Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральное агентство по образованию

Филиал государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования

Российский государственный социальный университет

в г. Сургуте Ханты-Мансийского автономного округа – Югра

Тюменской области

Кафедра менеджмента и маркетинга

**ДИПЛОМНАЯ РАБОТА**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) УЧРЕЖДЕНИЯ**

Сургут 2011

**СОДЕРЖАНИЕ**

Введение

1. Практико-методологические основы управления государственным учреждением

1.1 Формы и методы государственно-общественного управления учреждениями

1.2 Специфика стратегического управления государственным учреждением

1.3 Автономное учреждение как инновационная модель государственно-общественного управления

2. Совершенствование системы управления государственным учреждением на примере федеральной службы судебных приставов

2.1 Инновационная модель системы управления и организации деятельности службы приставов на региональном уровне

2.2 Методы повышения эффективности деятельности службы судебных приставов

2.3 Применение нестандартных методов работы ФССП

2.4 Практика государственно-частного партнерства в России

Заключение

Список использованных источников литературы

Приложение

**ВВЕДЕНИЕ**

Актуальность выбранной темы дипломной работы «Совершенствование структуры управления государственным (муниципальным) учреждением» состоит в том, что применительно к государственным услугам, проблема качества стоит в настоящее время довольно остро.

Подобная ситуация во многом обусловлена тем, что в течение продолжительного времени вопросы качества государственных услуг и степени удовлетворенности потребителя практически не ставились. Как следствие, ни процедуры, ни сроки, ни условия, ни результаты оказания государственных услуг потребителей нередко не устраивали. В то же время, обоснованным жалобам потребителей на неудовлетворительное состояние дел по указанным позициям уделялось мало внимания.

Существующие в России проблемы, связанные с оказанием государственных услуг, были признаны на самом высоком уровне и озвучены в Бюджетных посланиях Президента Российской Федерации и Концепции административной реформы в Российской Федерации.

Объект исследования - государственное учреждение «Федеральная служба судебных приставов» (далее ФССП), ее структура (Приложение) и система управления, повышение качества и улучшение процедур работы. Граждане часто говорят о том, что оказываемые государственными учреждениями услуги не отвечают ожиданиям, не удовлетворяют потребности. Для того чтобы комплексно решить поставленную задачу – повысить качество государственных услуг – следует понять, что на сегодняшний день уже существует в данной сфере и почему этого недостаточно для качественного предоставления услуг.

Предмет исследования - рассмотрение путей повышения качества и совершенствования системы управления ФССП, а так же рассмотрение ее аспектов и закономерностей.

Целью работы является разработка методических рекомендаций, либо предложений, связанных и направленных на повышение и совершенствование качества предоставляемых ФССП услуг, соответственно это и изучение структуры управления данного учреждения в настоящее время.

Задачи исследования:

1) изучить особенности пространства государственных учреждений, провести структурно-функциональный анализ, выявить перспективные субъекты управления, раскрыть содержание государственных учреждений как объекта управления, проанализировать формы и методы организации профессиональной структуры управления;

2) рассмотреть на примере ФССП структуру управления, возможные пути повышения качества ее услуг;

3) сформировать новую систему мотивации, стимулирующей служащих к достижению конкретных результатов, а не к привычному «добросовестному выполнению» служебных обязанностей;

4) получить массив информации, достаточный для объективной аттестации сотрудников, для оценки адекватности принимаемых ими решений масштабу и сложности возникающих задач;

5) сделать выводы из проделанной работы с выделением методов повышения качества и совершенствования структуры управления государственными учреждениями.

**Основными направлениями, обеспечивающими эффективность системы выступают:**

- формирование перечня критериев (методологических ориентиров) для разработки стратегии регионального развития, оценки уровня эффективности совершенствования региональной системы государственного управления;

- стимулирование формирования и развития на уровне региональной исполнительной власти интеллектуальных управленческих команд (способных стать кузницей управленческих кадров федеральной и региональной государственной службы в перспективе), призванных формулировать, презентовать, дорабатывать и организовать внедрение стратегических и тактических мероприятий для развития эффективности региональных систем управления;

- повышение лояльности государственных должностных лиц исполнительной власти регионов к реализации управленческих инициатив верховной власти на уровне субъектов Федерации;

- вовлечение в систему управления государственным развитием топ-менеджмента частных, совместных и государственных предприятий на основе совместного формирования планов стратегического развития регионов.

Методы повышения эффективности государственной и муниципальной власти изначально были наработаны в бизнес-структурах. Они были адаптированы к задачам повышения эффективности власти с учетом серьезных отличий в содержании деятельности ее органов и частных корпораций.

Внедрение в систему государственного управления методов управления по целям и контрольным показателям является ярким примером эффективного заимствования у бизнеса наработок по повышению эффективности деятельности. Казалось бы, это очевидно, что тот или иной орган власти, его отдельные подразделения должны ставить перед собой определенные цели и ориентироваться на перечень объективных показателей, позволяющих оценивать динамику движения к ним. При этом технология этого простого процесса на деле оказывается достаточно сложной для представителей федеральных и региональных органов власти без соответствующей методологической поддержки, оперативного управленческого контроля и последовательности внедрения со стороны верховной власти в целом и Управления по делам внутренней политики администрации Президента РФ в частности.

Преддипломная практика была пройдена мною в отделе судебных приставов по городу Сургуту УФССП по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре.

Таким образом, хотелось бы в свой дипломной работе раскрыть принцип работы данного учреждения и на его примере предложить некоторые пути по совершенствованию системы управления.

Научных исследований, посвященных выработке оптимальных решений в этой сфере, практически нет. Некоторые считают, что разработка практически значимых рекомендаций по данному вопросу невозможна в принципе, поскольку ситуация в каждом подразделении уникальна и неповторима, но вместе с этим возрастает роль государственной службы в реализации функций государства и развитии гражданского общества, что связано с повышением активности и карьерным ростом государственных служащих.

Однако эта работа затруднена в связи со слабостью нормативной правовой базы государственной гражданской службы относительно служебной карьеры.

Актуальность темы исследования вызвана также тем, что в процессе реформирования государственной (муниципальной) гражданской службы возникает необходимость исследования концептуальных основ регулирования карьеры государственных (муниципальных) служащих, реализации установленных положений о должностном регламенте, аттестации, квалификационном экзамене и др. В этих условиях возникает необходимость проведения анализа карьеры государственных (муниципальных) служащих с позиций управления. Такой подход позволил бы оценить количественные и качественные показатели состояния кадрового потенциала государственной (муниципальной) службы, спроектировать развитие кадрового процесса в стратегически значимом для государства направлении.

**1. ПРАКТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧРЕЖДЕНИЕМ**

**1.1 Формы и методы государственно-общественного управления учреждениями**

**Формы и методы государственного управления** - это отработанные практикой устойчивые способы фиксации функциональной организации и совокупности оптимальных приемов и методов, с помощью которых субъектом управления достигаются поставленные цели.

Многообразие организационно-правовых форм государственного управления обусловлено широким диапазоном функций, выполняемых государством и его органами, их сложностью и пространственно-временной протяженностью. Сама форма государства с ее специфическими особенностями, преломляющимися через формы правления, государственного устройства и через политический режим, во многом, если не в главном, сказывается на характере и содержании организационно-правовых форм государственного управления. Выбор форм государственного управления зависит от типа общественных отношений, организации производственно-хозяйственной деятельности, политической системы, правящего режима, характера компетенции управляющего органа. Командно-административная система использует, как правило, жесткие формы управляющего воздействия, всеохватывающего планирования, строгие нормы отчетности и контроля, ориентируясь главным образом на количественные показатели. Основной упор здесь делается не на правовые формы регулирования отношений, а на директивно оформленные решения в административном порядке. Рыночным отношениям присущ принципиально иной подход. Государственно-управленческая деятельность строится в соответствии с нормами права, спектр которых достаточно широк.

В самом общем виде формы государственного управления можно разделить на два блока: правовые и организационные.

**Правовые** формы с точки зрения их содержания и механизма применения являются предметом права и подробно рассматриваются в курсе правовых дисциплин. К ним относятся: издание нормативных правовых актов и индивидуальных (административных) актов, заключение договоров, принятие государственных программ, регистрация, лицензирование, применение различных административных мер и др. Эти формы, в которых проявляется характерное для государственного управления юридическое волеизъявление управляющего субъекта, предполагают наступление определенных юридических последствий. Имеется в виду издание соответствующих правовых актов или совершение других юридически значимых действий, например, регистрации, лицензирования, выдачи справок, документов на управление транспортными средствами и т.д.

В **организационных** формах государственного управления реализуется деятельность государственных органов по руководству и управлению процессами социальных преобразований, осуществляемых в государстве и обществе. Эти формы включают в себя принятие государственно-значимых решений по стратегическим и тактическим вопросам, определение путей и средств их реализации, принятие оперативных мер воздействия при возникновении тех или иных нестандартных ситуаций. Для выработки оптимальных вариантов решения той или иной государственно-значимой проблемы проводятся сессии, заседания, совещания, конференции, экспертизы, консультации и согласования, а также другие мероприятия. Если правовая форма предполагает императивность и формальную определенность в волеизъявлении управляющего субъекта, то организационные формы подвижны, динамичны, предполагают сопоставление различных точек зрения, дискуссии, поиски компромиссов, рассмотрение альтернативных вариантов, линий поведения для достижения поставленных целей. Через них материализуются правовые формы управления, функционирует механизм реализации права. Важной организационной формой государственного управления является принятие управленческого решения, процесс которого разбивается на несколько фаз: определение, вычленение и актуализация проблемы; формулирование проблемы и анализ ресурсной базы для ее решения; принятие самого решения и определение путей его реализации.

Постановка той или иной социальной проблемы либо инициируется субъектом управления, исходя из анализа перспектив общественного развития, либо заявляет о себе обострением противоречий, которые в случае несвоевременного реагирования компетентных органов перерастают в конфликтные ситуации. Поэтому искусство государственного управления включает в себя, с одной стороны, определение круга актуальных проблем и очередности их решения, а с другой - наличие хорошо поставленной службы мониторинга, своевременно информирующей органы государственной власти о возникновении элементов социальной напряженности.

При изучении успешного опыта передовых стран в области государственного планирования, регулирования, и особенно организационной деятельности возникает естественное желание перенести его в отечественную практику. Однако история свидетельствует, что механического заимствования в этом деле быть не может. Необходима адаптация принятых за рубежом форм, приемов и методов к национальным особенностям жизни и культуры стран и народов. Для России это особенно актуально, поскольку на протяжении многих веков она остается страной несостоявшихся реформ, в чем организационный фактор сыграл далеко не последнюю роль, а определение целей, выбор средств их достижения традиционно сопровождался серьезными политическими и организационными просчетами по причинам как объективного, так и субъективного характера.

При выработке масштабных управленческих решений следует избегать тенденциозности в оценках аргументов оппонирующей стороны, столь присущей российскому менталитету. Для современной России это особенно важно, поскольку принципы, в соответствии с которыми замыслены современные реформы, не вписываются в политическую и экономическую ситуацию, в которой она оказалась. К тому же и спектр противоборствующих сил на ее политической арене достаточно широк и противоречив. Эти обстоятельства требуют от субъекта государственного управления особого внимания к общественной оценке проводимых социальных преобразований, к выбору наиболее приемлемых организационных форм для их претворения в жизнь.

В выборе организационных форм большую роль играет политическая интуиция, основанная, прежде всего на глубоком понимании существа решаемых проблем. Политическая мудрость заключается не в том, чтобы заставить любыми способами осуществить директивное указание, а в том, чтобы в ходе рациональной дискуссии остановиться на наиболее перспективном и приемлемом варианте решения проблемы, избежать ее упрощения, заранее блокировав контраргументы оппонирующей стороны. Политическая практика изобилует примерами того, что при принятии решения государственного масштаба искусственно создаются условия, облегчающие прохождение заранее выдвинутой управленческой модели и затрудняющие обсуждение и принятие других вариантов.

В известной мере организационной формой государственного управления можно считать преодоление конфликтов и достижение компромисса. Существует мнение, что противоречий и конфликтов можно избежать с помощью соответствующей правовой базы и предупредительных мер в форме нахождения согласия. Стремиться к этому надо, но осуществить в полной мере невозможно, как невозможно и создать идеальные отношения в обществе. Противоречия и конфликты в обществе были, есть и будут. К тому же социальные противоречия и конфликты объективны, они, как и боль в живом организме, играют помимо прочего позитивную роль, свидетельствуя о неблагополучии и необходимости принятия соответствующих мер. Чем выше уровень демократизма, тем активнее идет процесс столкновения точек зрения, творческих поисков, а это всегда чревато возникновением противоречий и конфликтных ситуаций. Поэтому опасен не сам конфликт, а степень его развития, стадия, на которой он обнаружен. Своевременно принятые меры по его разрешению, высокий уровень гласности и информированности общества создают основу для того, чтобы конфликтная ситуация привела не к кризису, а к достижению нового, качественно более высокого уровня общественного развития.

В федеративном государстве между федеральным центром и субъектами федерации, между отдельными субъектами, особенно на национальной и территориальной почвах, могут возникать противоречия. Однако, если господствует общая тенденция к сохранению целостности и единства государства, эти противоречия в итоге разрешаются компромиссом. Когда же это условие отсутствует, проблема не имеет положительного решения и следует взвесить цену сохранения status guo[[1]](#footnote-1).

Ход современных российских реформ выявил не только их концептуальную уязвимость, но и серьезные недостатки с точки зрения правовых и организационных форм управления их ходом. Жизнь показала, что властные структуры постоянно находятся в состоянии цугцванга, т.е. в случае провала одного варианта не имеют в запасе лучшего, а все возможные одинаково малоприемлемы. Ведь при наличии запасных вариантов решения проблем всегда можно быстро провести необходимую корректировку, сохраняя положительные наработки.

Формы государственного управления по большей части выступают не в «чистом» виде, а в комплексном сочетании. Организационные формы подкрепляются принятием соответствующих решений, имеющих определенные правовые последствия. Правовые формы нуждаются в организационной упорядоченности их осуществления.

