**ЛЕКЦИЯ 6. ≪ДРЕВО≫ ЦЕЛЕЙ И ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА**

**ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

1. Формирование «древа» целей государственного управления. 2. Стратегический уровень государственного управления. 3. Юридическое и иное ресурсное обеспечение целей государственного управления. 4. Понятие и виды функций государственного управления.

1. Формирование «древа» целей

государственного управления

В жизни людей все начинается с выдвижения каких-то целей, которые исходят из их потребностей и интересов и обычно направляются на их удовлетворение. И практически вся и всегда энергия людей уходит на реализацию целей. Вопрос о целеполагании в управлении вообще (в любом его виде), а в государственном управлении особенно, принадлежит к числу самых актуальных и важных для управленческой теории и практики. И, к сожалению, к тем из них, методология которых менее всего разработана. Цель в управлении представляет собой идеальный образ (логическую модель) желаемого состояния субъекта или объекта управления, сформулированный на основе познания и учета их объективных закономерностей и организационных форм, потребностей и интересов. Цели в управлении, которые предполагают практические действия многих людей, менее всего связаны с прожектерством, фантазированием, волюнтаризмом, безграмотностью и иными «теориями» спящего ума.

Выдвижение целей перед государственным управлением, с одной стороны, касающимся всего общества, а с другой — опирающимся на государственную власть, — очень трудный интеллектуальный процесс. В нем можно выделить следующие системообразующие моменты.

Во-первых, общественные источники возникновения и фиксирования целей государственного управления. Надо сразу же сказать, что в отличие от сложившихся стереотипов, по которым «сверху», мол, виднее, объективно цели государственного управления рождаются и должны рождаться «внизу» — идти от потребностей и интересов людей, объединенных в государство. Цели нормального государства с о с т о я т в т о м и только в том, чтобы благоприятствовать материальному и духовному развитию своего народа. Именно внутреннее состояние общества и волнующие его проблемы являются подлинным и актуальным источником формирования целей государственного управления. Целеполагание в государственном управлении должно рано или поздно стать объективизированным.

Во-вторых, субъективная сторона целеполагания и вызываемые ею относительность и открытость сформулированных целей государственного управления. Существуют реальные трудности в обосновании целей, которые никогда нельзя игнорировать. Ведь любое будущее всегда неясно, неведомо, вероятностно, альтернативно, открыто. Предвосхищать его приходится на базе информации о прошлом. Все, что свершилось, стало историей, мы знаем, но что будет, можем только предполагать, хотя анализ определенных тенденций, закономерностей, однозначных проявлений создает предпосылки для известного проникновения в будущее. Сама сущность управления требует налаженного механизма целеполагания, а в нем — логического продвижения от более абстрактного общего предвидения (футурологии) к конкретному прогнозированию (в разных моделях и вариантах), от него — к программированию с использованием современной математической и иной методологии и методики, а далее и к планированию — выбору надлежащего образа действий и его неуклонному проведению в жизнь. Как отмечают исследователи из США, «планирование — это принятые заранее решения о том, что делать, когда делать и кто будет делать. Планирование наводит мост между нашим нынешним положением и тем, которого мы хотим достичь»

В-третьих, иерархия целей государственного управления, которая имеет большой социологический смысл. Под влиянием Марксовой концепции экономического детерминизма у нас длительное время в государственном управлении его первичной, основополагающей целью считалось экономическое развитие. Но такой подход приемлем лишь в том смысле и пределах, что, действительно, экономика создает ресурсную базу для общества и решения его проблем. Превращение же экономики в самоценность ведет часто к разрушению системы «природа — общество — человек», что хорошо видно на примере многих стран, в том числе и развитых. Думается, что главным для общества и тем самым для государственного управления является создание, поддержание и улучшение условий для свободной, спокойной, творческой жизнедеятельности людей, налаживание рациональных взаимоотношений между личностью, обществом и государством. Отсюда и иерархия целей государственного управления, построенная на принципе приоритета потребностей и интересов развития общества.

