова невозможно представить без механизмов, подготовки, принятия и реализации решений. Сама политика в той или иной степени является результатом механизмов и процессов принятия решений.

О значимости данной проблемы для государственного управления свидетельствует тот факт, что в западных странах теория принятия политических решений уже в течение более полувека разрабатывается как самостоятельный раздел политологии и теории государственного управления.

В разработку тех или иных аспектов этой проблематики внесли вклад такие известные западные исследователи, как Г. Лассуэлл, Ч. Линдблом, Дж. Бьюкенен, Д. Истон, Р. Арон, Г. Алмонд, Г. Саймон, Р. Даль и др. В их работах сформулированы основные принципы, методы, технологии, этапы выработки, выбора, принятия и реализации политических и управленческих решений различными органами государственной власти. В США и многих европейских странах на факультетах политической науки, в школах публичной политики и государственного управления читаются учебные курсы по выработке, принятию и осуществлению государственных решений. В последние годы эта проблема привлекает внимание отечественных исследователей.

Характер и содержание принимаемых властными структурами политических и административных решений указывают на цели, механизмы

и средства осуществления государственного управления. С помощью института принятия и реализации решений от будничных до жизненно важных для данного общества обеспечивается взаимодействие управляемых и управляющих, воспроизводство самой политической системы, а также контроль над различными видами ресурсов, находящихся в распоряжении общества и государства. Политические решения играют незаменимую роль в качестве инструмента предотвращения или разрешения разного рода внутренних и внешних конфликтов [2].

В результате процесс принятия решений, приобретает форму согласования интересов и позиций различных групп элит, представляющих различные заинтересованные группы и властные структуры. Общепринятым правилом в процессе такого согласования позиций являются многочисленные соглашения и компромиссы, часто временные, между руководителями различных заинтересованных групп и правительственных агентств.

При таком положении вещей способность заинтересованных групп и представляющих их элит достигать соглашений и компромиссов друг с другом по конфликтующим проблемам регионального, религиозного, этнического и социально-классового характера становится важной особенностью политической жизни стран с этнонациональной, конфессиональной, культурной, региональной и иными формами плюрализма. Именно к таким странам относится и Россия [2].

Высшие органы государственной власти в лице главы государства, парламента и правительства в совокупности выполняют функции разработки, принятия и реализации основных направлений развития и функционирования важнейших сфер общественной и политической жизни государства. Решения указанных органов имеют общенациональное значение и обязательны для исполнения как всеми без исключения звеньями государственного аппарата, так и всеми гражданами на всей территории, на которую распространяется юрисдикция государства. Речь идет о взимании налогов и распределении доходов, формировании и выполнении бюджета, создании и сохранении в

надлежащем порядке инфраструктур всех сфер общественной жизни, осуществлении связей с иностранными государствами и т.д. [2].

Государственные решения бывают в известной мере политическими и административными. Первые принимаются по наиболее важным общественно значимым проблемам политическим руководством, т.е. высшими органами государственной власти, либо руководителями, непосредственно исполняющими полномочия государственных органов (президент, председатель правительства, председатели палат парламента, руководители законодательных и исполнительных региональных органов власти, министры и некоторые другие). Политические решения составляют первичный уровень государственных решений, тогда как административные решения являются вторичными, имеющими подчиненно-вспомогательное значение. Административные решения производны от политических в том смысле, что они направлены на обеспечение условий для подготовки, принятия и реализации решений политического руководства. Отличительная особенность государственных решений административного уровня в том, что они имеют, как правило, обезличенный характер. В их подготовке, принятии и выполнении участвует большое число специалистов разного профиля и поэтому их авторство не связывают с именем конкретного госслужащего [7].