Методы и средства государственного управления достаточно разнообразны. Среди них могут быть как чисто механистические, так и несущие известную идеологическую нагрузку. Они могут быть направлены как на достижение социально значимых позитивных целей, идущих на пользу обществу и государству, так и на манипулирование общественным мнением, обман, принуждение, провокации и т.д. По своему содержанию методы и средства не вполне совпадают, но в деле государственного управления, когда имеется в виду способ достижения его целей, их трудно разделить. Они выступают в единстве, актуализируя ту или иную сторону процесса государственного управления. Например, построение древа целей можно одновременно рассматривать как форму, метод и средство организации формирования и движения к достижению целей, их структурирования. Методы нравственного воздействия закрепляются и оказываются эффективными только благодаря созданию соответствующего морального климата, характеризующегося последовательностью, определенностью и дисциплиной. Методы - категории нематериальные, средства, как правило, - материальны. Метод - это то, как делается, средство - при помощи чего делается.

Под методами государственного управления понимаются официальные способы властного воздействия государственных органов на процессы общественного и государственного развития, на деятельность государственных структур и конкретных должностных лиц в пределах их компетенции и в установленном порядке.

Средства государственного управления - это инструментарий, набор конкретных и чаще всего овеществленных предметов, используемых в данном процессе.

В государственном управлении средства могут быть техническими (средства труда государственных служащих, электронные, космические), специальными (средства военные, правоохранительные, таможенного и пограничного контроля, обеспечения госбезопасности, денежной эмиссии, гражданской обороны, дипломатические), информационными и коммуникационными (средства правительственной связи и информации) и др.

Таким образом, с помощью методов и средств государственного управления осуществляются функции государственного управления, достигаются цели, которые ставит перед собой субъект государственного управления. Разнообразие методов и средств государственного управления позволяет сделать процесс управления гибким, динамичным, эффективным. Проблема соотношения целей, методов и средств их достижения становится особенно актуальной в том случае, когда способы реализации целей обретают характер, противоречащий их содержанию и назначению. «Никакая цель, - заметил по этому поводу Альберт Эйнштейн, - не высока настолько, чтобы оправдывала недостойные средства для ее достижения».

Методы государственного управления можно классифицировать по различным основаниям, например, по способам формирования и обеспечения реализации управляющего воздействия они делятся на методы функционирования органов государственной власти и методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления.

К методам функционирования органов государственной власти относятся те, посредством которых осуществляется государственное управление, разрабатываются, принимаются и реализуются властно-управленческие решения. Хотя эти методы непосредственно связаны с практической реализацией государственной власти, ее управляющим воздействием на объекты управления в соответствии с интересами и волей государства, они могут быть использованы и для обеспечения реализации целей и функций государственного управления, поскольку в них содержатся механизмы установления взаимоотношений между субъектом и объектом государственного управления, реализации компетенции субъектов управления, целенаправленного воздействия на субъекты управления для решения управленческих задач в соответствии с властно-юридическими полномочиями органов государственной власти.

Методы функционирования органов государственной власти можно квалифицировать в качестве прямого административного или косвенного регулирующего воздействия со стороны органов государственной власти на соответствующие объекты управления независимо от конкретной области общественной жизни.

К первой группе относятся методы правового регулирования, убеждения, принуждения, публичного администрирования, государственного контроля и др. Ко второй - воспитания, демократизации управления, размещения государственных заказов, налогообложения, определения таможенной стоимости товара и др.

Методом правового регулирования государство через свои органы осуществляет воздействие на общественные отношения, дозволяя их участникам совершать действия правового характера, предоставляя им соответствующие права и налагая на них определенные обязанности, а также дает возможность выбора вариантов поведения в пределах, установленных правовыми нормами. Именно этим методом государство решает проблемы населения РФ, связанные с последствиями судебных тяжб и разбирательств на последней стадии, а именно «приведения решения суда в исполнение» органами ФССП России.

Метод убеждения наиболее предпочтителен в государственном управлении. Еще Сократ утверждал, что «тот, кто чувствует достаточно силы в самом себе, чтобы владеть умами, не станет прибегать к насилию: к чему ему устранять человека других взглядов, когда в его же интересах дружеским убеждением привлечь его на свою сторону»[[2]](#footnote-2). Использование этого метода требует авторитета власти, создания определенных условий, социального климата, наличия веских аргументов. Как правило, средствами убеждения стимулируется мотивация должностного поведения. Даже если объектом убеждающего воздействия в необходимости реализации общественно значимых целей являются коллективы людей или большие социальные группы, сам процесс убеждения носит личностный характер. Этот метод в деятельности органов государственной власти применяется довольно часто для связей с общественностью, например, при проведении референдумов.

Однако в государственном управлении невозможно полагаться только на метод убеждения. Если метод убеждения оказывается нерезультативным, неизбежным становится использование метода принуждения, например, когда возникает угроза государственной целостности, совершаются Преступные деяния и т.д. Однако в любом случае метод принуждения должен рассматриваться как вынужденно необходимый.

Общественные отношения по поводу власти и управления в государстве являются предметом публично-правового регулирования. Публичность, т.е. открытость, гласность, означает общественную значимость данной сферы деятельности. Государственное строительство, формирование и функционирование государственных и муниципальных властных структур, Правовой системы и многое другое, касающееся укрепления государства и его институтов, достигается с помощью метода публичного администрирования, под которым понимается совокупность способов воздействия государства на его граждан, система мер, применяемых государственными институтами, посредством которых реализуются функции государственного управления. Применение метода публичного администрирования позволяет обеспечивать устойчивость общественных институтов, активизирует сферы экономической, политической, духовной жизни общества, создает условия и гарантии для частного администрирования. Эффективность этого метода подтверждается на примере стран, занимающих в настоящее время лидирующие позиции в мире. Государственное управление, в процессе осуществления которого реализуются решения государственной власти, носит публичный характер. Публичность выражается, прежде всего, в том, что именно государственное управление обеспечивает соблюдение общих, публичных интересов, имея в своем распоряжении «публичную» материальную основу - государственное имущество, налоги, финансы и т.д. Осуществляемые в России преобразования требуют известной переоценки, наполняя новым содержанием метод публичного администрирования.

Методом государственного контроля обеспечивается соблюдение законов и других правовых актов, издаваемых государственными органами. Кроме того, система государственного контроля имеет свою специфику в различных странах, и изучение международного опыта, несомненно, приносит большую пользу.

Что касается многочисленных методов косвенного регулирующего воздействия, то их значение можно проиллюстрировать на примере метода налогообложения. На протяжении всего хода российских реформ именно просчеты в системе налогообложения оказывали резко негативное воздействие на все стороны хозяйственной жизни, значительно затрудняя реализацию целей государственного управления.

Социально-политическими методами управляющего воздействия создаются условия для проявления трудовой и политической активности людей, реализации заложенных в человеке потенциальных возможностей, организации занятости населения, обеспечения его бытовых условий, предоставления социальных услуг, сервиса, т.е. всего того, что делает жизнь достойной человеческого существования. Здесь могут применяться самые различные социологические методы, определенным образом ориентированные на решение круга задач развития социальной сферы. Например, созданием центров занятости населения, центров психологической поддержки инвалидов, незанятого населения и безработных, реабилитационных центров, центров по оказанию юридической помощи какой-либо определенной категории населения снимается социальное напряжение в обществе, открываются реальные возможности большому числу людей решить свои сложные жизненные проблемы. В этих центрах разрабатываются свои методы, учитывающие специфику контингента, с которым ведется работа.

Государство широко применяет для достижения управленческих целей экономические методы: приватизацию, проведение налоговой, бюджетной, финансовой политики, материальное стимулирование, применение материальных санкций, предоставление субвенций и дотаций регионам, поддержку депрессивных территорий и т.д.

Важным рычагом в руках государства является законодательное регулирование экономики, которое осуществляется как на федеральном, так и на региональном уровнях. При этом необходимо, чтобы методы экономического воздействия применялись гибко, не становились тормозом в реализации целей и функций государственного управления.

Среди правовых средств государственного управления (не надо смешивать с правовым регулированием государственного управления) важное место принадлежит правотворческому методу, суть которого заключается в том, чтобы своевременно выявить потребности правового обеспечения управленческого процесса, разработать и принять соответствующие нормативные правовые акты, а также предусмотреть их социальные последствия. Конституцией страны закладываются основы государственности, закрепляются основные принципы государственной организации. Конституция Российской Федерации 1993 г., например, создала только юридические предпосылки для перехода к подлинному федерализму, гражданскому обществу, правовому государству. После ее принятия начинается работа по реализации ее демократического и гуманитарного потенциала. В полной мере это можно отнести и к вопросам государственного управления. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию «Россия на рубеже эпох» обращалось внимание парламентариев на необходимость скорейшего законодательного закрепления общих принципов организации и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, порядка принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов, установления четкой правовой регламентации деятельности государственных органов и отдельных чиновников. Развивая конституционные положения методом правотворчества, субъекты этой деятельности не должны путать творческий подход с отступлением от принципиальных положений Основного Закона. Тем не менее на сегодняшний день действует масса различных нормативных правовых актов, в которых содержатся такие противоречия. В посланиях Президента РФ неоднократно ставился вопрос о разработке программы административных реформ. Ее цель - упорядочить систему и структуру органов исполнительной власти, повысив тем самым эффективность управления страной.

В этой связи все большую роль начинает играть такое сравнительно новое для отечественной науки направление, как законодательная социология. Оно позволяет рассматривать законотворческий процесс на стадиях: предзаконодательной, где изучается потребность в принятии соответствующих правовых актов; собственно законодательной, включающей подготовку и принятие правового акта при широком его обсуждении; и постзаконодательной, на которой изучается с помощью социологических методов влияние принятого правового акта на круг регулируемых им общественных отношений, отношение к нему граждан государства и возможные социальные последствия его принятия. Использование социологических методов может существенно повысить качество законотворческого процесса, способствовать оперативному обновлению и совершенствованию законодательства, более строгому подходу к разработке концепции проектов нормативных правовых актов.

При реализации функций государственного управления могут возникать различные непредвиденные ситуации, требующие неординарных решений. Наряду с этим имеют место и злоупотребления, превышение властных полномочий. Методами правоохранительной деятельности компетентные органы, на которые законодательством страны возложены соответствующие обязанности, прежде всего, должны обеспечивать защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, должностного лица. Эти методы, в свою очередь, могут рассматриваться в качестве базовых, на основе которых строятся методы правоприменительной деятельности, методы предупреждения противоправных действий со стороны как субъекта, так и объекта управления.

Оперативно-исполнительным методом достигается эффективность действия федеральной конституции, федерального законодательства, а также законодательства субъектов федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Органы исполнительной власти должны своевременно принимать соответствующие подзаконные акты, а также обеспечивать действенный контроль за выполнением уже принятых.

К административным методам относятся те, которыми пользуются государственные органы исполнительной власти в отношении управляемого объекта, чтобы побудить его соблюдать установленные нормы поведения. В административных методах раскрывается действие механизма исполнительной власти, практическое осуществление ее управленческих функций. Арсенал этих приемов обширен, но в основном они сводятся к тому, чтобы создать определенный механизм реализации властных полномочий субъекта управления, что является частью общего механизма реализации права. Этот механизм включает: управленческую вертикаль, предполагающую четкую субординацию; обязательность выполнения распоряжений вышестоящей инстанции, принимаемых ею в одностороннем порядке или в отдельных случаях по согласованию с объектом управления. При этом невыполнение указаний вышестоящей инстанции влечет за собой применение административных либо иных юридических санкций. Кроме того, необходимо обеспечить своевременное создание соответствующих норм и доведение их до исполнителя.

Применение административных методов носит характер прямого управленческого воздействия, т.е. издания нормативного правового акта, распоряжения, предписания, команды, в которых находит прямое выражение воля управляющего субъекта. В этом проявляется властная природа управления. Следует и меть в виду, что реализация воли субъекта управления осуществляется через сознательную деятельность управляемого объекта, будь то организация или отдельная личность. Поэтому при выборе методов воздействия на управляемый субъект необходим дифференцированный подход, включающий как методы убеждения, так и методы принуждения. Однако в любом случае управляющее воздействие должно носить Юридически обоснованный характер, отличаться определенностью и обоснованностью применяемых методов.

Неправильно было бы считать, что в условиях демократического режима административные нормы ослабляются либо утрачивают свое значение. Напротив, демократия предполагает большую долю ответственности и там, где это необходимо, - определенность и жесткость требований. Это диктуется многими обстоятельствами и прежде всего усложнением технологических процессов, ростом экологической напряженности и т.д.

Достижение целей государственного управления напрямую связано с методами подбора и расстановки управленческих кадров, организации системы их переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Это большая, многоаспектная и весьма сложная проблема. Но из всех аспектов следует выделить главный - это преодоление дилетантизма и изменение менталитета государственного служащего. Это, как в медицине: лечить не болезнь, а больного. В широко известной книге В.И. Терещенко «Организация управления"[[3]](#footnote-3), поразившей в свое время воображение советского читателя, автор привел интересный биографический факт. Когда он впервые поступил на работу в одну из американских фирм, то столкнулся с постоянной предупредительной опекой. Если он пытался делать не свойственную ему работу, например, заточить карандаш, посчитать на арифмометре, тут же появлялся соответствующий сотрудник и проводил эти операции. На вопрос, не является ли это проявлением недоверия, ему сказали, что ему полностью доверяют как специалисту, но платят высокое жалование не за малоквалифицированную канцелярскую работу, а за ту, которую кроме него никто другой выполнить не может. Речь, в сущности, шла об изменении менталитета служащего.