По источнику возникновения и содержания, ниспадающей (от более к менее сложной и в то же время производной) и логической последовательности (когда предыдущая детерминирует последующую) основные виды целей государственного управления образуют следующую структуру:

• общественно-политические, охватывающие комплексное, целостное, сбалансированное и качественное развитие общества;

• социальные, отражающие влияние общественно-политических целей на социальную структуру общества, взаимоотношения ее элементов, состояние и уровень социальной жизни людей;

• духовные, связанные в одном аспекте с восприятием духовных (культурных) ценностей, которыми руководствуется общество, а в другом — с введением духовного потенциала общества в реализацию общественно-политических и социальных целей;

• экономические, характеризующие и утверждающие систему экономических отношений, обеспечивающих материальную основу реализации общественно-политических и иных целей;

• производственные, состоящие в создании и поддержании активности тех управляемых объектов, которые соответствуют вышеназванным целям и способствуют их осуществлению;

• организационные, направленные на решение организационных проблем в субъекте и объектах государственного управления — построение соответствующих функциональных и организационных структур; • деятельностно-праксеологические, предполагающие распределение и регулирование деятельности по конкретным структурам, служебным и рабочим местам;

• информационные, ведущие к обеспечению намеченных целей необходимой, достоверной и адекватной информацией;

• разъяснительные, требующие отработки знаний, мотивов и стимулов, способствующих практическому осуществлению комплекса целей государственного управления. Разумеется, данная иерархия целей государственного управления во многом условна, является предметом логических размышлений, но она создает известный ориентир, «шкалу отсчета» в данном вопросе и позволяет оценивать управленческую практику с точки зрения того, что она дает обществу и какие в нем осуществляет цели.

в-четвертых, построение, собственно говоря, самого «древа» целей государственного управления. Центральными, определяющими («стволом») «древа» целей государственного управления являются стратегические цели, связанные с качеством общества, его сохранением или преобразованием. Стратегические цели развертываются в оперативные, фиксирующие крупные блоки действий по достижению первых, а оперативные — в тактические, определяющие каждодневные и конкретные действия по достижению первых и вторых целей. Иногда стратегические цели называют главными, а цели, позволяющие их достигать, обеспечивающими. В научной литературе отмечается градация целей государственного управления и по другим основаниям: по объему — общие (для всего государственного управления) и частные (для отдельных его подсистем, звеньев, конкретных компонентов), по результатам — конечные и промежуточные, по времени — отдаленные, близкие и непосредственные.

Построение «древа» целей государственного управления на базе и с учетом их иерархии предполагает в целом непростую процедуру, причем применительно как к государственному управлению в целом, так и к его отдельным частям. Нужно иметь продуманное определение стратегических (главных) целей, а затем произвести «разветвление» этих целей по всем другим их видам. Важное значение принадлежит согласованию целей с тем, чтобы они поддерживали и взаимообусловливали друг друга. Субординация целей усиливает механизм целеполагания в государственном управлении. И, конечно, первостепенная проблема заключается в достижении адекватности целей государственного управления потребностям и интересам общества, тем целям, которые объективно порождаются управляемыми объектами.

2. СТРАТЕГИЧЕСКИЙ УРОВЕНЬ

ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В «древе» целей государственного управления особое место занимает их стратегический уровень.

Сначала отреклись от многолетнего опыта долгосрочного планирования, как от чего-то прокаженного, причем первыми отказались те, кто больше всего об этом писал, затем неожиданно для себя обнаружили, что, оказывается, на Западе существуют и стратегии, и планирование и другие уровни, и формы управления общественными процессами, к тому же и в фирмах, и в государствах.

Для государственного управления имеют значение как социальное предвидение — целеполагание в самом общем виде, ожидание наступления определенных событий или явлений с предполагаемыми результатами, так и социальное прогнозирование — определение вариантов развития и выбор наиболее приемлемого, оптимального, исходя из ресурсов, времени и социальных сил, способных его обеспечить1. Человеческий опыт, разум, талант в разных его проявлениях и свойствах создают достаточные предпосылки для того, чтобы заглядывать в будущее, его проектировать и конструировать и, как мы представляем, строить.

Термин стратегия (от греч. stratos — войско + ago — веду) в буквальном смысле означает ориентацию полководцев на победу — решительное изменение ситуации посредством военных действий. Стратегия есть наука, искусство и опыт осуществления крупных, масштабных операций, преобразований, реформ и иных действий, призванных качественно изменить сложившееся положение, состояние общественных дел, ситуацию в важной отрасли деятельности, соотношение сил в противоборстве определенных интересов. Главное в стратегии — направленность на новое качество, новый уровень, новое состояние. за стратегию выдают длительное сохранение того или иного явления, отношения и процесса в одних и тех же параметрах (гомеостатис); долгосрочную пролонгацию (продление) определенного состояния; отдаленные цели, в которых кроме того, что они отдаленные, нет ничего нового; формулирование главных целей в статусах государственных органов и многое другое, что связано с функционированием субъектов управления, но практически не изменяет качество управляемых объектов. По своему содержанию, набору элементов, их взаимозависимостям стратегия представляет собой сложное явление, определяющее роль управления в общественной жизнедеятельности. Наверное, по этой причине появились мнения о существовании такого вида управления, как стратегическое.

