**ЛЕКЦИЯ № 10 Принципы государственного управления.**

**1. Понятие принципа государственного управления**

Реализация целей государственного управления основывается на базисных положениях, которые заключаются в его принципах. Принципы (от лат. «principium») - это исходные, фундаментальные положения одного порядка с закономерностями.

Это центральное понятие, руководящая идея, основание системы, отражающее сущностные черты и качественные параметры явления. По своей природе принципы объективны, познаваемы и функциональны, включают в себя три взаимосвязанные и взаимно обусловливающие друг друга аспекта:

- онтологический, который раскрывает объективные основания формирования принципов и их реализации в повседневной практике, диалектику взаимодействия и взаимообусловленности с другими принципами и закономерностями функционирования государства;

- гносеологический аспект связан с языком, логикой и структуризацией принципов, их научной интерпретацией. Это результат научного осмысления отношений, явлений и процессов;

- методологический аспект определяет роль принципов в научно-аналитической и практической государственно-управленческой деятельности.

В отличие от закономерностей, которые действуют независимо от воли, сознания и пожеланий отдельных людей, принципы устанавливаются и реализуются в результате сознательно-познавательной и интеллектуально-конструктивной деятельности людей. Принципы имеют форму определенного научного положения, закрепленного в соответствующей правовой форме. В силу всего этого принципы достаточно серьезно отягощены элементами субъективизма. Однако данное обстоятельство не дает оснований считать принципы чисто субъективными. По форме они действительно субъективны, но по содержанию объективны.

Принципы государственного управления - это научно обоснованные и законодательно закрепленные положения, в соответствии с которыми строится, функционирует и развивается система государственного управления как система.

Это те фундаментальные идеи и положения, которые:

а) отражают наиболее существенные, главные, объективно необходимые закономерности, отношения и взаимосвязи властвования и государственного управления;

б) характеризуют лишь наиболее устойчивые отношения и связи;

в) носят общий, а не частный характер, охватывают преимущественно те отношения и взаимосвязи, которые присуши управлению как целостному социальному явлению. Именно поэтому к отличительным свойствам принципов государственного управления относятся их диалектичность и системность.

Принципы призваны в научной, а затем и в правовой форме отражать закономерности, отношения и взаимосвязи, объективно присущие государственному управлению. Так в принципах федерализма; законности; приоритетности прав и свобод человека и гражданина; равного доступа граждан к государственной службе; единства правовых и организационных основ государственной службы; взаимосвязи государственной службы и муниципальной службы; открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю, объективного информирования общества о деятельности государственных служащих; профессионализма и компетентности государственных служащих; защиты государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Последовательная реализация указанных принципов - достаточно прочная основа высокоэффективного функционирования государственного аппарата. Они придают управлению необходимую социально-политическую и правовую направленность, обеспечивают оптимальную «конфигурацию» участия служащих в управленческом процессе.

2. ОСНОВАНИЯ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ПРИНЦИПОВ

ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В научной литературе приводится множество не только самых разнообразных, часто не стыкующихся между собой принципов, но и примеров их систематизации. Выделялись такие подсистемы принципов в государственном управлении, как: политические (социально-политические) и организационные, организационно-политические, организационно-технические построения аппарата управления, организационно-технические деятельности аппарата управления; политические, экономические, организационно-правовые, технические, общие сущностные, организационно-политические, видовые, частные функциональные и др.

Естественно, что каждая национальная система государственного управления функционирует в соответствии со своими принципами. И это понятно, ведь принципы отражают сущность государства, определяются формой государственного устройства, системой правления и политическим режимом, ориентированностью государства на те или иные идеалы и ценности.

Советская система управления была построена на принципах жесткого централизма, партийного руководства, идеологического единообразия, государственной монополии на средства производства и т.д. В условиях демократии успешно управлять может только то государство, которое исповедует принципы демократии и плюрализма, законности, свободы, социальности и гуманизма.

В зарубежной науке существуют различные подходы к систематизации принципов государственного управления. Чаще всего предлагается классифицировать принципы на общие, специальные и частные. Первые раскрывают сущностно-содержательную, общецелевую направленность государственного управления, вторые - ее организационно-технологическую сторону, третьи - особенности руководства деятельностью отдельных участников управленческого процесса.

Общие принципы - это принципы системности, объективности", демократизма, оптимальности, информационной достаточности, стимулирования и др. Их в свою очередь можно подразделить на социально-ценностные и социально-функциональные. К первой подгруппе относятся демократизм; законность; федерализм; социальная ориентированность; гуманизм (нравственность). Вторую подгруппу образуют принципы научной обоснованности; правовой упорядоченности; разделения власти; информационной достаточности.

• частные, среди которых выделены принципы, применяемые в различных подсистемах или сферах общества (экономической, социально-политической, духовной), и принципы, используемые при анализе различных общественных явлений, организаций, институтов;

• организационно-технологические, в число которых входят принципы единоначалия, сочетания федерального, регионального и местного управления, конкретности, распределения труда, склярный принцип, принципы иерархии, единства распорядительства, одного начальника, делегирования полномочий, диапазона управления.