Контрольные методы включают в себя методы предварительного, текущего и последующего контроля, выборочной проверки, документальной и фактической ревизии. Речь идет, прежде всего, о том, какими способами и приемами должны осуществляться контрольные функции государственного управления. Административно-командная система создала свои формы и методы контроля, которые в условиях демократического государства применяться не могут. С другой стороны, у нас не созданы механизмы, с помощью которых деятельность государственных органов и должностных лиц подвергалась бы эффективному контролю со стороны общества. В этом смысле мы продолжаем оставаться закрытым обществом с высоким уровнем коррупции и злоупотреблений властью. Достоянием гласности факты злоупотреблений становятся тогда, когда ущерб государству уже нанесен, а поправить положение часто не представляется возможным. Существенную роль в этом играет отсутствие механизма реализации права. Однако создание такого механизма - также дело достаточно сложное и долгое. Оно заключается не только в принятии специальных нормативных правовых актов, но и в правовой культуре, изменении статуса государственных служащих, создании для них системы гарантий, повышении уровня их ответственности и т.д.

Рассматривая методы, следует иметь в виду и средства. Например, метод убеждения в качестве средства использует, в частности, аргументацию. Метод контроля в качестве средства предполагает ревизии, справки, отчеты, проверки и т.д.

В заключение данного раздела, можно отметить, что в наше время данная проблема из академической сферы переместилась в плоскость реальной политики и управленческой практики. Способы достижения целей государства все больше становятся под контроль гражданского общества. Они осуществляются через представительные органы власти, через институты непосредственной демократии, организационно-правовые формы гражданского контроля, а также с помощью организационно-технических средств, средств массовой информации, коммуникации, сбора и обработки информации, подготовки и проведения мероприятий и др.

**1.2 Специфика стратегического управления государственным учреждением**

Управление традиционно рассматривается в рамках коммерческих организаций. В то же время все основные закономерности общего управления, рассматриваемые в классических учебниках и руководствах, проявляются в управлении государственными организациями. Управление в государственной службе обладает теми же основными чертами, что и управление в коммерческой организации. Управление в государственной службе реализуется через свои основные функции: планирование, организацию, координацию, мотивацию и контроль. Разделение управленческого труда нормативно закрепляется в организационной структуре, а повторяющиеся и стандартные действия - в управленческих процедурах.

Управление в государственной службе имеет много общего с управлением в коммерческой фирме. Независимо от природы организации в управлении ею, проявляются общие закономерности и действуют общие механизмы. Управление в министерстве, областной администрации, торговой фирме, университете, Церкви и транснациональной корпорации имеет общие закономерности. В частности, в процессе управления в этих организациях происходит постановка целей, определяются приоритеты, составляются планы и программы действий, закрепляются управленческие процедуры, формируется и развивается организационная структура. Во всех организациях в рамках управления персоналом строятся те или иные мотивационные системы, отрабатываются процедуры приема на работу и продвижения по службе. В любой организации закрепляются соответствующие процедуры контроля.

Вместе с тем управление в государственной службе представляет собой один из видов специального управления, который изучает особенные черты, специфику проявления функций, а также особые закономерности и тенденции, отличающие управление в государственной службе от управления в других сферах. Будучи одним из видов специального управления, управление в государственной службе распадается на ряд других более специфических видов управления. Так, например, в рамках управления в государственной службе можно выделить военное управление, управление чрезвычайными ситуациями, а также министерское управление, региональное и муниципальное управление и т. д.

Особенности управления в государственной службе проявляются, прежде всего, в конкретных целях, методах оценки результатов, отчетности, процедурах контроля, ответственности и системах стимулов. Реализация каждой функции управления в государственной службе обладает соответствующей спецификой:

- планирование и прогноз в государственных учреждениях обычно исходят из целей, устанавливаемых вышестоящими органами, а в конечном счете — народом на основе демократического выбора;

- организация государственной службы, как правило, имеет более иерархическую структуру и соответствующие ей управленческие процедуры. Поэтому в рамках государственной службы складывается особый административно-бюрократический стиль управления, который, впрочем, имеет много общего со стилем управления в больших иерархических коммерческих организациях;

- мотивация в государственной службе в меньшей мере основывается на денежном вознаграждении и в большей мере на стимулах не денежного характера (престиж, выполнение важной работы, стабильность, возможность дальнейшей карьеры и пр.);

- контроль и оценка результатов в рамках государственной службы осуществляется вышестоящими структурными единицами и одновременно людьми как непосредственно, так и с помощью средств массовой информации и общественных организаций. Контроль в государственной службе носит более широкий и более объемлющий характер, чем в коммерческой организации.

Специфика управления в государственной службе часто обозначается емкими терминами «администрирование» и «бюрократия».

Термин «стратегическое управление» был введен в обиход на стыке 60 - 70-х гг. для того, чтобы обозначить разницу между текущим управлением на уровне производства и управлением, осуществляемым на высшем уровне.

Ведущей идеей, отражающей сущность перехода от оперативного управления к стратегическому, явилась идея необходимости переноса центра внимания высшего руководства на окружение, для того чтобы соответствующим образом и своевременно реагировать на происходящие в нем изменения.

Стратегическое управление в каждый данный момент фиксирует, что организация должна делать в настоящем, чтобы достичь поставленных целей в будущем, исходя при этом из того, что окружение будет изменяться и условия жизни организации будут изменяться тоже. При стратегическом управлении как бы осуществляется взгляд из будущего в настоящее, определяются и осуществляются действия организации в настоящее время, обеспечивающие ей определенное будущее, а не вырабатывается план или описание того, что организация должна будет делать в будущем. В противоположность при нестратегическом управлении составляется план конкретных действий, как в настоящем, так и в будущем, априори базирующийся на том, что четко известно конечное состояние и что окружение фактически не будет меняться.

Во-вторых, при нестратегическом управлении выработка программы действий начинается с анализа внутренних возможностей и ресурсов организации.

В России и в мире в целом в последнее время произошли большие изменения в условиях функционирования государственного сектора, что, в свою очередь, отражает общие тенденции развития всего общества. Интернационализация экономических связей, развитие технологий, основанных на новом знании, информатизация всех аспектов жизни людей, обострение конкуренции организаций и государств, новая роль нематериальных нововведений — вот лишь неполный перечень новых реалий рубежа XX и XXI вв.

В государственном секторе происходят те же изменения, что и в коммерческом секторе. Ключевой тенденцией является ускорение перемен. Многие государственные учреждения, ориентированные на выполнение традиционных функций государства, приватизируются и разгосударствляются. Начиная от уборки мусора на городских улицах и кончая содержанием тюрем — все эти функции во многих странах мира постепенно передаются из государственного сектора в частный. В практику управления в государственных организациях все больше проникают методы управления, оправдавшие себя в частном секторе. Это относится и к формированию временных рабочих групп, и к стратегическому планированию, и к делегированию полномочий, и к маркетингу, и к методам управления корпоративной культурой, и ко многим другим методам и приемам управления. Происходит постепенный переход от традиционной административной модели управления, в которой центральным элементом было следование инструкциям, к новой модели управления, в которой центральным системообразующим элементом становится ориентация на достижение результата. Эти изменения корреспондируются со сменой модели управления в коммерческих организациях.

Современные тенденции развития государственного сектора таковы:

- разгосударствление, приватизация;

- маркетизация (проникновение рыночных моделей взаимодействия в государственный сектор);

- контрактная основа выполнения государственных функций;

- новые информационные технологии;

- управленческие и финансовые нововведения;

- изменение модели управления - от авторитарной к новой.

Управление в любой сфере, в том числе и государственной службе, подвержено изменениям. Основной тенденцией изменений управления в государственной службе в настоящее время стало перенесение управленческих методов, технологий и приемов из коммерческой сферы в государственную. В настоящее время подходы и технологии управления, отработанные в коммерческих фирмах, достигших успеха, внедряются в практику управления других, в том числе государственных организаций.

С точки зрения управления стираются границы между коммерческими и некоммерческими организациями, так как большинство подходов и приемов успешного управления коммерческих организаций актуальны и для государственных организаций.

Особенно ярко новая модель управления проявляется в тех областях, где требуются новые подходы, где изменения окружающей среды заставляют постоянно искать решения возникающих новых задач. В России эта тенденция усиливается в связи с тем, что в целом система государственного управления трансформируется от преимущественно командно-административных методов к преимущественно экономическим. Однако в тех сферах государственной службы, где преобладают рутинные функции и решение повторяющихся стандартных задач, доминируют и традиционные бюрократические методы управления. Более того, авторитарное управление в этом случае оказывается наилучшим. Однако во все большем числе конкретных сфер государственной службы требуются нестандартные решения постоянно возникающих новых задач. В этих сферах традиционная модель управления сменяется на новую, на место авторитарного управления приходит менеджмент участия.

По мере развития альтернативных возможностей осуществления функций государственной службы, по мере приватизации и разгосударствления постепенно разрушается монополия государственных учреждений на предоставление определенных услуг населению. Особенно ярко это видно на примере сферы муниципальных услуг, все большее число которых переходит с государственной на частную основу; это относится и к эксплуатации жилого фонда, и к уборке мусора, и к строительству дорог, и к оказанию услуг связи.

Традиционная бюрократическая система управления начинает постепенно замещаться новой, в которой присутствуют элементы рыночных механизмов. В связи с этим человек уже не рассматривается как помеха в деятельности государственной службы, а все в большей мере начинает восприниматься как клиент и потребитель услуг. Государственная служба, особенно на муниципальном уровне, постепенно превращается в сферу специфических услуг.

Ключевой характеристикой успешного управления в государственной службе становится инновативностъ. В практику работы государственных учреждений проникает технология создания команд - гибких временных творческих групп, ориентированных на создание нового или совершенствование старого «продукта». Создание инновационного потенциала в рамках государственного учреждения становится залогом его успешной деятельности. Для создания инновационного потенциала необходимо на каждом уровне управления стимулировать эксперименты, новые начинания, творческие заимствования продуктивных идей, так называемые быстрые старты, ориентировать инновационную стратегию скорее на развитие «шаг за шагом», чем на глобальный технологический прорыв.

Новая модель управления в государственной службе предусматривает постоянное обучение и повышение квалификации, тщательный отбор персонала, предоставление гарантий занятости. Адаптивность организации достигается с помощью относительной стабильности коллектива, обладающего общими ценностями и общим видением. В процессе становления новой модели управления изменяется и роль персонала. Инвестиции в человеческий капитал приобретают такую же важность, как и инвестиции в основные фонды. Обязательным становится непрерывное обучение персонала и прежде всего технике решения проблем.

Общая тенденция развития управления в последние годы — предоставление значительной самостоятельности небольшим коллективам, которые приобретают права независимых «команд» или даже самостоятельных филиалов. «Командные» технологии управления стали активно проникать в практику государственной службы. В крупных организациях происходит делегирование прав и ответственности с верхних уровней управления на нижние. Небольшие коллективы получают возможность распоряжаться ресурсами, проводить собственную кадровую политику и даже заниматься стратегическим планированием. Команды становятся главным инструментом достижения инновативности, индивидуальной приверженности, сфокусированности на главные задачи. В организациях нового типа меняется роль менеджера среднего звена: он уже не столько диспетчер, сколько тренер-консультант; он не столько передает указания начальства, сколько помогает сотрудникам самостоятельно вырабатывать новые подходы, совершенствовать приемы и методы выполняемой работы, добиваться большей согласованности действий.

Традиционное управление основывается на неизменном следовании правилам и процедурам. Оценка действий персонала происходит в значительной мере по тому, насколько четко были соблюдены правила и процедуры. Эта бюрократическая традиция зачастую заслоняет возможность оценки результативности государственной службы, т. е. степени достижения целей. Переход управления в государственной службе от традиционной бюрократической модели к новой модели управления, ориентированной на поиск эффективного решения постоянно нарождающихся проблем, характеризуется большей ориентацией на цели и миссию по сравнению с ориентацией на правила и процедуры. Практика формирования миссии (обобщенной цели, в концентрированном виде содержащей также основной принцип деятельности) постепенно укрепляется в государственной службе. В практику государственной службы проникают методы количественной оценки результатов, в частности, оценки эффективности (отношения результата к затратам), результативности (отношения фактического результата к планируемому) и экономии (отношения планируемых затрат к фактическим).

Смещаются и другие акценты, в частности, от измерения затрат центр тяжести переносится на измерение результатов. Традиционные подходы в государственном управлении постоянно концентрируют внимание на вопросе об объемах затрат государственных средств, при этом измерение реального результата остается в тени. Новые подходы управления в государственной службе заставляют переносить основное внимание на измерение и мониторинг результатов, которые получены в процессе тех или иных действий государственной службы.

Так, например, в современной российской практике государственного контроля пока еще преобладает ориентация на измерение затрат. В частности, при проверке выполнения федеральных программ Счетной палатой Российской Федерации основной акцент делается на контроле соответствия фактических затрат запланированным. В то же время ключевым пунктом контроля любых государственных затрат должен стать вопрос о том, в какой степени достигнуты поставленные цели и соответствуют ли понесенные затраты полученным результатам.

В процессе становления новой модели управления в государственной службе видоизменяются процедуры контроля. На место тотального бюрократического контроля приходит контроль со стороны потребителей услуг государственной службы, который осуществляется как непосредственно, так и при помощи общественных организаций и средств массовой информации. Контроль в условиях децентрализации управления становится более жестким (чем больше децентрализация, тем более тщательным должен быть контроль). Контроль приближается к непосредственным исполнителям и в значительной мере начинает осуществляться ими самими. Наиболее яркими примерами успешного использования в государственной службе приемов управления коммерческих организаций в последнее время стали маркетинг и стратегическое планирование.

**1.3 Автономное учреждение как инновационная модель государственно-общественного управления**

В настоящее время в руках государства сосредоточены значительные финансовые ресурсы - поступления от налогов и сборов, таможенные платежи, штрафы и иные обязательные платежи. Кроме того, государство в лице своих органов, а также создаваемых ими структур ведет предпринимательскую деятельность - сдает в аренду недвижимое имущество, оказывает различные платные услуги населению. Одной из форм, которые могут включать публичный капитал, наряду с государственными и муниципальными унитарными предприятиями, выступают государственные и муниципальные учреждения, как правило, являющиеся бюджетными.