Если есть стратегическое управление, то должен быть его субъект, который чемто отличается от других. А такого специфического субъекта стратегического управления нет, хотя и в государственных органах, и в бизнес-структурах могут быть подразделения, которые заняты разработкой исключительно стратегических вопросов. Далее, если мы признаем стратегическое управление, то по тому же принципу надо выделять оперативное управление и еще к нему тактическое управление. Характер и объем целей может порождать и другие специализированные виды управления. Но суть-то реальной ситуации заключается в том, что в каждом субъекте государственного и муниципального управления, менеджмента и общественного управления должны быть представлены все виды целей, как стратегические, так и оперативные и тактические.

Особое значение в обществе принадлежит, разумеется, стратегическому уровню государственного управления, соединяющему национальную судьбу страны с судьбой мирового сообщества. Для понимания глубины и масштабов проблемы характерные черты стратегического уровня государственного управления:

• учет многообразия определенных (устойчивых) и неопределенных (изменчивых, вероятностных) условий и факторов;

• охват значительного исторического времени действия — 5, 10, 15 лет и более;

• вовлечение в анализ и оценку многих и разнообразных преобразуемых (подлежащих изменению) явлений, отношений и процессов;

• системное и иерархическое построение «древа» целей, в котором реализация одних целей обеспечивает осуществление других (принцип нарастания качества);

• ориентация на комплексность и многообразие используемых ресурсов, в том числе на создание новых ресурсов;

• формирование системности (логической согласованности и последовательности) управленческих решений и действий;

• установление жесткого контроля (отслеживания, мониторинга, контролинга) движения по реализации поставленных целей;

• обеспечение открытого, адаптационного характера планирования управленческой деятельности, способствующего осуществлению стратегии. В государственном управлении его стратегия, выражающая основные направления и тенденции развития общества, должна быть представлена публично, нормативно закреплена и распределена по субъектам и объектам ее реализации.

Формами публичного представления и нормативного закрепления стратегического уровня государственного управления могут быть: • государственная политика — реализующаяся сущность государства, посредством которой она выполняет свою миссию обеспечения целостности, суверенитета, безопасности, упорядоченности и развития общества;

• государственные программы — целевые, ресурсные и управленческие направления качественного преобразования каких-либо сфер или областей жизнедеятельности общества, согласованные и утвержденные к исполнению в качестве обязательных;

• государственные концепции — принципиальные взгляды, позиции, ценности государственных органов либо их руководителей по актуальным проблемам общественного развития;

• государственные планы — направления и способы конкретных решений и действий по достижению намеченных объективных результатов;

• законодательные и иные нормативные правовые акты, фиксирующие посредством правовых норм желаемые для общества идеалы, ценности и цели поведения и деятельности людей, их коллективов и общностей;

• совокупности управленческих решений и действий, характеризующие направления и логику реализации компетенции конкретных государственных органов или их подсистем. Общая (комплексная) стратегия в государственном управлении, которая обычно реализуется (в разных, конечно, пропорциях) на территории страны и всем ее населением, распределятся как правило по различным региональным уровням:

• географическим, в которых на первый план выходят геополитические, почвенно-климатические, коммуникационные возможности определенных территориальных зон;

• экономическим, в рамках которых уже сложились или возможны производственные комплексы и кооперационные взаимосвязи, научные и экспериментальные заделы, накоплен опыт определенных видов деятельности;

• политико-административным, олицетворяемым где общая стратегия получает дифференциацию и конкретизацию применительно к их потенциалу и формируемым ресурсам;

• городским и сельским поселениям, где непосредственно располагаются управляемые объекты, вовлекаемые в процессы стратегического развития общества.

Механизмом реализации стратегии выступает стратегическое планирование — непрерывный процесс организации и корректировки целей, функций и форм управленческой деятельности государственных органов по пути движения к намеченному новому качеству решения проблемы.