Мировой опыт, особенно двух последних столетий, неопровержимо свидетельствует, что наибольших успехов в экономическом и социальном развитии достигли страны, избравшие демократический путь развития. В этом отношении принцип демократизма в управлении сыграл роль величайшего стимулятора. Данный принцип позволяет полнее учитывать интересы граждан, объединять их усилия на достижениях целей государственного управления.

Реальное содержательное наполнение принципа демократизма заключается:

а) в реальной, а не декларативной реализации народовластия, в открытости и гласности государственно-управленческой деятельности. Поэтому государство в лице всех его управленческих структур обязано обеспечивать объективное и всестороннее информирование управляемых о состоянии экономики, социальной сферы, общественных отношений, о внутренней и внешней политике государства; своевременно и регулярно публиковать документы, аналитические отчеты, статистические данные, результаты социологических исследований и другие материалы, характеризующие деятельность государственных органов всех уровней; гарантировать свободное публичное обсуждение концепций, доктрин, целевых программ, законопроектов, а также ресурсов, средств и методов их осуществления; предоставлять гражданам возможность не формально, а реально контролировать деятельность управляющих органов, привлекать общественность к анализу и оценке результатов и последствий выполнения программ и планов;

б) в политическом, идеологическом и экономическом плюрализме.

Плюрализм - характерная черта современных режимов государственного управления, предполагает участие в государственной жизни различных социальных и политических групп, партий и организаций, интересы, идеи и установки которых находятся в постоянной конкурентной борьбе. Это - подход, обосновывающий свободную борьбу мнений между участниками управления при выборе целей, альтернативных проектов и принятии решений, при определении средств и методов их осуществления.

Многообразие и альтернативность в управлении, однако, нельзя трактовать только как противоположность единству, типичности и единообразию. Плюрализм разумен в рамках учета, как общих национально-государственных интересов, так и интересов различных социальных групп и классов, административно-территориальных и муниципальных образований, отдельных граждан. Единство власти, единство государства и плюрализм неразрывно связаны между собой, причем связаны не механически, а диалектически.

Рациональное управление делами общества и государства невозможно без сильного его правового обеспечения, причем на принципах законности и прочного правопорядка. И это хорошо известно с давних времен. Принцип законности конкретизируется в ряде требований: а) верховенстве закона; б) гарантированности конституционно закрепленных прав и свобод человека и гражданина; в) осуществлении государственных властно-управленческих функций исключительно на основе законов и соответствующих подзаконных актов; г) верховенстве Конституции и законов над иными нормативно-правовыми актами и т.д.

Величайшим достижением мировой цивилизации является открытие принципа разделения власти. Данный принцип создает гарантии надежности системы государственного управления, придает ему необходимую строгость, гибкость и динамизм даже при возникновении кризисных ситуаций. Однако действенность этого принципа в полной мере реализуется лишь тогда, когда он подкреплен наличием эффективного механизма «сдержек и противовесов».

В настоящее время в практике политического управления в условиях многонационального государства особое значение имеет принцип федерализма. Суть его заключается в том, чтобы путем разграничения предметов ведения между федеральным центром и субъектами федерации наиболее эффективно использовать региональные возможности. Особенно, если речь идет о крупных государствах, в которых составляющие его части значительно различаются между собой.

Принцип социальности - ориентация государственно-управленческой деятельности на создание необходимых и достаточных условий для обеспечения достойной жизни, свободного развития и самореализации творческого потенциала каждой личности. Основными критериями социальности управления являются: соблюдение прав и свобод человека; проведение активной и сильной социальной политики; обеспечение стандартов достойной жизни для большинства граждан; адресная поддержка наиболее уязвимых слоев и групп населения, сокращение и ликвидация бедности; гарантии создания благоприятных условий для реального участия граждан в выработке и социальной экспертизе решений на всех уровнях власти и управления; соблюдение прав и гарантий, признающих и развивающих систему социального партнерства; права и гарантии, ориентированные на укрепление семьи, духовное, культурное, нравственное развитие граждан и, прежде всего, молодежи; бережное отношение к наследию предков и преемственность поколений, сохранение самобытности национальных и исторических традиций.

Принцип гуманизма {нравственности) - признание человека в качестве высшей ценности для государства, его ориентированность на защиту достоинства человека и его прав на свободное развитие. Хорошо этот принцип звучит в лозунге недавнего нашего прошлого: «Все во имя человека, все для блага человека!».

Специальные принципы осуществляется конкретная повседневная организационно-распорядительная и административно-управленческая деятельность органов государственной власти. Среди этих принципов особое место занимают принципы иерархичности, оптимального сочетания централизации и децентрализации, единоначалия, сочетания федерального, регионального и местного управления, конкретности, единства распорядительства, делегирования полномочий, персональной ответственности и т. д.

Принцип иерархичности означает ответственность нижестоящих структур перед вышестоящими. Каждый работник (должностное лицо) административной иерархии отвечает за весь доверенный ему участок работы и работу подчиненных ему лиц. Только так формируется ступенчатая цепочка, звенья которой контролируются в иерархической последовательности, а их деятельность оперативно корректируется вышестоящими структурами.