Но общество не стоит на месте, а развивается и всю очередь требует удовлетворения социальных потребностей. Бюджетные учреждения, ведущие патерналистскую[[4]](#footnote-4) политику, выступают тормозом в достижении современного качества предоставляемых социальных услуг населению. Отсюда возникла необходимость в реформировании бюджетного сектора, то есть заменой его автономными учреждениями.

Следует отметить, что подобное разделение возникло сравнительно недавно с принятием Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ "Об автономных учреждениях" (далее – Закон № 174-ФЗ), которым и был введен новый тип учреждения - автономное учреждение.

Если говорить кратко, автономное учреждение отличается от бюджетного большей степенью экономической свободы, возможностью осуществления действий, которые для бюджетных учреждений законодательно ограничены или запрещены. Так, автономные учреждения вправе привлекать заёмные средства, открывать счета в кредитных организациях, самостоятельно распоряжаться отдельными видами имущества, что невозможно в отношении бюджетных учреждений. Кроме того, автономное учреждение в отличие от бюджетного в значительно большей степени должно рассчитывать на свою активность, ведь учредитель автономного учреждения финансирует определенный объём его деятельности, определяемый заданием учредителя. Также существуют особенности ответственности автономного учреждения по своим обязательствам, отличающие его от бюджетного учреждения.

Однако реальная возможность автономного учреждения самостоятельно осуществлять вышеуказанные полномочия достаточно ограничена. Согласно п. 2 ст. 8 Закона № 174-ФЗ основными органами автономного учреждения являются наблюдательный совет и руководитель. Что касается руководителя автономного учреждения, то он, во-первых, назначается учредителем, во-вторых, за исключением утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности и выбора кредитных организаций для вклада денежных средств, руководитель не вправе самостоятельно принимать решения по важным вопросам. В-третьих, руководитель не входит в коллегиальный высший орган автономного учреждения - наблюдательный совет. В то же время функции наблюдательного совета автономного учреждения по важнейшим вопросам, за исключением совершения крупных сделок и сделок, в отношении которых имеется заинтересованность, носят лишь рекомендательный характер.

Таким образом, возможность осуществления автономным учреждением своих функций напрямую зависит от воли учредителя автономного учреждения, так как по большинству предусмотренных Законом № 174-ФЗ полномочий окончательные решения принимает именно он. К тому же руководитель может воздействовать на деятельность автономного учреждения через наблюдательный совет, в который обязательно входят представители учредителя автономного учреждения, а общая численность государственных должностных лиц должна превышать 1/3 от общего количества членов.

Хозяйственно-распорядительная и финансовая самостоятельность автономного учреждения может не компенсировать отказ государства от его финансирования, поэтому вопрос об автономии автономного учреждения можно поставить под сомнение. Последствия учреждения автономного учреждения могут повлечь за собой стремление автономного учреждения осуществлять несвойственную ему предпринимательскую деятельность, что, в свою очередь, может повлиять на качество предоставляемых работ и услуг. Кроме того, отсутствие государственного финансирования является нарушением гражданского законодательства, так как финансирование является атрибутом учреждений, своеобразной гарантией для вступающих с ним в правоотношения субъектов гражданского права.

Таким образом, следует подчеркнуть, что законодательство об автономных учреждениях носит весьма расплывчатый характер и имеет свои пробелы, которые требует дополнения и внесения поправок.

Преобразование значительной части учреждений сферы образования, медицины, культуры в новые организационно-правовые формы: государственные (муниципальные) автономные учреждения предусматривает Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ "Об автономных учреждениях, одобренный Советом Федерации на 186-м пленарном заседании. Палата одобрила также Федеральный закон № 175-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об автономных учреждениях" (далее - Закон № 175-ФЗ).

Идея создания автономных учреждений давно витала в умах законодателей. Не секрет, что довольно значительное количество бюджетных учреждений дополнительного образования ведет успешную предпринимательскую деятельность. При этом доля бюджетного финансирования, выделяемых таким учреждениям, гораздо меньше, чем размер получаемых ими доходов. Поэтому предполагалось, что бюджетные учреждения, которые "твердо стоят на ногах" за счет доходов от предпринимательской деятельности, должны быть "отлучены" от государственных финансов и преобразованы в иную организационно-правовую форму. Таким образом, законодатели планировали значительно сократить расходы бюджета, не рискуя при этом нарушить сложившуюся инфраструктуру оказания такими учреждениями социально значимых услуг населению. По мнению противников закона, его принятие могло привести к коммерциализации науки, культуры и образования и к росту коррупции в социальной сфере. Сторонники же законопроекта, со своей стороны, провозглашали, что:

- переход государственных учреждений в статус автономных обеспечит им большую финансовую свободу, а работникам - достойную заработную плату;

- новый статус бюджетных учреждений позволит повысить эффективность расходования бюджетных средств.

Они утверждали, что финансирование из бюджета автономных учреждений будет заменено государственным или муниципальным заказом на предоставление государственных или муниципальных услуг. Другим аргументом сторонников было то, что средства же, полученные от дополнительной деятельности таких учреждений, перейдут в полное распоряжение автономных учреждений, которые смогут открывать собственные счета, брать банковские кредиты, а их руководителям представится возможность самостоятельно формировать штатное расписание и план хозяйственной деятельности.

В этой связи должна была быть предусмотрена возможность не создания новых бюрократических структур, а возможность преобразования уже имеющихся государственных (муниципальных) учреждений, способных функционировать в рыночной среде. В свою очередь государство при этом освободило бы себя от обязанности полного финансового обеспечения на основе сметы доходов и расходов и, также, освободило бы себя от ответственности по обязательствам этих учреждений.

Система сферы социальных услуг в России, являясь одним из важнейших элементов социально-экономического развития страны, должна превратиться в сферу, привлекательную и открытую для разного рода инвестиций. Для этого необходимы эффективность деятельности, прозрачность финансовых потоков, участие общественности в управлении сфер образования и культуры, а также независимая оценка качества предоставления услуг в данных областях.

В соответствии с действующим законодательством одним из принципов государственной политики в социальной сфере является наличие автономии юридических лиц. Под автономией, прежде всего, понимается независимость в управлении, которой государство наделяет некоммерческие организации для осуществления ими социальных функций и, в свою очередь, инвестируя в данную сферу, закладывает основы стабильного экономического и культурного развития общества. Однако нормативы финансирования, установленные законодательством, государством систематически не выполняются, что является немаловажной проблемой существования автономных учреждений.

Первоначально проекты законов о государственных (муниципальных) автономных некоммерческих организациях были инициированы в недрах Центра стратегических разработок в ведомстве Г. Грефа[[5]](#footnote-5), и их авторы исходили из двух несколько противоречивых предпосылок. Первая заключается в том, что если, к примеру, образовательные учреждения оказывают "услуги" и коммерческая составляющая достаточно велика, то пусть они будут чистыми субъектами рынка, а государству за их деятельность отвечать не надо. Заодно и бюджетные средства можно сэкономить. И, наконец, вторая мысль, которую часто высказывал, министр образования, А.А. Фурсенко: "Нехорошо зарабатывать деньги на государственной собственности"[[6]](#footnote-6). Но на это высказывание следовало очень логичное возражение руководителей образовательных учреждений, особенно ректоров, о том, что они готовы отказаться от коммерческого приема, но при условии, что они будут финансироваться полностью, а не на уровне 40-45% от необходимой потребности обеспечения бюджетного приема.

Законопроект, справедливо окрещённый "троянским конём приватизации", предполагает превращение в автономные учреждения организаций образования, науки, культуры и социальной защиты, что возможно приведёт к следующим результатам. Так, во-первых, утрата сохранившихся в законодательстве налоговых льгот для организаций социальной сферы и целого ряда социальных гарантий для граждан, включая отсрочки от призыва на военную службу, досрочные пенсии для педагогов и медиков и т. д. Все эти льготы и гарантии не распространяются на автономные учреждения. Во-вторых, новый виток коммерциализации социальной сферы, массовое вытеснение бюджетных, то есть бесплатных для гражданина, социальных услуг и замена их платными. В-третьих, фактическая ликвидация конституционного права граждан на бюджетное образование. Конституция России гарантирует это право лишь тем, кто учится (воспитывается) или лечится в государственных или муниципальных учреждениях, но отнюдь не в автономных учреждениях. В-четвёртых, снятие запрета на приватизацию, который установлен законом для государственных и муниципальных образовательных учреждений. В законопроекте об автономных учреждениях прямо прописан и один из путей такой приватизации - банкротство. Приватизация же образования немедленно сделает его полностью платным и лишит будущего многие миллионы детей из семей с низкими и средними доходами. И, наконец, скачкообразный рост коррупции в социальной сфере. Согласно законопроекту, именно чиновники будут решать: превращать государственное учреждение в автономное учреждение или оставить его в прежнем статусе; какое имущество государственного или муниципального учреждения отнести к разряду особо ценного, а какое разрешить продавать.

В последнее время часто можно слышать, что с принятием пакета законов об автономных учреждениях большинство существующих бюджетных учреждений предпочтут стать автономными - без учета готовности к этому и интересов потребителей услуг. Однако данные опасения не имеют под собой оснований. Как установлено п. 4 ст. 5 Закона № 174-ФЗ, решение о создании автономного учреждения путем изменения типа, существующего государственного или муниципального учреждения должно приниматься Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ либо местной администрацией, но лишь по инициативе самого учреждения либо с его согласия. Более того, это решение будет приниматься лишь в том случае, если оно не повлечет за собой нарушения конституционных прав граждан, включая права на получение бесплатного образования, на участие в культурной жизни. Кроме того, предложение о создании автономного учреждения должно содержать обоснование его создания с учетом возможных социально-экономических последствий, доступности для населения и качества выполняемых работ, оказываемых услуг. В подобных условиях речь о полной бесконтрольности перевода существующих учреждений в автономные учреждения без учета потребностей населения и состояния существующих учреждений идти не может.

Заметим, что органы, ответственные за состояние дел в соответствующих сферах, как правило, заинтересованы в поддержании в них порядка и сохранении объема перераспределяемых через эти органы бюджетных ресурсов, а с переходом на принципы бюджетирования, ориентированного на результат, и в выполнении запланированных целевых показателей деятельности. Таким образом, непродуманных решений по переводу существующих государственных (муниципальных) учреждений в автономные учреждения вероятнее всего не будет. Напротив, стоит ожидать, что предоставляемые законодательством возможности по созданию автономного учреждения станут использоваться с крайней осторожностью.

Стимулируют ли новые законы к более активному осуществлению автономными учреждениями предпринимательской деятельности? Целесообразно рассмотреть два аспекта: во-первых, поддержание материальной заинтересованности автономного учреждения в осуществлении предпринимательской деятельности, во-вторых, создание (сохранение) возможностей для осуществления такой деятельности, включая поддержание готовности других организаций сотрудничать с автономными учреждениями.

Автономные учреждения на сегодняшний день призваны отчасти заменить собой существующие государственные бюджетные учреждения, численность которых представляется явно избыточной. Предоставление федеральным органам исполнительной власти права самостоятельно формировать бюджетные учреждения привело к лавинообразному нарастанию численности последних. При этом новые учреждения зачастую создавались органами власти вовсе не в интересах осуществления функций и решения задач государства, а с одной лишь целью получения дополнительного бюджетного финансирования.

В то же время, существенное сокращение численности государственных учреждений путем их приватизации либо ликвидации в ближайшем будущем представляется малореальным уже хотя бы потому, что для этого сперва необходимо провести масштабную и весьма продолжительную работу по формированию и согласованию со всеми заинтересованными сторонами перечней приватизируемых и ликвидируемых учреждений. В этой связи, несмотря на все недостатки автономного учреждения, способного "поглотить" часть существующих бюджетных учреждений и несколько снизить издержки государства, связанные с их функционированием, можно только приветствовать.

Учредителями как бюджетных, так и автономных учреждений являются органы власти, учредителями частных учреждений - физические и юридические лица. По своим взаимоотношениям с учредителями бюджетные и частные учреждения одинаковы, в случае недостатка у них денежных средств для исполнения принятых на себя обязательств субсидиарную ответственность за них несет учредитель. Автономное учреждение имеет тех же учредителей, что и бюджетное, но учредитель не несет субсидиарной ответственности по их обязательствам и, если у них недостаточно денежных средств, то они будут вынуждены отвечать по своим обязательствам имеющейся в их распоряжении собственностью, то есть имуществом.

В отношении института автономного учреждения представляется необходимым отметить следующие моменты: так, подобно унитарным предприятиям, автономные учреждения могут создаваться и функционировать исключительно в государственной или муниципальной форме собственности.

Из всего вышесказанного, можно выделить некоторые преимущества автономного учреждения: во-первых, "нереорганизационный" характер трансформации бюджетного учреждения в автономное; во-вторых, невозможность неконтролируемой утраты государством недвижимого и наиболее ценного движимого имущества, принадлежащего учреждению; в-третьих, отсутствие необходимости осуществлять бюджетное финансирование автономного учреждения в рамках сметы доходов и расходов.

Прослеживаются в свою очередь и недостатки автономного учреждения: во-первых, необходимость увязки деятельности учреждения с установленными законом функциями государства; во-вторых, необходимость создания и функционирования в учреждении наблюдательного совета, не наделенного реальными управленческими полномочиями; в-третьих, нерациональность схемы ответственности учреждения, которая затрудняет привлечение внебюджетного финансирования.

Согласно статье 6 Закона № 174-ФЗ, учредителем автономного учреждения является:

1) Российская Федерация в отношении автономного учреждения, которое создано на базе имущества, находящегося в федеральной собственности;

2) субъект РФ в отношении автономного учреждения, которое создано на базе имущества, находящегося в собственности субъекта;

3) муниципальное образование в отношении автономного учреждения, которое создано на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности.

В соответствии с частью 1 статьи 8 Закона № 174-ФЗ структура, компетенция органов автономного учреждения, порядок их формирования, сроки полномочий и порядок деятельности таких органов определяются уставом автономного учреждения в соответствии с этим федеральным законом и иными федеральными законами. Следовательно, в уставе автономного учреждения на основе положений как этого закона, так и базовых федеральных законов должны быть определены органы управления автономным учреждением, их компетенция и сроки полномочий, установлен порядок их создания и деятельности, то есть необходимо четко и максимально полно зафиксировать в уставе все позиции, связанные с регламентацией порядка управления автономным образовательным учреждением, что потребует серьёзной проработки этой части устава.