3. ЮРИДИЧЕСКОЕ И ИНОЕ РЕСУРСНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

ЦЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Обоснованность и действенность целей государственного управления и их «древа» определяются с другой стороны (обратной их генезису) связанностью с соответствующими ресурсами и обеспеченностью ими. Особое значение здесь имеют, как и во всем, природные и человеческие ресурсы. Таких ресурсов мало и увеличения их не предвидится, из-за чего внимание хотелось бы привлечь к тем, которые не требуют больших затрат, возобновляемы и развиваемы и находятся в нашем распоряжении. Прежде всего — это ресурс права, причем права в широком, искомом смысле, включающем в себя как соответствующие мировоззрение, традиции, образ жизни и поведение людей, так и систему законов и механизмов их обеспечения.

Современная установка на формирование правового государства, которая является господствующей в мировой политике. Значит, любые цели, которые ставятся в государственном управлении, должны оцениваться с точки зрения их соответствия правовым требованиям (справедливости, правды, гуманизма), закрепляться законодательно и проводиться в жизнь с опорой на силу законов и государственных механизмов осуществления последних. Тогда можно надеяться, что цели государственного управления не останутся на бумаге или в речах лидеров, а будут, хотя бы в пределах правовых возможностей, практически реализовываться.

Исключительно богатым по потенциалу ресурсом как формирования, так и осуществления целеполагания в государственном управлении, является демократия — определенная система самоорганизации жизни людей на основе их прав и свобод. Понятием демократии все еще оперируют на абстрактном уровне, где многое выглядит вроде бы убедительным, в то время как демократия в виде явлений, отношений и процессов весьма конкретна и заявляет о своем существовании тогда, когда действительно проникает в жизнь большинства людей, становится атрибутом их повседневных ощущений, мыслей и практических действий. В буквальном смысле слова демократия есть организованная сила общества. И цели государственного управления с минимальными затратами и максимальными результатами могут достигаться тогда, когда потенциал демократии включен в их реализацию. Люди должны знать цели государственного управления и разделять их, желать их реализации и быть способны практически работать в этом направлении. В буквальном смысле слова демократия есть организованная сила общества. И цели государственного управления с минимальными затратами и максимальными результатами могут достигаться тогда, когда потенциал демократии включен в их реализацию. Люди должны знать цели государственного управления и разделять их, желать их реализации и быть способны практически работать в этом направлении.

Следует сказать и о таком ресурсе целеполагания в государственном управлении, как организация. Последняя в данном процессе решает две проблемы. Организация позволяет упорядочить, рационализировать и облегчить выработку целей государственного управления. Как отмечается специалистами в области целевого управления, одним из главных достоинств открытого установления целей является возможность сплотить одних и ясно показать другим, что они могут обратиться к организациям как к источнику экономического и морального удовлетворения.

В качестве ресурсов целеполагания в государственном управлении необходимо учитывать и такие сугубо субъективные элементы, как знания или, иными словами, инновационно-технические возможности общества. К началу XXI века накоплен большой объем общественного, естественного и точного знания, подготовлен значительный и квалифицированный персонал по различным направлениям человеческой деятельности. Но все это пока слабо используется в процессах управления, в частности, и для того, чтобы намеченные цели государственного управления непременно осуществлялись.

Особого разговора заслуживает соотношение целей и средств их осуществления. Об адекватности вторых первым часто забывают, в результате чего цели, по замыслу вроде бы благородные и нужные, реализуют такими средствами, что в итоге они теряют всякий жизненный смысл. Ярким примером является вся история социалистического строительства. Много расхождений между целями и средствами обнаруживается и в наши дни. Между тем здесь проявляется один принципиальный момент, который в управлении не всегда учитывается. Объективный результат дают как правило не цели, а средства, используемые при их реализации. Несоответствие средств ведет и к существенному различию целей и получаемых результатов, что, по принципу обратной связи, дискредитирует сами цели. Рациональное и эффективное государственное управление требует связанности целей.