Принятие политических решений – центральный элемент преобразования политических требований различных групп и граждан в приемлемые для всего общества средства и методы регулирования социальных отношений. Другими словами, принятие решений – это технологическое преобразование политической власти в управление социальными процессами. Здесь определяющее значение приобретают политические приоритеты, стоящие перед государством. Под политическими приоритетами подразумеваются особо выделенные установки и ориентиры, которым придается первостепенное значение и которые ставятся во главу угла при выработке основных направлений социально-экономического, технологического и культурного развития страны. Именно исходя из них

определяются стратегические интересы государства на международной арене. Решения, принимаемые в различных государственно-административных структурах, должны полностью соответствовать общей стратегической линии государства [2].

Многогранные проявления общественной жизнедеятельности и возникающих в ней ситуаций объясняют большое разнообразие соответствующих решений, принятие которых требуется со стороны государства. Классификация государственных решений позволяет систематизировать их по различным основаниям, например, по субъектам управления, времени и сфере действия, содержанию и форме и т.д. Итак, государственные решения можно классифицировать следующим образом.

- а) по субъектам управления:
 - общенародные (выборы, референдум),
 - республиканские, региональные, местные,
 - законодательной власти, исполнительной власти, судебной власти,
 - единоличные, коллегиальные,
- б) по целям и времени действия – стратегические (долгосрочные), тактические (среднесрочные); оперативные (краткосрочные),
- в) по масштабу действия – общегосударственные, локальные, внутриведомственные, межведомственные,
- г) по нормативной природе – общие (нормативные), частные (ненормативные),
- д) по юридической силе – высшие (конституционные), законодательные, подзаконные,
- е) по видам государственного управления – гражданские, военные,
- ж) по формам правовых актов – законы (конституционные, кодексы), указы (президентские), постановления (парламента, палаты парламента, правительства, суда, прокуратуры), распоряжения (президента, правительства, руководителей законодательных и исполнительных органов власти), приказы (руководителей госорганов и их структурных

подразделений, военные), приговоры (суда), санкции (следственных, прокурорских органов), декреты, указания, предписания, инструкции и т.д., программы, декларации, положения, уставы, межгосударственные договоры и соглашения,

з) по порядку принятия – способу оформления и придания юридической силы: первичные, т.е. непосредственно приобретающие юридическую силу (законы, указы, постановления и т.п.), вторичные, т.е. вводимые в действие и утверждаемые другими решениями (например, инструкция, утверждаемая приказом министра, положение, утверждаемое постановлением главы администрации, и т.п.),

и) по методам разработки – типичные (аналогичные), нетипичные (оригинальные),

к) по содержанию – политические, административные, экономические, организационные, технологические и др.,

л) по форме изложения – письменные, устные,

м) по механизму действия – прямого (непосредственного) действия, рамочные (отсылочного характера),

н) по значимости для исполнения – обязательные, рекомендательные,

о) по характеру воздействия – стимулирующие, протекционистские, мотивационные, ограничительные, запретительные и др.,

п) по степени публичности (открытости) – общего пользования, служебного пользования, секретные, совершенно секретные.

Данная классификация выражает системную характеристику всего комплекса государственных решений. Она охватывает наиболее общие, но при этом и свойственные таким решениям, характерные признаки.

Решающую роль в разработке и принятии долгосрочных и стратегических решений, определяющих основные направления и приоритеты социально-экономического и политического развития страны принадлежит высшему политическому руководству страны, высшими органами государственной власти в лице законодательного собрания, главы

государства и его аппарата, правительства и судебных органов. Речь идет о политическом управлении делами всего общества. В данном контексте государство призвано обеспечить функционирование и развитие основных сфер жизни людей, создать и поддерживать инфраструктуру, на которой базируется вся жизнедеятельность общества, в том числе и экономической системы.

Стратегическое решение – это решения общенационального значения, обязательные для исполнения всеми без исключения органами и звеньями государственного аппарата и гражданами. Важнейшая функция государства в этом контексте состоит в обеспечении целостности и единства институтов и органов, выполняющих разнообразные функции управления.

Единая система вертикальных связей между различными уровнями власти, иерархическая подчиненность низших уровней высшим отнюдь не противоречит той или иной степени автономии или самостоятельности нижестоящих властных органов. Дело в том, что в демократическом государстве политические и иные решения должны, когда это возможно и выгодно, приниматься на том уровне, где они возникают. Как правило, региональные и муниципальные власти знают и понимают местные проблемы лучше, чем центральные, т.е. они способны более оперативно реагировать на эти проблемы и принимать адекватные ситуации решения [2].