Органами автономного учреждения являются наблюдательный совет, руководитель, а также иные предусмотренные федеральными законами и уставом автономного учреждения органы (общее собрание (конференция) работников, ученый совет, художественный совет и другие). При этом указание на общее собрание (конференцию) работников в числе органов автономного учреждения появилось в тексте закона по настоянию Профсоюза и необходимо обеспечить сохранение этого органа управления в автономном образовательном учреждении.

К компетенции руководителя автономного учреждения, в зависимости от вида его деятельности это может быть директор, ректор, главный врач, художественный руководитель и прочее, относятся вопросы осуществления текущего руководства, за исключением тех из них, которые федеральными законами или уставом автономного учреждения отнесены к компетенции учредителя автономного учреждения, наблюдательного совета автономного учреждения или иных органов автономного учреждения (пункт 1 статьи 13 Закона № 174-ФЗ).

Как было отмечено ранее, руководитель автономного учреждения и его заместители не могут быть членами наблюдательного совета.

Руководитель без доверенности действует от имени автономного учреждения, в том числе представляет его интересы и совершает сделки, утверждает штатное расписание, план его финансово-хозяйственной деятельности, его годовую бухгалтерскую отчетность, внутренние документы автономного учреждения, издает приказы и дает указания, обязательные для исполнения всеми работниками автономного учреждения.

Из всего вышесказанного следует сделать вывод, несмотря на то, что новый тип учреждений назван автономным учреждением, возможность осуществления автономным учреждением своих функций напрямую зависит от воли учредителя. Собственником является Российская Федерации, субъект РФ или муниципальное образование, так как по большинству предусмотренных Законом № 174-ФЗ полномочий окончательные решения принимает именно он. Учредитель назначает и снимает руководителя автономного учреждения, это может быть директор, генеральный директор, ректор, главный врач, художественный руководитель, управляющий и др. в зависимости от сферы деятельности. Как известно, численность наблюдательного совета от 5 до 11 членов, состоящего из следующих представителей, а именно представителей учредителя, исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, общественности, трудового коллектива (не более 1/3 членов совета). Иначе говоря, и здесь приоритет отдаётся чиновникам, а также тем, кого они рекомендуют.

Учредитель также имеет компетенцию назначения и досрочного прекращения деятельности членов наблюдательного совета.

Так как осуществление функций зависит от учредителя автономного учреждения, то есть чиновников, по мнению членов Центрального совета движения "Образование - для всех", это приведет к скачкообразному росту коррупции в социальной сфере. Они считают, что именно чиновники будут решать, превращать государственное учреждение в автономное учреждение или оставить его в прежнем статусе. Также, какое имущество государственного или муниципального учреждения отнести к разряду особо ценного, а какое разрешить продавать.

Чиновник, в частности, получит возможность в "Автономном учреждении - музее" отнести картины мастеров 17 века к особо ценному имуществу, а, например, передвижников - к не особо ценному, разрешая тем самым пустить их с молотка. То же самое относится к оборудованию научных организаций или фондам библиотек.

По мнению членов Центрального совета движения "Образование - для всех", Закон № 174-ФЗ способен нанести колоссальный вред социальным правам граждан и стране в целом. Его лоббируют две группы лиц: недобросовестные руководители государственных учреждений, мечтающие приватизировать имущество в социальной сфере, как в 90-х годах прошлого века это было сделано в промышленности и сельском хозяйстве; недобросовестные бизнесмены, которые надеются скупить или захватить это имущество.

Вышеуказанное ещё раз показывает наличие пробелов в законе, требующего внесения соответствующих поправок, а именно увеличить количество представителей общественности и членов трудового коллектива, что увеличит автономность автономного учреждения.

Лично мое субъективное мнение разделилось на две позиции:

- с одной стороны существование такого вида организаций существенно сокращает бюджетные расходы, что способствует развитию других отраслей государственной промышленности и экономики;

- с другой стороны, как и сказано выше, имеет место риск мнимой необходимости создания автономных учреждений для «легкой» приватизации имущества в социальной сфере.

Тем не менее законодатель не оставит Закон № 174-ФЗ без изменений и думаю, в скором времени все-таки не придется опасаться за государственное имущество. Для этого необходим такого рода наблюдательный совет, чтобы контроль за правомерностью сделок совершался максимально легитимно.

**2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧРЕЖДЕНИЕМ НА ПРИМЕРЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ СУДЕБНЫХ ПРИСТАВОВ**

**2.1 Инновационная модель системы управления и организации деятельности службы судебных приставов на региональном уровне**

Изменения, внесенные в Федеральный закон "О судебных приставах"[[7]](#footnote-7), вызвали широкий общественный резонанс. Одни комментаторы говорят о неоправданном расширении полномочий приставов, а другие, наоборот, о том, что фактически все осталось по-прежнему, поскольку изменения регламентируют то, что было записано в иных нормативных правовых актах, а также закрепляют на уровне закона давно сложившуюся практику.

В дополнение к имеющимся полномочиям судебным приставам предоставлено право входить в помещение, занимаемое должником, а также на территории и в помещения при наличии достаточных оснований полагать, что там находится разыскиваемое лицо. Делается это для задержания или принудительного доставления лица, уклоняющегося от явки по вызову суда, дознавателя или судебного пристава-исполнителя.

Если раньше при проведении различных рейдов приставы не имели возможности установить личность граждан (документы водителей, к примеру, проверяли только сотрудники ГИБДД и предоставляли информацию), то теперь судебные приставы имеют право самостоятельно проверять документы у водителя и пассажиров машины, чтобы убедиться, не являются ли они неплательщиками по кредитам, алиментам, квартплате, штрафам ГИБДД и т.д. В таком же порядке УФССП будет работать при проведении всех исполнительных действий.

Как только с 1 февраля 2008 года судебных приставов наделили правом входить в жилье должника без его согласия, сразу появились аферисты, желающие воспользоваться этими правами. С начала 2008 года во многих городах Московской области были зафиксированы случаи мошенничества под прикрытием Службы судебных приставов. Мошенники орудовали в таких городах, как Клин, Ногинск, Дедовск, Наро-Фоминск, Истра и др. К сожалению, наши предупреждения о появившихся в Подмосковье лжеприставах услышали не все.

Прежде всего, если у Вас нет неоплаченного долга, судебные приставы к вам не придут. Они осуществляют свою деятельность только на основании судебных решений и актов иных органов.

Визит судебного пристава не может быть полной неожиданностью: сначала он направляет должнику копию постановления о возбуждении исполнительного производства и дает время для добровольного исполнения решения суда. Судебный пристав имеет право принимать наличные денежные средства в счет погашения долга, но при этом обязательно заполняет квитанционную книжку - документ строгой финансовой отчетности.

В соответствии с Федеральным законом "Об исполнительном производстве" исполнительные действия проводятся в рабочие дни с 6 до 22 часов.

Судебный пристав-исполнитель обязан совершать исполнительные действия в форменной одежде. Он должен представиться и предъявить служебное удостоверение в раскрытом виде. Фотография и подпись руководителя на удостоверении защищены голограммами, внутренняя часть документа заламинирована пленкой с водяными знаками ФССП России. И не стесняйтесь потребовать у судебного пристава предъявить служебное удостоверение. Настоящий работник Службы его обязательно покажет.

Кроме того, к должникам судебный пристав приходит с материалами исполнительного производства. Он всегда разъяснит, на каком основании проводятся исполнительные действия, и предъявит подлинник исполнительного документа, никакие копии не допускаются. Настоящий пристав никогда не будет изымать у должника паспорт и другие личные документы.

Заместители начальников отделов - заместители старших судебных приставов должны иметь высшее юридическое образование прежде всего потому, что вопросы, с которыми сталкиваются судебные приставы-исполнители, являются специфическими. И для того, чтобы их решать, необходимо специальное образование. Лицо, которое не имеет юридического образования, не сможет должным образом организовать исполнение в рамках действующего Закона.

Старшему судебному приставу и его заместителям разрешили носить и хранить огнестрельное оружие при исполнении служебных обязанностей. Раньше такое право было только у судебных приставов по ОУПДС. При этом последние, обязаны проходить военно-врачебную экспертизу на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств.

Судебные приставы попадают в разные ситуации. Должники бывают разные - адекватные и неадекватные. Иногда пристав остается один на один с вооруженным лицом. Также были прецеденты нанесения должниками телесных повреждений работникам Управления. Вот почему судебные приставы, как и сотрудники милиции, будут иметь огнестрельное оружие и нести ответственность за его применение.

Эта поправка в Законе говорит прежде всего о доверии законодателя к Службе судебных приставов. Кроме этого, данная мера дополнительно дисциплинирует должников.

Теперь старший судебный пристав может исполнять или возложить на своего заместителя обязанности судебного пристава-исполнителя. О необходимости наделения старшего судебного пристава подобными полномочиями представители ФССП России говорили давно и часто.

Есть категория исполнительных документов, которые являются сложными, поэтому начальник отдела - старший судебный пристав может возложить исполнение документов данной категории, а также социально значимых исполнительных документов (связанных с предоставлением жилья, выплатой алиментов, выплатой заработной платы, приостановлением деятельности организаций и др.) на более квалифицированного, чем рядовой судебный пристав-исполнитель, работника, т.е. на своего заместителя.

Данная мера положительно скажется на итогах проведения исполнительных действий. Здесь необходимо применять полный комплекс мер, чтобы эффективно взыскать задолженность, например, по заработной плате.

Судебный пристав по ОУПДС получил право при осуществлении привода лиц, уклоняющихся от явки по вызову суда, входить в жилые помещения в случае, указанном в постановлении суда. Является ли поручение судьи для судебного пристава обязательным в данной ситуации?

Судебный пристав по ОУПДС вправе осуществлять привод лиц, уклоняющихся от явки по вызову суда, дознавателя или судебного пристава-исполнителя по постановлению судьи, а также по его поручению. Вскрытие и вход в жилище возможны только при соблюдении четырех условий:

- эти действия проводятся исключительно в рамках исполнительного производства;

- эти действия проводятся только по решению суда;

- должна быть санкция начальника отдела - старшего судебного пристава;

- обязательно должны присутствовать не менее двух понятых.

Действия судебного пристава должны быть обоснованны и проводиться только в рамках исполнительного производства. При совершении совместных рейдов с ГИБДД судебные приставы могут проверять документы граждан, удостоверяющие личность на наличие задолженностей по имеющейся базе данных должников.

Если у лица выявлена задолженность, ему предлагается погасить свой долг на месте. В случае отсутствия у должника денежных средств судебным приставом накладывается арест на его имущество для последующей реализации.

Работа Службы судебных приставов основывается на Федеральных законах "Об исполнительном производстве" и "О судебных приставах" и на основании изменений в Федеральный закон "О судебных приставах", вступивших в силу 19.07.2009г. К каждому исполнительному производству необходимо подходить индивидуально, в этом им часто помогает УВД. Это, правда, не значит, что приставы должны везде привлекать сотрудников милиции для вскрытия квартир или других помещений. Привлекаются участковые для наведения порядка, но по мере необходимости.

В случае противоправных действий со стороны должников судебный пристав составляет протокол об административном правонарушении. При воспрепятствовании лицом проведению исполнительных действий - передает его органам МВД.

Новый этап совершенствования работы всей службы судебных приставов наступил с изданием специального приказа Министра юстиции РФ от 9 августа 2000 г. N 239. Была распределена компетенция начальников территориальных органов Минюста и главных судебных приставов регионов по руководству соответствующими службами в трех основных сферах - общие вопросы организационной деятельности, прохождение государственной службы сотрудниками службы судебных приставов, осуществление финансового и материально - технического обеспечения службы судебных приставов. На сегодняшний день выстроена целостная система управленческих звеньев, которые призваны постоянно совершенствовать работу служб судебных приставов и управление ими.

Тем не менее, есть серьезные претензии к организации работы в аппаратах главных судебных приставов. Об этом свидетельствует хотя бы тот факт, что за последние два года освобождены от работы каждый третий руководитель региональной службы.

Практически при всех проверках на местах работники Департамента судебных приставов фиксируют неприменение либо неправильное применение форм первичного учета, предусмотренных инструкцией, утвержденной приказом Минюста России от 3 августа 1999 г. N 225 (книг учета арестованного и изъятого имущества, зональных книг учета исполнительных производств, книг учета исполнительных документов и т.д.).

Поэтому первое требование к главным судебным приставам субъектов Федерации - наведение порядка в учете проведенной работы, грамотное составление отчетов и надлежащий ведомственный контроль за достоверностью представляемых отчетных данных. Ведь статистика - это основа аналитической работы, основа для принятия целенаправленных управленческих решений (хотя и не единственная).

В последнее время в аппаратах ряда главных судебных приставов образованы информационно - аналитические подразделения. Они помогают оперативно разбираться в обстановке, готовить глубокие аналитические материалы, совершенствовать управленческий процесс. В то же время в некоторых службах аналитические подразделения существуют пока только на бумаге. Они либо не укомплектованы, либо анализируют всего лишь голую статистику.

Принято выделять общее и оперативное (текущее) руководство. При осуществлении общего руководства определяются главные цели, устанавливаются основные задачи на относительно длительный период времени. Это, как правило, выражается в издании постоянно действующих приказов, а также в планировании мероприятий на относительную перспективу. Например, в ряде областей важным организующим началом является утверждение главными судебными приставами положений о планировании служебной деятельности и организации контроля в службе судебных приставов. Все это - действующие на постоянной основе руководящие указания, они укрепляют исполнительскую дисциплину, сплачивают коллективы.

Составление планов - один из элементов управления. Эта деятельность не везде конструктивна. Имеет место практика включения в планы всего лишь призывов к образцовому выполнению обязанностей. Отсюда появление каучуковых, ничего не значащих формулировок вроде "усилить взаимодействие с налоговыми органами", "активизировать работу оперативных совещаний", "обеспечить работу", "продолжить работу" и т.д.