Суммируя сказанное, следует признать, что цели государственного управления, представленные в определенном «древе», призваны отвечать следующим требованиям: а) быть объективно обусловленными и обоснованными, исходить из объективных закономерностей и тенденций общественного развития и технологий деятельности людей, соответствовать объективной логике функционирования того или иного явления, процесса, отношения, учитывать формы и механизмы последних; б) быть социально мотивированными, т.е. идти от потребностей, запросов и интересов людей, отвечать им и вызывать тем самым понимание, поддержку целей, стремление воплотить их в жизнь; в) быть обеспеченными в ресурсном отношении как с интеллектуальной, так и с материальной стороны, основываться на реальном, а не на мнимом, на наличном, а не на предполагаемом или возможном потенциале, привязываться к конкретным условиям и факторам общественной жизнедеятельности; г) быть системно организованными, включать в определенной последовательности цели стратегические, оперативные и тактические, общие и частные, главные и обеспечивающие, конечные и промежуточные, отдаленные, близкие и непосредственные и т.д.

4. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ, ФУНКЦИЙ

ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Цели и функции государственного управления взаимообусловлены. Если первые отвечают на вопрос «что делать?», то вторые — «как делать?». А известно, что мало смысла сказать «что», когда не знаешь «как», и, наоборот, немного проку в знании «как» при неведении относительно «что». Понимание природы функций государственного управления (собирательное понятие) исходит из сущности государственного управления. В научной и учебной литературе можно встретить трактовку функций управления как определенных видов труда, трудовой деятельности, отрасли работы в сфере управления, элементов управленческого процесса, стадий управленческого цикла и т. д. и т.п. Имеет место смешение явлений, подмена элементов управленческой деятельности управляющими воздействиями, вследствие чего деформируется вся система государственного управления, а само управление приобретает призрачный, иллюзорный характер.

Практика управления убедительно показывает, что многие виды, формы, методы, процедуры и т.п. управленческой деятельности не выходят за пределы определенного органа (аппарата) управления, не соприкасаются ни с другими государственными органами, ни с управляемыми объектами, а представляют собой так называемую внутприаппаратную работу. Управление есть результат (продукт) управленческой деятельности, состоящий в реальном управляющем воздействии, вследствие которого в управляемом объекте происходят какие-то позитивные перемены, что-то улучшается, становится другим. Но могут быть ситуации, которых вокруг каждого из нас полным полно, когда имеется много государственных органов, в них большой аппарат что-то ежедневно делает, а в жизни от всего этого нет никаких сдвигов, более того, она по основным параметрам ухудшается.

Целесообразно поэтому специальное понимание функций государственного управления. К таковым относятся конкретные виды управляющих воздействий государства, отличающиеся друг от друга по предмету, содержанию и способу сохранения либо преобразования управляемых объектов или его собственных управляющих компонентов. Функция управления — это реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее влияние на управляемое явление, отношение, состояние, на которое последние реагируют и воспринимают.

Предмет функций управления указывает на стороны, аспекты, проявления общественной системы, подлежащие управляющему воздействию государства (его органов). Для функции регулирования, к примеру, это конкретные отношения между людьми, ставшие актуальными для общества. Содержание функций управления выражает смысл и характер управляющего воздействия. Функции государственного управления тесно связаны с общественными функциями государства и отражают способы осуществления последних. Если общественные функции государства раскрывают, в чем заключается его общественная природа и роль, то функции государственного управления показывают, как, какими способами, в процессе каких взаимосвязей с обществом оно их осуществляет. Функции государственного управления раскрывают и характеризуют взаимосвязи государства как целостного субъекта управления. Каждая из таких функций представляет собой определенный вид управляющего воздействия, который как бы пронизывает иерархию государственных органов и является общим, типовым для них. Поэтому в структуре государства функция государственного управления получает известную дифференциацию, распределение и рассредоточение в управленческих функциях различных государственных органов, их звеньев и подсистем. Выделение специфики «функций государственного управления» и «управленческих функций государственных органов» имеет важное значение и создает методологические посылки для рассмотрения многих управленческих проблем.

Общее в функциях государственного управления и управленческих функциях государственных органов состоит в том, что, во-первых, и те, и другие являются управляющими воздействиями государства и, во-вторых, и те, и другие имеют одно и то же назначение — оказывать влияние на сохранение и развитие общественной системы, обеспечивать выполнение актуальных государственных предначертаний.

Различие между ними проходит:

а) по субъекту воздействия — функции государственного управления осуществляются всей организационной структурой аппарата государственного управления, управленческие функции государственного органа — непосредственно данным, конкретным органом;

б) по объему (пределам) влияния — функции государственного управления оказывают воздействие на большие сферы, области, крупные подсистемы, а часто и на всю общественную систему; управленческие функции государственных органов направлены лишь на отдельные компоненты, звенья, проявления общественной системы;

в) по средствам реализации — функции государственного управления обеспечиваются всей силой государства, управленческие функции государственных органов — теми полномочиями и организационными возможностями, которые предоставлены данному органу;

г) по характеру — функции государственного управления отражают объективные взаимосвязи государства и управляемой общественной системы, управленческие функции для каждого государственного органа установлены в его правовом статусе и являются в этом смысле юридической констатацией управляющих воздействий данного государственного органа.