Прежде всего, управление строится на разделении властных полномочий по горизонтали и вертикали. В первом случае речь идет о разделении на каком-либо одном уровне, например федеральном, между различными равными по своему статусу ветвями власти, министерствами или подразделениями министерств в горизонтальном разрезе.

Во втором случае имеет место разделение управленческих прерогатив и функций по вертикали между уровнями властной системы. С этой точки зрения системной составляющей управления является иерархический принцип, в соответствии с которым органы нижестоящего уровня подчиняются вышестоящим. Здесь преобладают отношения субординации,

власти и подчинения, свободы и зависимости, соблюдение исполнительской дисциплины низовыми структурами в отношении решений, принимаемых верхними уровнями управления.

Иерархический принцип выражается прежде всего в существовании трех уровней государственного управления: общенационального, регионального и местного. Здесь ключевую роль играет административно-территориальное устройство государства, определяющее характер и особенности взаимоотношений между его составными частями, между всеми тремя уровнями управления.

Как в унитарном, так и особенно в федеративном государстве немаловажную роль играют власти среднего уровня. В унитарном государстве это – власти областей, провинций, кантонов, департаментов и др., а в федеративном – субъектов федерации: земель в ФРГ, штатов в США и Индии, провинций в Канаде, республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных округов, автономной области в Российской Федерации.

Выделяется также третий – муниципальный – уровень управления, однако в демократических государствах органы местного самоуправления выведены из структуры государственной власти. Не следует преувеличивать самостоятельность органов местного самоуправления, поскольку гарантом финансового обеспечения их деятельности является общенациональное правительство.

Единая система вертикальных связей между различными уровнями власти, иерархическая подчиненность низших уровней высшим отнюдь не противоречат той или иной степени автономии нижестоящих властных органов. Дело в том, что в демократическом государстве политические и иные решения должны, когда это возможно и выгодно, приниматься на том уровне, где они возникают [1].

Система государственного управления преследует множество целей, в частности обеспечение социальной и политической стабильности в стране, а

также ее обороноспособности, поддержание правозаконности, сокращение социального неравенства, создание равных условий для всех субъектов рыночных отношений и т.д.

Государственное управление может осуществляться разными методами и средствами: как правовыми нормами, так и средствами принуждения, как запрещением и принуждением, так и поощрением. Характер используемых государственной властью средств и способов управленческих действий определяется формой государства. Они более или менее существенно отличаются в демократическом, авторитарном и тоталитарном государственно-политических режимах [1].

Немалое значение в управлении имеют не только цели, но средства и пути их достижения. Именно последние зачастую дают объективный результат управленческой деятельности. Но в то же время нельзя забывать и тот факт, что пресловутый принцип «цель оправдывает любые средства» неприемлем в условиях демократического правового государства. Известно, что этот прием часто использовался тоталитарными и авторитарными режимами, которые оправдывали свои действия сомнительными доводами о революционной, идеологической, политической или иной целесообразности.

Главное предназначение системы управления – сохранение и обеспечение единства и целостности государства и общества. Она играет ключевую роль в создании и защите социальной и экономической инфраструктуры, защите институтов гражданского общества и обеспечении благоприятных условий их жизнеспособности и эффективного функционирования.

Речь идет о взимании налогов и распределении доходов, формировании и выполнении бюджета, создании и сохранении в надлежащем порядке инфраструктур всех сфер общественной жизни, осуществлении связей с иностранными государствами и т.д.

Важную роль играет существование таких сфер и институтов, результаты деятельности которых нельзя соизмерить в терминах

материальной окупаемости или некупаемости. Это, в частности, системы образования и здравоохранения, социальная помощь нетрудоспособному населению, фундаментальная наука, поддержание обороноспособности страны, охрана правопорядка и т.д. [1].