Видимо, не все руководители служб судебных приставов четко уяснили смысловое значение понятия "организационное мероприятие". В числе обязательных организационных мероприятий, включаемых в планы, должны, как правило, предусматриваться: подведение итогов работы на оперативных совещаниях; проведение учебных семинаров, тематических обобщений, проверок в подчиненных подразделениях; подготовка сложных методических рекомендаций; заслушивание отчетов начальников отделов и старших судебных приставов с предварительной проверкой их деятельности.

Следующая форма управления - оперативное руководство - заключается в постоянном наблюдении и анализе хода работы по исполнению юрисдикционных актов и обеспечению установленного порядка деятельности судов, организации системы учета получаемых результатов; корректировке заданий, обеспечении равномерной нагрузки среди работников, ликвидации "узких" мест. Важный инструмент оперативного руководства - постоянный контроль исполнения.

Во многом формальный характер носит исполнение приказов Минюста, касающихся создания и организации деятельности специальных подразделений и групп по принудительному взысканию задолженностей по налогам и сборам (приказ Министерства от 20 апреля 2000 г. N 142), а также образования подразделений по особым исполнительным производствам (приказ Министерства от 23 мая 2001 г. N 156). Такие подразделения в ряде регионов работают плохо. И это при том, что в них должны находиться самые высокопрофессиональные работники. Более того, руководители этих подразделений порой используют явно неправомерные методы. В частности, вместо принудительного исполнения юрисдикционных актов в течение многих месяцев уговаривают должников погасить долги либо пойти на реструктуризацию задолженности по налогам и сборам.

В обстановке недостаточной требовательности многие судебные приставы - исполнители неохотно идут на аресты имущества должников, порой фабрикуют липовые акты о невозможности исполнения юрисдикционных актов без принятия исчерпывающих мер по проверке имущественного положения должников. Есть немало регионов, где удельный вес оконченных исполнительных производств в связи с составлением актов о невозможности взыскания превышает 60 и даже 70% к числу всех оконченных производств.

Необходимо остановиться еще на одной проблеме. У нас фактически провалена работа по реализации арестованного и конфискованного имущества. Мало того, что не все арестованное имущество передается на реализацию (зачастую это всего лишь недопустимые игры с должниками), но и реализуется лишь несколько процентов от того, что передано в Российский фонд федерального имущества (РФФИ).

Наше воздействие на работу подразделений РФФИ весьма слабое. Между тем Минюст России и РФФИ подписали соглашение, согласно которому взаимодействие территориальных органов Министерства и территориальных отделений РФФИ осуществляется на основании заключенных между ними соглашений. Но в некоторых областях такие соглашения все еще не заключены.

Настоящая анархия сопровождает в ряде областей процесс заключения договоров с подразделениями РФФИ. Так, в Костромской области все договоры были заключены главным судебным приставом без доверенности начальника управления юстиции, т.е. с нарушением требований приказа Минюста от 9 августа 2000 г. N 239. При этом в договорах, заключенных главным судебным приставом, содержались положения, грубо ущемлявшие права взыскателей и должников. В них, в частности, предусматривалось, что если комиссионер (т.е. РФФИ) совершил сделку на условиях более выгодных, чем те, которые указаны судебным приставом, то дополнительная выгода делится между комитентом и комиссионером (т.е. между управлением юстиции и подразделением РФФИ). Однако по закону ни управление юстиции, ни подразделение РФФИ не должны извлекать прибыли из процесса исполнительного производства (кроме вознаграждения, предусмотренного договором).

С подразделениями РФФИ заключались договоры, кабальные для взыскателей. В качестве вознаграждения комиссионеру без каких-либо обоснований выплачивались 15% от стоимости реализованного имущества. Кроме того, вопреки Федеральному закону "Об исполнительном производстве", комиссионеру было предоставлено право самостоятельно производить уценку арестованного имущества и получать дополнительную выгоду в случае продажи имущества по цене выше установленной договором. Такие правила действовали почти год, пока не вмешалась областная прокуратура.

Больной вопрос в службе судебных приставов - работа с обращениями граждан и юридических лиц. Частично такое положение сложилось из-за отсутствия четкого порядка работы и незнания действующего законодательства (в основном еще советского периода). Просвет появился с утверждением 28 июня 2001 г. Инструкции по делопроизводству в Министерстве юстиции Российской Федерации, в которой в общих чертах регламентирован порядок данной работы в Министерстве. Эта Инструкция объявлена типовой. Руководителям территориальных органов Минюста следовало разработать по этому вопросу свои инструктивные материалы с учетом специфики работы с жалобами в регионах. К сожалению, данный процесс неоправданно затянулся, что в ряде территориальных органов повлекло еще большую неразбериху.

На примере столичной службы судебных приставов можно сделать вывод об отсутствии системы в работе с обращениями граждан и юридических лиц. Этот участок незаслуженно отодвинут на второй план. Между тем отношение к этой работе - показатель уровня как общей, так и правовой культуры в аппаратах главных судебных приставов. Особенно удручает низкий уровень работы по устранению причин, вызывающих обоснованные жалобы взыскателей и должников, хотя только судами ежегодно удовлетворяется каждая четвертая жалоба на действия (бездействие) судебных приставов. К тому же и прокуратура повсеместно вскрывает сотни и даже тысячи случаев вопиющей волокиты при исполнении юрисдикционных актов.

Лишь в единичных случаях появляются объективные, доброжелательные статьи о судебных приставах.

Необходимо использовать все имеющиеся у нас рычаги воздействия для повышения уровня работы в службах судебных приставов. Очень важно поднять авторитет и ответственность старших судебных приставов, прежде всего руководителей районного звена. Они в управлении делами службы на передней линии, от их умения работать с людьми зависит успех дела.

Необходимо скрупулезно работать над формированием полноценного корпуса старших судебных приставов. В целом по системе только немногим более 70% из них имеют высшее юридическое образование. Это является серьезным нарушением федерального законодательства, определившего строгие условия для занятия названных должностей.

Нужно сделать так, чтобы при проверках в подразделениях обязательно выявлялась роль старших судебных приставов в управлении подчиненными им судебными приставами. В справках по результатам проверок чаще встречается перечисление чуть ли не массовых ошибок в работе рядовых судебных приставов и почти не просматривается оценок деятельности старших судебных приставов как руководителей подразделений. Получается, что они вроде бы ни при чем, даже при наличии грубейших нарушений законодательства об исполнительном производстве. Между тем, старшие судебные приставы обязаны осуществлять ведомственный контроль за работой подчиненных, формы контроля с их стороны должны определить главные приставы регионов, хотя бы в виде периодических (не реже одного раза в квартал) сплошных проверок исполнительных производств, находящихся в работе у судебных приставов - исполнителей.

Уровень руководства подчиненными со стороны руководителей районных подразделений - старших судебных приставов еще весьма низок. Многие из них не знают даже азов управленческой деятельности, поэтому ограничиваются лишь процессуальными отношениями с судебными приставами - исполнителями. Настало время подумать над тем, чтобы собрать старших судебных приставов на общероссийское совещание по проблемам совершенствования управления. Возможно, первоначально имеет смысл собрать передовиков, чтобы сообща обсудить вопрос о том, как нам следует исправлять создавшееся положение.

Что касается Департамента судебных приставов, то он должен опираться в работе по совершенствованию управленческой деятельности на федеральные управления Минюста. Тем более что им предоставлены определенные контрольные полномочия. Но сфера контрольных полномочий федеральных управлений - это оценка работы руководителей территориальных органов Министерства, в том числе по вопросам исполнения Федеральных законов "О судебных приставах" и "Об исполнительном производстве". Эти управления не должны заниматься заслушиванием отчетов судебных приставов о работе по конкретным исполнительным производствам. Во-первых, это не их компетенция, во-вторых, законом запрещено вмешательство в процессуальную деятельность судебных приставов - исполнителей.

Вопрос о правомерных способах вмешательства в процессуальную деятельность судебных приставов - исполнителей недостаточно урегулирован в законодательстве, что является серьезным пробелом. По этому вопросу подготовлены законопроекты, предусматривающие право главного судебного пристава России и главных судебных приставов субъектов Российской Федерации отменять незаконные процессуальные решения судебных приставов - исполнителей.

**2.2 Пути повышения эффективности деятельности службы судебных приставов**

Деятельность судебных приставов постепенно становится серьезным фактором укрепления российской государственности, реальным механизмом обеспечения правосудия, защиты прав и законных интересов личности и государства.

Конечно, необходимо совершенствовать законы, повышать статус судебных приставов, но опять же, каждое изменение закона требует всестороннего изучения ситуации, подкрепления статистикой и другими аргументами и обязательно должно тщательно прорабатываться.

Подразделения судебных приставов сегодня - необходимый атрибут государственной власти в городах и районах (наряду с судами, прокуратурой, органами внутренних дел, налоговыми органами). По имеющимся данным, в прошлом году в подразделения судебных приставов обратился каждый десятый гражданин России.

На первом этапе из-за ограниченности штатов пришлось сконцентрировать основные усилия на организации исполнения решений судов и иных исполнительных документов. Вообще по своему характеру исполнительные документы, поступающие к судебным приставам, весьма разнообразны. Ведь по закону судебные приставы обеспечивают не только интересы судов, но и многих контролирующих органов, а также органов, обладающих правом налагать административные взыскания (в стране их насчитывается свыше 50) (штрафы). С 1 января 2000 г. в службу судебных приставов в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации был передан дополнительный объем работы — исполнение постановлений налоговых органов о взыскании задолженности по налогам и сборам за счет имущества должников. Таким образом, органы юстиции теперь напрямую участвуют в пополнении доходной части государственных бюджетов. От результатов их работы в значительной мере зависит благополучие населения, выполнение оборонных и социальных программ.

Дальнейшее развитие службы судебных приставов и, в частности, перспективы повышения эффективности ее деятельности связываем с рядом обстоятельств.

Прежде всего, предстоит кардинально решить проблему доведения численного состава службы до полагающихся нормативов труда. Правда, эти нормативы еще предстоит выработать и утвердить. В настоящее время по поручению Правительства Российской Федерации Минюст России вместе с Минтрудом и Минфином интенсивно заняты разработкой научно обоснованных норм нагрузки на одного судебного пристава и общей численности службы судебных приставов.

Второй по значимости задачей на ближайшую перспективу является усовершенствование процесса организации работ в службе судебных приставов. В этом направлении просматривается несколько направлений практической деятельности.

Предстоит серьезно подумать и о повышении образовательного уровня судебных приставов-исполнителей. К сожалению, абсолютное их большинство не имеют базового юридического образования, хотя применяют ежедневно сложные нормы материального и процессуального права. К тому же уже началась разработка далеко не простого нормативного акта — Исполнительного кодекса РФ, который, естественно, не могут исполнять малообразованные работники. Поэтому сегодня речь идет не только о дальнейшем расширении процессуальных прав и обязанностей судебных приставов-исполнителей, но и о повышении их образовательного уровня.

Возможно, в ближайшем будущем будут изменены общие требования, предъявляемые к кандидатам на должность судебных приставов-исполнителей. Обязательным условием для занятия их будет наличие высшего юридического образования. При этом возможен 5—7-летний переходный период для согласования с Минобразования новой специализации юристов по исполнительному производству с присвоением выпускникам вузов квалификации «Юрист — судебный пристав-исполнитель».

Деятельность судебных приставов-исполнителей при нагрузке от 200 до 500 производств связана с вынесением множества процессуальных документов и направлением большого количества запросов. Поэтому весьма актуально введение должностей помощников судебных приставов-исполнителей.Повышение коэффициента полезного действия судебных приставов-исполнителей предполагает совершенствование работы по розыску должников и их имущества, которое в настоящее время сводится для судебного пристава к направлению различных запросов и получению справок. Доступа к базам данных правоохранительных органов он не имеет. Кроме того, банковские учреждения отказываются постоянно под предлогом наличия банковской тайны предоставить ему необходимую информацию. Положение можно исправить, наделив судебного пристава правом получать необходимую информацию у правоохранительных органов, или предоставив службе судебных приставов статус самостоятельного субъекта оперативно-розыскной деятельности, полномочного проводить дознание по делам о злостном неисполнении решений судов.

Для реализации второго варианта сейчас имеются серьезные основания. Принятый во втором чтении государственной думой проект УПК РФ уже предусматривает наделение Главного судебного пристава России, главных судебных приставов субъектов Российской Федерации и старших судебных приставов правом производства дознания.

Первоочередной задачей службы является также дальнейшее усиление сотрудничества с судами, а также органами федеральной исполнительной власти, постановления которых исполняют судебные приставы. С некоторыми федеральными органами в последние годы заключены соглашения о сотрудничестве, которые необходимо наполнить конкретным содержанием. Растет взаимодействие с Министерством по налогам и сборам, хотя все начиналось с острой конфронтации, которая совместными усилиями преодолена.

Для службы судебных приставов больным остается вопрос об улучшении их материального положения. Решать его нужно как можно скорее с тем, чтобы избежать распространения коррупции в рядах судебных приставов. Недоукомплектованностью штатного состава, что обусловливает высокую загруженность судебных приставов - исполнителей, и необходимость повышения технической оснащенности подразделений судебных приставов. Многие технические факторы влияют на оперативность работы, например такие как скорость работы персональных компьютеров с установленными программами (базами данных), во многих случаях занимающие много времени при оформлении текущих рядовых дел (прием граждан и выдача им справок и т.д.).. Необходимо поднимать престиж работы судебных приставов.

В ближайших планах судебных приставов - организация электронных торгов имуществом должников.

Важно обеспечить широкий круг участников электронных аукционов, чтобы это была не «горстка избранных». «Если система останется закрытой, то это может породить новый виток коррупции в стране. При этом недовольными будут и должники, имущество которых будет продаваться за копейки, и кредиторы, не получающие возврат своих денег в полном объеме», – говорит Быков. По его словам, в США и Японии, где имущество должников уже достаточно долгое время реализуется на электронных торгах, в аукционах участвуют специально аккредитованные компании, что снижает коррупционные риски.