В результате управленческие функции государственных органов можно определить как юридически выраженные управляющие воздействия отдельных государственных органов. Такие функции воспринимают, естественно, те параметры, которые присущи функциям государственного управления, т.е. они также различаются по предмету (направленности воздействия), содержанию (организационно-регулирующим способностям), способу реализации (совокупности средств воздействия). Но к этим параметрам добавляется еще один — объем управленческой функции государственного органа, определяющий меру ее участия в осуществлении целостной функции государственного управления. Объем управленческой функции обусловлен местом государственного органа в структуре управляющей системы и очерчивает пределы и роль этого органа в управлении общественными процессами. Функции государственного управления и управленческие функции государственных органов (далее, в целях экономии слов — просто функции управления) в силу специфики их параметров подразделяются на виды.

В зависимости от направленности и места приложения воздействия можно выделить внутренние и внешние функции управления.

Внутренние функции управления олицетворяют управление внутри государственной управляющей системы. Их существование обусловлено многоуровневым и разнокомпонентным построением государства как субъекта управления, актуальностью упорядочения и активизации действий его подсистем и звеньев. Целевая ориентация таких функций управления состоит в том, чтобы придавать динамичность и законность управления каждому государственному органу, а в нем — его должностному лицу.

У разных государственных органов осуществление внутренних функций управления занимает различный объем. Органы центральных, федеральных уровней уделяют, вполне обоснованно, большое внимание управлению нижестоящими органами и вообще совершенствованию организационной структуры и функциональных параметров государственного управления. Низовые органы, в том числе и местного самоуправления, заняты в основном непосредственным воздействием на социальные компоненты общественной системы, управлением соответствующими объектами.

Внешние функции управления выражают непосредственно процесс воздействия государственных органов на общественные процессы (управляемые объекты). В них — основной смысл и содержание государственного управления, его общественное предназначение. Система внешних функций управления государственных органов определяется, с одной стороны, вертикальным и горизонтальным построением организационной структуры государства, а с другой — особенностями целей и содержания деятельности разных управляемых объектов.

Разграничение внутренних и внешних функций управления имеет важный аналитический и практический смысл. Ведь не секрет, что в управлении бывают случаи, когда проведение различных мероприятий по организации управляющей системы, подготовке и доведению управленческих решений, проверке вышестоящими нижестоящих органов и должностных лиц и информированию вторыми первых, кадровым перемещениям и т.п. автоматически выдается за средство усиления управляющих воздействий на общественную систему, управляемые объекты, тогда как на самом деле этого-то и не происходит.

По критерию содержания, характера и объема воздействия функции управления делятся на общие и специфические. Общими являются такие функции управления (внутренние и внешние), которые отражают сущностные моменты государственного управления, его основные объективно необходимые взаимосвязи. Эти функции управления имеют место практически в любом управленческом взаимодействии государственных органов между собой и с управляемыми объектами, характерны для функционирования всех компонентов субъекта государственного управления.

Специфические функции управления отражают особенное содержание отдельных воздействий, обусловленное разнообразием многих взаимодействующих в управлении компонентов. Они реализуются, как правило, в отдельных сферах, отраслях или на участках государственного управления и детерминированы в основном запросами управляемых объектов. Можно выделить подгруппы спе­цифических функций управления по видам управляемых объектов, ибо, к примеру, управление экономическими объектами требует совсем иных управляющих воздействий, чем управление духовными объектами, и т.д. Даже такие специфические функции управления, как финансирование, инвестирование, налогообложение, лицензирование, регулирование труда и заработной платы, кредитование, аккредитирование и др., в каждом из видов управляемых объектов и в каждой соответствующей управляющей подсистеме получают свое конкретное преломление. Коммерческую и бюджетную структуры нельзя финансировать по одному шаблону. Особую подгруппу специфических функций управления составляют внутренние управленческие функции государственных органов: обеспечение законности, подготовка и повышение квалификации государственных служащих, компьютеризация, информационное обеспечение и т.д.