Государственные служащие выделились в относительно самостоятельный общественный слой сравнительно недавно. Со второй половины XIX – начала XX в. в ведущих западных странах был осуществлен комплекс административных реформ, направленных на профессионализацию государственных служащих. Речь шла, в частности, об ослаблении влияния политических, идеологических и иных факторов, не имеющих прямого отношения к повседневному управлению государственными делами и профессиональному уровню работников.

В результате профессиональный чиновник, во многом уже не зависящий от перипетий постоянных выборов и смен у власти партийных правительств, стал одной из центральных фигур в системе государственного управления. В настоящее время в большинстве стран государственные служащие обладают особым статусом, предусматривающим соблюдение ими корпоративной этики, лояльности по отношению к правительству, политической нейтральности, отказа от забастовок и т.д. В идеале речь идет, по сути дела, о деполитизации и деидеологизации государственного аппарата [1]. Это естественно, поскольку государственные служащие являются исполнителями, проводниками в жизнь тех решений, которые принимаются высшим политическим руководством страны.

Если высшие должностные лица политического характера находятся в прямой зависимости от результатов избирательной борьбы и расстановки сил в законодательных собраниях, государственно-административный аппарат не зависит от этих колебаний и перестановок на вершине государственной власти. Будучи инструментом осуществления непосредственных управленческих функций, чиновники и служащие государственного аппарата продолжают выполнять возложенные на них задачи независимо от

правительственных кризисов, роспуска парламента, досрочных выборов и т.д. Поэтому, в отличие от глав правительств, министров и администраторов высшего звена, которые, как правило, приходят и уходят, основная масса чиновничества представляет собой стабильный контингент лиц, составляющих костяк системы государственного административного управления. Поэтому неудивительно, что чиновничество стало могучей и влиятельной силой, подчас независимой от подлежащих периодической смене правительства и выборных органов власти.

С учетом всего этого можно сказать, что государство представляет собой особую организацию публичной власти, располагающую специальным аппаратом управления социальными и экономическими процессами, обеспечивающим единство и оптимальное функционирование всего общества. Каждый государственно-правовой режим располагает собственными, характерными только для него механизмами управленческих действий. При выполнении своего функционального назначения органы государства взаимодействуют друг с другом и с населением, используя определенный комплекс средств и способов управленческого воздействия.

Сложность государственного управления еще более возрастает в связи с теми динамическими изменениями, которые происходят в настоящее время в мире. Последние три-четыре десятилетия характеризуется существенным повышением уровня информатизации всех сфер общественной жизни. Все более очевидной становится тенденция их насыщения работниками умственного труда. Это, в свою очередь, ставит на повестку дня проблему поисков новых форм и средств социального управления, подготовки соответствующего высококвалифицированного персонала [1].

Таким образом, эти проблемы приобретают все более растущую значимость и актуальность в контексте информационной и телекоммуникационной революции, которая вносит изменения не только в экономику и социальную сферу, но и систему государственного управления.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Гаджиев К.С. Введение в политическую теорию: учебник для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2022. – 410 с.
- 2 Гаджиев К.С. Политология: учебник для вузов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2022. – 424 с.
- 3 Купряшин Г.Л. Основы государственного и муниципального управления: учебник и практикум для академического бакалавриата. – М.: Юрайт, 2022. – 500 с.
- 4 Ланцов С.А. Политология: учебник для вузов. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юрайт, 2021. – 454 с.
- 5 Марковская Е.И. Gr. Взаимодействие бизнеса и органов власти: учебник и практикум для вузов. – М.: Юрайт, 2022. – 304 с.
- 6 Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления в 2 т. Том 1: учебник для академического бакалавриата. – 3-е изд., пер. и доп. – М.: Юрайт, 2021. – 301 с.
- 7 Попова Н.Ф. Административное право: учебник и практикум для вузов. – 4-е изд., испр. и доп. – М.: Юрайт, 2021. – 333 с.
- 8 Чалдаева Л.А. Финансы, денежное обращение и кредит: учебник для вузов. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Юрайт, 2020. – 381 с.