Было бы логично, чтобы в торгах участвовали не судебные приставы, а прошедшие конкурсный отбор аукционисты, каждый из которых будет специализироваться по конкретной группе товаров – недвижимость, предметы искусства, автомобили и т.д. При этом условии можно будет обеспечить справедливую, близкую к рыночной цену реализуемого на аукционах имущества.

**2.3 Применение нестандартных методов работы ФССП**

Анализ деятельности подразделений розыска свидетельствует о том, что в большинстве территориальных органов ФССП России при установлении местонахождения должника и его имущества используются нестандартные методы сбора сведений о должниках и их имущественном положении. В значительной степени этому способствует наличие у судебного пристава-исполнителя доступа в сеть Интернет.

При розыске должника-организации следует учитывать, что многие коммерческие организации в целях распространения своей продукции (услуг) размещают рекламу о своей деятельности и другую справочную информацию в сети Интернет.

Как правило, для выхода на сайт должника достаточно в поисковой строке на главной странице крупного интернет-портала (например, yandex.ru, mail.ru, rambler.ru и др.) указать название организации. Таким способом было установлено местонахождение ряда должников-организаций, которые располагались не по месту регистрации, а в арендованных ими помещениях по другим адресам.

Изучение содержимого персональных страниц должников на сайтах социальных сетей в ряде случаев позволяет установить местонахождение как должников, так и их имущества. Например, на одной из фотографий, размещенных на персональной странице должника, он был изображен вдвоем с женщиной, личность которой при просмотре друзей должника была установлена. Ей оказалась однокурсница должника, а, учитывая, что фамилия должника и этой женщины совпадали, было сделано предположение, что, возможно, она является его супругой. Впоследствии это предположение подтвердилось, был установлен ее адрес, по которому в итоге было найдено и арестовано принадлежащее должнику имущество. Кроме того, на персональных страницах должник, как правило, размещает информацию о роде своей деятельности, месте работы, учебы и другую информацию о себе. Нередки случаи, когда должник указывает точный адрес своего проживания и контактный телефон. Всё это сужает круг поиска при установлении местонахождения должника и его имущества.

Анализ фотографий, представленных должниками на своих персональных страницах на социальных сайтах (места фотографирования, окружающий интерьер, обстановка квартиры или дома, комментарии к фотографиям), позволяет создать общее представление о должнике и, в частности, о его имущественном положении, примерном уровне доходов, наличии автотранспорта, увлечениях, местах отдыха, и, что немаловажно, учитывая, что в материалах исполнительного производства зачастую отсутствуют копии документов, удостоверяющих личность, – получить представление о внешности должника. В этой связи показателен пример положительного опыта Управления ФССП России по Тюменской области.

По фотографии, размещенной на сайте «Odnoklassniki.ru», была установлена внешность должника, на других фотографиях, сделанных, согласно комментариям, на дне рождения должника у него дома, на фоне интерьера запечатлена дорогостоящая бытовая и кухонная техника. На железнодорожном вокзале по прибытии должника в Тюмень судебным приставом-исполнителем должнику было предложено погасить задолженность добровольно либо проехать по месту проживания для наложения ареста на принадлежащее ему имущество. В результате должник оплатил долг на месте.

Подобный метод может применяться не только для розыска должников-организаций. Так, в материалах розыскного дела по исполнительному производству о взыскании денежных средств с должника-гражданина имелись сведения о трудоустройстве последнего в организацию, о которой было известно только ее название (данные об организационно-правовой форме, ИНН, юридическом и фактическом адресе отсутствовали). При поиске организации в сети Интернет был установлен ее адрес, телефоны руководителя и бухгалтерии. Из беседы с сотрудниками расчетного отдела выяснилось, что должник действительно работает на данном предприятии, что позволило установить источник его дохода.

Оригинальный способ выявления принадлежащего должнику транспортного средства с использованием сайта «Odnoklassniki.ru» был применен в Управлении ФССП России по Забайкальскому краю. При выходе на сайт судебный пристав по розыску, представившись девушкой, предложил должнику встретиться с ним. Должник предложение принял и прибыл на свидание на автомобиле, находящемся в розыске. В результате на данное транспортное средство был наложен арест.

Использование социальных сайтов в сети Интернет позволяет установить должников, даже если они не зарегистрированы на таком сайте.

Так, судебным приставом по розыску (Управление ФССП России по Красноярскому краю) с помощью Интернета было установлено, что сын должника по исполнительному документу о взыскании денежных средств зарегистрирован на сайте «Vkontakte.ru», где также было указано место его обучения. В дальнейшем в школе, где обучался ребенок, были получены сведения о фактическом месте жительства его родителей и номера их телефонов. Впоследствии были установлены место работы должника и осуществляемая им деятельность.

Определение фактического местопребывания должника-гражданина через образовательное учреждение, в котором обучаются его несовершеннолетние дети, является одним из перспективных методов в случае, если должник не проживает по месту своей регистрации. Данные о составе семьи должника можно узнать в органах ФМС России или жилищно-эксплуатационной организации по месту его регистрации. Через отдел образования администрации населенного пункта устанавливается образовательное учреждение, в котором проходят обучение несовершеннолетние дети должника, и в самом учебном заведении – адрес фактического проживания должника, контактные телефоны родителей ребенка.

Следует отметить, что даже простое уведомление должника через сайт о возбуждении в отношении него исполнительного производства может понудить его к оплате долга. Например, в Управлении ФССП России по Курганской области через сайт «Odnoklassniki.ru» было установлено местонахождение должника на территории другого субъекта Российской Федерации. После извещения должника об имеющейся задолженности, он (должник) запросил (также через сайт) реквизиты подразделения судебных приставов и впоследствии перечислил денежные средства в счет погашения долга.

Наиболее простой и распространенный способ поиска должников на социальных сайтах – введение в поисковом разделе фамилии, имени и даты рождения гражданина. Только по таким данным Управлением ФССП России по Вологодской области в течение первых двух месяцев текущего года были установлены 10 должников, пять из которых впоследствии погасили задолженность по исполнительным документам.

При розыске автотранспортных средств может быть использован Интернет-сервис «Google Карты»[[8]](#footnote-8)\*, преимущество которого состоит в том, что он позволяет помимо карты увидеть спутниковый снимок местности и заранее определить зоны поиска. Работа с данным сервисом сводится к следующему. Выбирается населенный пункт, в котором проживает должник, и в поисковую строку вводится его адрес. После получения крупного плана местности вид изображения необходимо перевести на «Спутник».

На аэрофотоснимке при анализе полученного изображения можно четко определить места скопления автотранспортных средств (автомобильные стоянки, стихийно образованные стоянки, гаражи в окрестностях места проживания должника) и рассмотреть их более детально. Данная информация используется при выходе на предполагаемое место нахождения транспортного средства и позволяет в итоге сократить время на его поиск. Подобный метод применяется в Управлении ФССП России по Санкт-Петербургу.

Взаимодействие с Интернет-провайдерами также может привести к положительным результатам при установлении местонахождения должника и его имущества. В рамках такого взаимодействия может быть получена информация о наличии у должника электронного почтового ящика, предоставляемых Интернет-провайдером услугах и их стоимости.

Наличие договора о предоставлении доступа в сеть Интернет позволяет через IP-адрес установить месторасположение компьютера, используемого должником для выхода в Интернет. Например, по исполнительному производству о взыскании задолженности по алиментным платежам (Управление ФССП России по Воронежской области) в рамках розыскного дела по запросу судебного пристава по розыску Интернет-провайдером была предоставлена информация о заключении с должником договора о выделении линии для доступа в Интернет. В результате был установлен фактический адрес проживания должника. В результате выхода по данному адресу были изъяты денежные средства, достаточные для погашения задолженности.

Еще один нестандартный подход в установлении местонахождения принадлежащего должнику транспортного средства - в ходе розыскных мероприятий было установлено, что должник при оформлении полиса автострахования сообщил страховой компании о наличии противоугонной спутниковой системы слежения, установленной на его автомобиле. В настоящее время направлен соответствующий запрос в компанию, осуществляющую слежение за автомобилем, с целью установления его местонахождения. Такой метод позволяет определить местонахождение дорогостоящих автомобилей, поскольку противоугонная спутниковая система устанавливается в основном на таких транспортных средствах.

Приведенные выше примеры нестандартного подхода при сборе информации о должниках и их имуществе свидетельствуют о высоком профессиональном уровне работников подразделений розыска территориальных органов ФССП России, об их желании и умении находить выход в казалось бы безнадежных ситуациях. Подобные начинания требуют поддержки со стороны руководства территориальных органов ФССП России, а наиболее отличившиеся работники розыскных подразделений заслуживают поощрения.

**2.4 Практика государственно-частного партнерства в России**

«Растущее понимание необходимости вливания огромных средств в инфраструктуру городов и регионов России и осознание недостаточности объемов бюджетных инвестиций заставляет государство искать альтернативные механизмы финансирования инфраструктурных расходов. Одним из таких механизмов является финансирование общественно востребованных инвестиционных проектов на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП)»[[9]](#footnote-9).

Вопросы взаимоотношения государства и бизнеса всегда находились в центре пристального внимания любого современного демократического правового государства. В последние годы во всем мире наблюдается тенденция усиления сотрудничества власти и бизнеса. Особенную актуальность тема государственно-частного партнерства приобрела в условиях мирового финансового кризиса, в связи с которым многие отрасли российской экономики почувствовали потребность в государственной поддержке. Председатель Правительства РФ Владимир путин, открывая совещание в Новомосковске в сентябре 2009 года, назвал «Государственно-частное партнерство – основой посткризисного развития регионов».

Международная ассоциация проектного финансирования (International Project Finance Association) выделяет три разновидности государственно-частного партнерства:

1) привлечение частного партнера в предприятия, контролируемые государством, допускающее продажу как миноритарного, так и контрольного пакета акций;

2) соглашения, по которым государство обязуется закупать у частного партнера предоставляемые им высококачественные услуги на долгосрочной основе. Движущей силой таких соглашений является признание за частным сектором преимуществ в области финансового менеджмента и управления производством. Такие соглашения заключаются на основе концессионных или франчайзинговых механизмов и, как правило, включают не только обязательство частного партнера по оказанию определенных услуг, но и его ответственность за поддержание и реновацию передаваемых ему активов, а также создание новых активов, необходимых для поддержания качества предоставляемых услуг;

3) партнерские соглашения, в которых опыт частного партнера и его финансовые возможности являются жизненно важными для проекта, предполагающего использование коммерческого потенциала государственных активов.

Рейтинговое агентство Standard&Poor's определяет ГЧП как любые средне- или долгосрочные взаимоотношения между государственным и частным сектором, основанные на разделении рисков и доходов, объединении профессиональных знаний и совместном финансировании и служащие достижению определенных политических результатов. Наиболее известной формой кооперации является организация государственно-частного партнерства, в котором частный консорциум на основе контракта с государством берет обязательства по разработке, финансированию, созданию и управлению активом с целью производства определенных общественно необходимых благ. Государство в свою очередь гарантирует на протяжении определенного периода времени поддержание условий для реализации соответствующих услуг (продуктов) и выплачивает вознаграждение, величина которого определяется контрактом.

Очевидным достоинством такого «разделения труда» для государства является отсутствие необходимости отвлечения из бюджета значительных средств на протяжении всего срока создания актива. Кроме того, в идеале частный инвестор берет на себя обязательства по долгосрочному управлению созданным активом, избавляя государство от затрат и хлопот по его содержанию.

Отражением государственной поддержки идеи ГЧП в России является принятие в июле 2005 г. пролежавшего несколько лет «на полке» Закона о концессионных соглашениях и утверждение правительством норм, связанных с использованием Инвестиционного фонда. В результате сформирована среда, в которой законодательно обусловлена возможность для государственного органа разделить риски проекта с частным инвестором, вступающим с государством в партнерские отношения. Кроме того, предусмотрены меры по компенсации потерь инвестора от возможных неблагоприятных регулятивных изменений, в отдельных случаях имеется встроенный механизм финансовой поддержки проектов со стороны государства в дополнение к уже имеющейся поддержке политической.

В то же самое время имеется целый ряд факторов, негативно влияющих на перспективы широкого внедрения механизма ГЧП в повседневную инвестиционную деятельность в России. Ни в коей мере не претендуя на полноту описания проблемы, отметим некоторые, наиболее существенные с нашей точки зрения, факторы. Так общепризнанным фактом является недостаточная адаптированность российской правовой системы в области финансовых рынков к стандартам, в которых инвесторы, прежде всего зарубежные, привыкли работать. Принятые инвестиционным сообществом механизмы защиты проекта и интересов инвесторов (создание компаний специального назначения – SPV, защита проектной компании от требований финансирующих сторон и т.п.) в России законодательно не утверждены. Определенную настороженность у инвесторов вызывает существующая правовая система, в которой Бюджетным кодексом РФ устанавливается приоритет бюджетного законодательства над нормами Гражданского кодекса РФ и замена обычных механизмов понуждения сторон к выполнению обязательств их более слабыми эквивалентами для бюджетного сектора. Сомнительной, с точки зрения имеющейся судебной практики, представляется перспектива принуждения государственного органа-партнера к выполнению его обязательств в рамках контракта ГЧП в случае отказа исполнять этот контракт добровольно. Кроме того, потенциальные зарубежные партнеры оценивают политический риск, связанный с проектами ГЧП, как довольно высокий вследствие значительной временной протяженности таких проектов (15 – 30 лет) и возможного снижения уровня их правительственной поддержки на протяжении этого срока. Указывается также на предусмотренный действующим законодательством относительно простой механизм выхода государства из партнерства и недостаточно проработанный механизм компенсации затрат частного инвестора в этом случае. Многие существенные с точки зрения экономической эффективности проекта параметры (например, ставки арендной платы за землю) определяются вне рамок существующего законодательства о ГЧП и могут быть оперативно изменены в неблагоприятную для проекта сторону.