5.ФУНКЦИОНАЛЬНАЯСТРУКТУРАГОСУДАРСТВЕННОГО

УПРАВЛЕНИЯ И ЕЕ ЮРИДИЧЕСКОЕ ОФОРМЛЕНИЕ

Функции государственного управления и управленческие функции государственных органов (внешние и внутренние, общие и специфические) в совокупности и взаимодействии друг с другом образуют сложную, многоуровневую функциональную структ уру государственного управления. Эта структура обеспечивает как управленческую взаимосвязь государства — субъекта управления и общественной системы, так и его внутреннюю сохранность и динамичность как управляющей системы. «Каркасом», несущей конструкцией функциональной структуры государственного управления выступают функции государственного управления, вокруг которых и для которых формируются управленческие функции государственных органов.

На характер и конфигурацию функциональной структуры государственного управления влияет много обстоятельств: уровень самоуправления управляемых объектов, развитость местного само управления, форма государственного устройства, форма правления, свойства самого государства — его демократизм, социальная направленность, правовое оформление и т.д. Поэтому существуют реальные трудности в том, чтобы в функциональной структуре государственного управления поддерживать рациональность и эффективность, с одной стороны, гибкость и адаптационность к изменяющимся целям, с другой.

Важное значение при «работе» с функциональной структурой государственного управления имеет системно-функциональный метод (подход), соблюдение правил и требований которого позволяет упорядочить познавательный, нормативный, информационный, правовой и практический процессы в государственном управлении. Прежде всего речь идет об объективизации функций управления, поскольку процесс определения их смысла и содержания должен идти снизу — от управленческих потребностей и интересов управляемых объектов.

Между тем проблема имеет совершенно иные и весьма объективные основания, суть которых можно свести к характеру, организации и объему общественных потребностей, обслуживаемых соответствующими управляемыми объектами. А эти характеристики потребностей выводят на технологию деятельности управляемых объектов, ее специализацию и кооперацию. Причем положение здесь, в принципе, не особо меняется, от того, что многие управляемые объекты могут находиться в частной и иной смешанной собственности и функционировать в условиях свободной рыночной экономики и сферы услуг. В любом случае государство вынуждено наблюдать за общественными процессами, контролировать их протекание в рамках установленных норм (правил), обеспечивать в них соблюдение прав и свобод своих граждан.

Значит, каждый уровень (звено) государственных органов может осуществлять те управленческие функции (в необходимом объеме) и воздействовать на те управляемые объекты, которые непосредственно обеспечивают потребности и интересы населения, волю которого представляют данные государственные органы.

Второй аспект связан с юридическим оформлением управленческих функций государственных органов и закреплением их в компетенции государственных органов. Правовое же закрепление (согласованное по вертикали и по горизонтали) управленческих функций государственных органов в их компетенции дает возможность конкретизировать и четко выражать содержание управляющих воздействий различных государственных органов с учетом характера их взаимосвязей с управляемыми объектами и другими государственными органами.

Методика системно-функционального подхода позволяет осветить и такой аспект функциональной структуры государственного управления, как обоснование типовых моделей управленческих функций для различных звеньев организационной структуры государственного управления. Во многих странах имеется опыт разработки и практического освоения типовых (либо генеральных) схем государственного управления отраслями промышленности, аграрным сектором, социально-культурным строительством, административного упорядочения. Подобная работа ведется и в сфере бизнеса. Правильно подобранная комбинация управленческих функций государственных органов, согласованная в одном направлении с целями управления, а в другом — с управленческими потребностями управляемых объектов, способствует повышению действенности государственного управления. Квалифицированное моделирование, основанное на определенных классификаторах управленческих функций государственных органов, дает возможность отделять устойчивые функции управления от переменчивых, общие от специфических, внутренние от внешних, долговременные от кратковременных и т.д. И тем самым не консервировать устаревшие функции управления и не мешать становлению новых, перспективных, добиваться такого положения, при котором функциональная структура государственного управления в каждый исторический момент соответствует общественным запросам и ожиданиям.

Вопросы для размышления и дискуссии

1. Что такое цели государственного управления и как формируется их «древо»?

2. Что такое стратегический уровень государственного управления?

3. Каково соотношение целей, ресурсов и средств их достижения?

4. Дайте характеристику функций государственного управления и оснований выделения их видов.

5. В чем смысл функциональной структуры государственного управления и ее юридического оформления?