Принцип оптимального сочетания централизма и децентрализма. Принцип демократизма вовсе не исключает централизм. Административные и самоуправленческие начала дополняют друг друга и позволяют избежать крайностей. С одной стороны, позволяют избежать анархии, нормативно установить определенные пределы «самодеятельности». Что особенно актуально, например, в период формирования федеративных отношений, когда власти субъектов федерации нередко и не всегда обдуманно стремятся овладеть несвойственными им полномочиями. С другой стороны, он создает благоприятные условия для творчества и развития здоровой конкуренции на местах, гарантирует защиту законных прав нижестоящих структур.

Принцип сочетания федерального, регионального государственного управления и местного самоуправления. Это достаточно сложный принцип, и его специфика для каждой страны (не обязательно федерации) уникальна. Он является как бы оборотной стороной принципа федерализма и разграничения предметов ведения, обеспечивая единство управления при его децентрализации.

Принцип сочетания единоначалия с коллегиальностью позволяет повысить уровень ответственности должностных лиц и привлечь к выработке управленческих решений работников разного уровня. Тем самым обеспечивается делегирование полномочий, которое позволяет разгрузить вышестоящие инстанции от решения рутинных вопросов, которые легко могут решаться на нижестоящих ступенях управленческой иерархии.

Принцип персональной ответственности включает в себя все виды личной ответственности (юридической, морально-нравственной, политической) и реализуется с помощью соответствующих мер принуждения, а в случае необходимости - наказания за неисполнение или некачественное исполнение принятого решения.

Частные принципы применяются в различных подсистемах государственного управления (политике, сфере регулирования рыночных отношений, системе государственной службы, дипломатии и др.)

1) приоритет прав и свобод человека и гражданина;

2) единство правовых и организационных основ федеральной гражданской службы и гражданской службы субъектов;

3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к гражданской службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами гражданского служащего;

4) профессионализм и компетентность гражданских служащих;

5) стабильность гражданской службы;

6) доступность информации о гражданской службе;

7) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;

8) защищенность гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

Свои принципы положены в основу внешнеполитической и дипломатической деятельности государства. Главные из них: невмешательство во внутренние дела других государств; запрет организации, пропагандистского поощрения и материальной помощи в подрывной и террористической деятельности, направленной на изменение общественно-политического строя другого государства; мирное разрешение международных конфликтов; гуманизм; равноправие и самоопределение народов; строгое соблюдение прав человека и основных свобод; законность; честное служение Отечеству.

Сущность государственного управления, его цели, принципы и функции, а также формы и методы органически взаимосвязаны между собой, обусловливают друг друга и тем самым образуют систему. Цели указывают вектор движения; функции отвечают на вопрос: что и как делать; формы, методы и средства опредмечивают управленческую компетенцию государства, придают ей конкретность и созидательную определенность; принципы определяют пределы разумного и возможного в управленческой деятельности.

Закономерности, отношения и взаимосвязи, отражаемые посредством понятия принципов, являются по своей природе общественными (социальными). Реально в жизни они действуют преимущественно как тенденция, как объективная предпосылка, возможность, способность, которые для своего действительного воплощения требуют активной, целенаправленной и организованной деятельности. В известной мере принципы — это открытые явления.

Рациональное и действенное применение принципов государственного управления предусматривает поэтому достижение определенного единства, согласованности, надежной связи между объективной закономерностью, отношением и взаимосвязью государственного управления, познанной и закрепленной принципом, и конкретной деятельностью субъективного фактора, главным образом, органов государственной власти и местного самоуправления.

Главное здесь — понимание диалектичности принципов государственного

управления. Развиваются отражаемые ими явления, и количественный рост одних из сторон приводит к качественным преобразованиям других. Источником такого развития выступают внутренние и внешние (системные) противоречия.

Зависимость роли принципов государственного управления от знаний, умения и действий субъективного фактора обусловливает организацию со стороны государственных органов целенаправленной работы по поиску средств, создающих реальные предпосылки для правильного и полного выражения заложенных в каждом принципе его регулирующих возможностей.

Принципы государственного управления ***взаимосвязаны между собой.*** И для практики управления весьма актуально знание того,каков же конечный результат их совокупного применения, ведьприменение одного принципа, взятого изолированно, существенно отличается от его применения во взаимосвязи с другими принципами.

Принципы государственного управления применяются в рамках ***их системы и как система.*** критерием эффективности применения принципов государственного управления является прежде всего достижение системности государственного управления,

а посредством ее — гармоничности и комплексности общественной жизни в целом и ее отдельных сфер, и областей.

***Вопросы для размышления и дискуссии***

1. Раскройте смысл понятия ≪принцип государственного управления

≫.

2. Что такое основания систематизации принципов государственного

управления?

3. Назовите общесистемные принципы государственного управления.

4. Какие виды структурных принципов вы знаете?

5. В чем суть проблемы применения принципов государственного

управления?