Государственно-частное партнерство в России находится пока в зачаточном состоянии. Но уже установлено основополагающее правило: бюджетные средства должны быть в таких проектах не главным источником, а прежде всего катализатором для частных инвестиций. Вот что об этом сказал в своем Послании Президент России Владимир Путин: «Вкладывая бюджетные средства в экономику, государство должно лишь подставить плечо там, где риски для частных инвесторов пока еще слишком высоки».

Таким образом, развитие данного направления государственного проекта в ближайшее будущее будет иметь большую актуальность.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В своей дипломной работе я рассмотрел на примере Федеральной службы судебных приставов возможные пути по совершенствованию управления данным государственным учреждением.

В числе основных проблем, снижающих эффективность работы службы судебных приставов в настоящее время рассматриваются недостаточный уровень финансирования службы из федерального бюджета (а это один из наиболее важных факторов в плане заинтересованности работника своей деятельностью и работой на результат), недоукомплектованностью штатного состава, что обусловливает высокую загруженность судебных приставов - исполнителей, и необходимость повышения технической оснащенности подразделений судебных приставов.

Подводя итоги написанной работы, проведя ее анализ, можно прийти к следующим выводам, необходимым для оптимизации управления в ФССП:

- необходимо совершенствовать законы, повышать статус судебных приставов, но мое твердое убеждение в том, что каждое изменение закона требует всестороннего изучения ситуации, подкрепления статистикой и другими аргументами и обязательно должно тщательно прорабатываться;

- любой работник работает более производительно и с большей ответственностью там, где чувствует заботу о себе и своих нуждах со стороны работодателя;

- работники данной организации должны иметь юридическое образование (как минимум начальствующий состав и приставы-исполнители);

- весьма актуально введение должностей помощников судебных приставов-исполнителей, в связи с большой нагрузкой на одного пристава-исполнителя количества исполнительных производств;

- для избегания многочисленных запросов в компетентные органы, необходим доступ к базам данных правоохранительных органов и т.д.

Те не менее, не смотря на все недочеты, служба судебных приставов Министерства юстиции Российской Федерации развивается динамично, с присущими периоду становления трудностями и противоречиями,главное, что она безусловно востребована обществом и государством.

В связи с тем, что наша страна имеет очень большую территорию и соответственно огромное число городов, не представится возможным привести в порядок и соответствие желаемому уровню сразу все государственные учреждения, но с течением времени все эти модернизации все равно реализуются, государственные учреждения будут работать со 100% отдачей и максимальной эффективностью, а законодательство постепенно придет к совершенной системе управления.

Руководство службы судебных приставов, будучи сторонником укрепления роли Министерства юстиции в системе федеральной исполнительной власти, сделает все возможное, чтобы делами доказать, что функции принудительного исполнения юрисдикционных актов и обеспечения установленного порядка деятельности суда» переданы Министерству юстиции не напрасно.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**

**Нормативно-правовая база**

1. Конституция РФ (принята на всенародном голосовании 12.12.1993 г.).
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-Ф3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Федеральный закон "Об автономных учреждениях" от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ (в редакции от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ).
4. Федеральный закон "О внесении изменений в законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона "Об автономных учреждениях"" от 3 ноября 2006 г. № 175-ФЗ (в редакции от 10 февраля 2009 г. № 18-ФЗ).
5. Федеральный закон "О некоммерческих организациях" от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в редакции от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ).
6. Федеральный закон "Об образовании" от 10 июля 1992 № 3266-1 (в редакции от 17 июля 2009 № 148-ФЗ).
7. Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ (в редакции ФЗ от 2 августа 2009 № 217-ФЗ).
8. Федеральный закон «О судебных приставах».
9. Федеральный закон «Об исполнительном производстве».
10. Федеральные законы, регулирующие общественные отношения.
11. Федеральный закон «О государственной гражданской службе РФ».
12. Гражданский кодекс Российской Федерации (части первая и вторая) от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ (в редакции от 27 декабря 2009 г. № 352-ФЗ).
13. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ, под ред. проф. О. Н. Садикова //СПС “Консультант - плюс”.
14. Кодекс об административных правонарушениях РФ. М.: Юристъ.
15. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 № 145-ФЗ (в редакции от 27 декабря 2009 г. № 374-ФЗ).
16. Законодательные акты ХМАО.
17. Положение о службе приставов ХМАО, утвержденное Постановлением губернатора ХМАО.
18. Положение об Управлении Федеральной службы судебных приставов по ХМАО - Югре, приказы, распоряжения, указания руководителя Управления, а также Директора УФССП.
19. Должностной регламент Отдела организации работы по розыску должников и их имущества, оценке и реализации имущества должников Управления Федеральной службы судебных приставов по ХМАО – Югре.
20. Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 02.08.99 г. № 954.
21. Федеральные законы, регулирующие общественные отношения.
22. Нормативно – правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, Министерства юстиции РФ.
23. Конвенция о защите прав человека и основных свобод.

**Литература**

1. Арсюхин, Е. Кто первым скажет "Автономное учреждение". Государственные и муниципальные учреждения станут автономными / Е. Арсюхин // Российская газета. - 2006. - 18 мая (№ 4069).
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М., 2006 г. С. 40-45.
3. Бердашкевич, А.Л. Правовой и экономический статус субъектов образовательной деятельности. Слово о завтрашнем дне // Закон. - 2006. - № 4. - С. 15-18.
4. Булаев, Н.И., Бердашкевич, А.П. Место автономных учреждений в российской системе образования // Официальные документы в образовании. - 2006. - № 33. - С. 4-19.
5. Бурлаков, С.А. Крупные сделки и сделки с заинтересованностью автономных учреждений / С.А. Бурлаков // Журнал российского права. - 2008. - № 9. - С. 132-141.
6. Бурундукова, Е.М. Автономные учреждения: правовые, бухгалтерские и налоговые аспекты / Е.М. Бурундукова. - М.: ГроссМедиа, 2008. - 112 с.
7. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. - М.: Издательская группа ИНФРА М – НОРМА.
8. Балабанова Е.А. Методические подходы к управлению социально-экономическим потенциалом муниципального образования: Автореф. дис. канд. экон. наук: 08.00.05 / Е.А. Балабанова; Байкальский гос. унив-т эк-ки и права. – Иркутск, 2010. – 24 с.
9. Бурова, Л.С. Современный менеджмент – на вооружение муниципалитетов: совершенствование системы организации муниципального управления / Л.С. Бурова // Российское предпринимательство. – 2009. – №9, вып. 2. – с. 156-160.
10. Бялкина Т.М. О некоторых проблемах эффективности осуществления местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – №2. – с. 12-17.
11. Викторова Т.С. (Образовательный сайт) - Заочное дистанционное образование получением государственного диплома (МГИУ) через Internet: http://viktorova-ts.ru/.
12. Вифлеемский, А.Б. Изменения в финансово-хозяйственном механизме функционирования бюджетных учреждений // Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение. - 2006. - № 10. - С. 12-19.
13. Виханский О.С. Стратегическое управление: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Гардарика, 1998. — 296 с. ISBN 5-7762-0055-5.
14. Воронин, А.Г. Муниципальное хозяйствование и управление: проблемы теории и практики / А.Г. Воронин. – М.: Финансы и статистика, 2009.
15. Государственная служба в современной России – М: ЮНИОН,2003.
16. Государственная служба Российской Федерации: современное состояние, проблемы 2002.
17. Государственная служба России: анализ становления, развития и кадрового обеспечения: Материалы научно-исследовательских работ кафедры государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте РФ.-М.: РАГС.
18. Гармаев А.Б. Развитие стратегического управления муниципальным образованием: Автореф. дис. канд. экон. наук: 08.00.05 (01) / А.Б. Гармаев; Мос. гос. унив-т им. М.В. Ломоносова. – М., 2007. – 26 с.
19. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба: Уч. пособие.-М.: Юркнига,2005.
20. Григорьева, Н.С. Правовой режим имущества автономных учреждений / Н.С. Григорьева // Автономные учреждения: экономика, налогообложение и бухгалтерский учёт. - 2009. - № 1. - С. 19-20.
21. Гусева, Т.А. Концепция правового регулирования статуса автономных образовательных учреждений / Т.А. Гусева // Право и экономика. – 2006.
22. Иванов В.П. Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом. М.: Изд-во «Известия», 2003.
23. Кванина, В.В. Высшее учебное заведение как субъект права: проблемы частного и публичного права. - Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2004. - 129 с.
24. Кирилловых А.А. Учреждения: некоторые вопросы порядка и последствий перехода в автономный статус / А.А. Кирилловых // Право и экономика. - 2007. - № 12. - С. 24-29.
25. Козбаненко В.А. «Государственное Управление» Том 1.
26. Лавриненко, В.Н. Исследование социально-экономических и политических процессов: учеб. пособие: для студентов вузов, обучающихся по специальности 061000 "Гос. и муницип. упр." / Владимир Николаевич; В. Н. Лавриненко, Л.М. Путилова.
27. Маршалова, А.С. Система государственного и муниципального управления: курс лекций / А.С. Маршалова. – М.: Омега-Л, 2008. – 126 с.
28. Менеджмент: учебник / кол. авторов; под ред. М.Л. Разу. – М.: КНОРУС,
29. Матирко В.И. Проблемы кадровой политики в государственном аппарате.
30. Манохин В.М. Служба и служащий Российской Федерации: правовое регулирование. — М.
31. Мельников А. Судебные приставы – это исполнительная власть // Российская юстиция 2000 № 4.
32. **Москалев, А.** Институциональный статус муниципального образования (организационно-правовые аспекты) / А. Москалев // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2010. – №1. – с.4-6.
33. Отчет администрации города Сургута за 2009 год в вопросах и ответах: Информационно-справочное издание. – Сургут, «Диорит», 2008 – с. 96.
34. Официальный веб-сервер администрации города Сургута: http://www.admsurgut.ru
35. Официальный сайт ФССП России www.fssprus.ru.
36. Пак, Х.С. Экономика муниципалитета: как оценить эффективность управления?: методологический подход к оценке эффективности управления экономическими ресурсами муниципального образования / Х.С. Пак // Российское предпринимательство. – 2009. – №9, вып. 2.
37. Пансков В.Г. О некоторых проблемах финансовой самостоятельности местного самоуправления // Финансы. № 3, 2008, с.5-9.
38. Парахина В.Н., Галеев Е.В., Ганшина Л.Н. Муниципальное управление. – М.: КноРус, 2008. – 496 с.
39. **Пахарукова, А.** Регистр муниципальных нормативных правовых актов / А. Пахарукова, О. Фролова // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2010. – №1. – с.12-14.
40. **Петухов, Р.** Системный подход как способ преодоления кризиса муниципальной власти / Р. Петухов // Власть. – 2010. – №3. – с. 74-77.
41. Панченко, В.Ю. Правовой режим удовлетворения потребностей автономных учреждений в товарах, работах, услугах (на примере федеральных автономных учреждений).
42. Рой О.М Система государственного и муниципального управления. 2-е изд. – СПб.: Питер, 2006.
43. Старилов Ю.Н. Служебное право. - М., 1996.
44. Сапожников А.А., Семкина О.С., Мокрый В.С. Государственное и муниципальное управление: реализация реформ. – М.: КноРус, 2008.
45. Семенов А.К., Набоков В.И. Основы менеджмента: Учебник. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2007. – 556 с.
46. **Сивальнева Н.Н., Швеков А.В. Управление персоналом как элемент системы конкурентных преимуществ // Управление персоналом, 2008.**
47. Тихомиров, Ю.А. Государственное управление: модели и реальность / Ю.А. Тихомиров // Право и экономика. – 2008. – №4. – с. 3-8.
48. Трофимова, И.Н. Муниципальное управление: ориентация на результат / И.Н. Трофимова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – №12. – с. 11-15.
49. Управление персоналом в системе государственной службы. - М, 1997.
50. Феклин, С.И. Автономное учреждение - новая модель развития школы в России: методическое пособие. - М.: Арсенал образования, 2008.
51. Центр стратегических и международных исследований: www.csis.org.
52. Цветкова, Г. Вопросы эффективности местного самоуправления / Г. Цветкова // Экономист. – 2010. – №9. – с. 53-59.
53. Члены Центрального совета движения "Образование - для всех" "Нет" разрушению человеческого потенциала России // Открытое письмо властям и гражданскому обществу. - 13.06.2006. Члены Центрального совета движения "Образование - для всех" "Нет" разрушению человеческого потенциала России // Открытое письмо властям и гражданскому обществу. - 13.06.2006.
54. Чиркин, В.Е. Система государственного и муниципального управления: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности "Гос. и муницип. упр." / В.Е. Чиркин. – 3-е изд., перераб. – М.: Норма, 2008.
55. Яковлев А.И. Эффективность государственной службы. - Ижевск, 1999.,
56. Ярков В.В. Настольная книга судебного пристава-исполнителя - М., 200
57. Юхматова Т. «Лучшие кадры» - решают все! // Управление персоналом, 2008. №17. – с. 23-27.
1. Существовавшее на определённый момент фактическое или правовое положение. [↑](#footnote-ref-1)
2. Сокра́т (ок. 469 г. до н. э., Афины — 399 г. до н. э) древнегреческий философ, учение которого знаменует поворот в философии [↑](#footnote-ref-2)
3. В.И. Терещенко «Организация управления (опыт США)» - М., Проспект, 2000. с. 185 [↑](#footnote-ref-3)
4. От лат. Paternus — отцовский, отеческий, - Политика гос-ва в отношении граждан, направленная на всестороннее развитие и благополучие [↑](#footnote-ref-4)
5. Российский гос-й деятель, президент и председатель правления Сберегательного банка РФ, бывший Министр экономического развития и торговли РФ (2000—2007гг.). [↑](#footnote-ref-5)
6. Российский государственный деятель. Министр образования и науки Российской Федерации (с 2004г.) [↑](#footnote-ref-6)
7. Федеральный закон о судебных приставах от 21.07.1997 118-фз [↑](#footnote-ref-7)
8. \* Интернет ресурс - http://maps.google.ru/ [↑](#footnote-ref-8)
9. Сергей Пахомов, председатель Комитета государственных заимствований города Москвы. [↑](#footnote-ref-9)