# Содержание

Содержание.

1. Общие сведения об органе власти

1.1 Правовые основы деятельности

1.2 Место в системе органов государственной власти

1.3 Цели и задачи МИД

1.4 Организационная структура управления

2. Организационно-экономические показатели деятельности органов власти

2.1 Структура управления, функции структурных подразделений

2.2 Бюджет МИД

2.3 Основные направления совершенствования деятельности органов власти, программные документы

2.4 Кадровый состав организации

2.5 Информационное обеспечение деятельности органа власти

2.6 Система коммуникаций с населением

3. Организационно-управленческие характеристики организации

3.1 Основные функции органов власти, его структурных подразделений

3.2 Особенности управления персоналом в органе власти

3.3 Развитие информационного обеспечения органа власти

3.4 Особенности управления текущей деятельностью организации, коммуникационная политика

3.5 Организация выполнения решений органов власти и контроля за их исполнением

3.6 Критерии и показатели эффективности государственного управления

3.7 Меры по совершенствованию государственного управления

4. Выполнение индивидуального задания практики

4.1 Ретроспективное исследование истории создания МИД

4.2 Анализ функций и взаимосвязей МИД в системе государственного управления

4.3 Анализ исполнения бюджета

4.4 Анализ методов управления карьерой служащих МИД

# Общие сведения об органе власти

##

## 1.1 Правовые основы деятельности

Министерство иностранных дел Российской Федерации, МИД России — федеральный орган исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющий государственное управление в области отношений Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями.

Подведомственно Президенту по вопросам, закреплённым за ним Конституцией, либо в соответствии с законодательными актами Российской Федерации.

Основные положения и регулирующие правила закреплены в Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. N 865.

## В настоящем положении оговаривается численность министерства, способы финансирования его деятельности. Кроме того, обозначены обязанности, возлагаемые на министерство, способы осуществления своей деятельности и пр.

## 1.2 Место в системе органов государственной власти

Согласно Конституции РФ Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Исполнительную власть в стране осуществляет Правительство. Система федеральных органов исполнительной власти включает федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Министерство Иностранных Дел является неотъемлемой частью института исполнительной власти. За настоящим министерством закреплены функции по выработке и реализации государственной политики и правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации.

## 1.3 Цели и задачи МИД

Главная задача министерства — разработка общей стратегии внешней политики, представление соответствующих предложений Президенту и реализация внешнеполитического курса.

МИД осуществляет свою деятельность непосредственно и через дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, представительства Российской Федерации при международных организациях, территориальные органы — представительства МИДа России на территории России. В систему МИД входят: центральный аппарат; загранучреждения; территориальные органы; организации, подведомственные МИД России, которые обеспечивают его деятельность на территории России. МИД в своей деятельности руководствуется Конституцией, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента и Правительства, международными договорами.

## 1.4 Организационная структура управления

Министерство иностранных дел возглавляет министр иностранных дел, назначаемый на должность Президентом по представлению Председателя Правительства. Министр несет личную ответственность за выполнение возложенных на МИД полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности. Министр имеет заместителей, также назначаемых на должность Президентом. Генеральный директор Министерства иностранных дел назначается на должность Президентом.

Подведомственные органы исполнительной власти:

Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество).

Министр иностранных дел — глава внешнеполитического ведомства. Министр представляет Россию на двусторонних и многосторонних переговорах и подписывает международные договоры; распределяет обязанности между своими заместителями и генеральным директором; утверждает положения о структурных подразделениях центрального аппарата; назначает на должность руководящих работников центрального аппарата, загранучреждений и территориальных органов.

# 2. Организационно-экономические показатели деятельности органов власти

##

## 2.1 Структура управления, функции структурных подразделений

Структура управления министерства иностранных дел, а так же функции возлагаемые на министерство и его структурные подразделения закреплены указом Президента России.

«Разрешить иметь в Министерстве иностранных дел Российской Федерации семь заместителей Министра, в том числе одного первого заместителя, и одного генерального директора Министерства иностранных дел Российской Федерации, а также 35 департаментов по основным направлениям деятельности Министерства.»

По состоянию на начало июля 2009 г. заместителями министра являются:

Денисов, Андрей Иванович — первый заместитель

Карасин, Григорий Борисович — статс-секретарь (отношения со странами СНГ, отношения с другими государственными органами)

Бородавкин, Алексей Николаевич (отношения со странами Азии)

Грушко, Александр Викторович (отношения с европейскими организациями, странами Западной и Южной Европы)

Рябков, Сергей Алексеевич (отношения со странами Америки, вопросы безопасности и разоружения, участия России в «Восьмёрке»)

Салтанов, Александр Владимирович (отношения со странами арабского мира и Африки)

Титов, Владимир Геннадиевич (отношения со странами Центральной и Восточной Европы)

Яковенко, Александр Владимирович (вопросы участия в ООН и других международных организациях, права человека)

Генеральным директором Министерства иностранных дел в настоящее время является Завгаев, Доку Гапурович

В Министерстве иностранных дел образуется коллегия из 23 человек в составе министра (председатель коллегии), его заместителей, генерального директора, а также других руководящих работников системы МИД России. Состав коллегии утверждается Президентом по представлению министра. Коллегия рассматривает наиболее важные вопросы деятельности МИД и принимает соответствующие решения. Решения коллегии реализуются, как правило, приказами министра. В случае разногласий между председателем коллегии и её членами решение принимает председатель коллегии, докладывая о возникших разногласиях Президенту.

## 2.2 Бюджет МИД

В материальном аспекте бюджет МИД представляет собой централизованный в масштабах ведомства денежный фонд, который находится в распоряжении соответствующего органа государственной власти. Материальное содержание бюджета подвижно, постоянно меняется объем концентрируемых в нем денежных средств.

Согласно указу Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. N 865, установлено, что финансирование расходов, связанных с реализацией настоящего Указа, осуществляется за счет средств, выделяемых из федерального бюджета на соответствующий год Министерству иностранных дел Российской Федерации

Таким образом, бюджет МИД служит финансовой базой для его деятельности.

## 2.3 Основные направления совершенствования деятельности органов власти, программные документы

Министерство Иностранных дел как орган государственного управления рассматривается в качестве исполнительного аппарата государственной власти. Является основным звеном практической реализации законодательства, а также иных правовых актов органов государственной власти.

Говоря о направлениях совершенствования деятельности МИД необходимо учитывать специфику данного министерства. Приоритетную роль здесь играет политическое руководство, политика, являющаяся концентрированным выражением общественных интересов социальных групп и граждан.

Объективным критерием оценки эффективности деятельности министерства является реализация успешной внешненаправленной политики государства и укрепление роли страны на международной арене. Более детальное закрепление приоритетов деятельности по тому или иному направлению содержится в распоряжениях и иных документах, регулирующих различные направления деятельности МИД.

## 2.4 Кадровый состав организации

Подбор кадров министерства осуществляется со всей тщательностью. К служащим МИДа предъявляются высокие требования по части профессиональной подготовки. У кадров должно быть профессиональное образование, соответствующее профилю их профессиональной деятельности.

Суть кадровой политики в системе государственного управления состоит в привлечении, закреплении и адекватном использовании на государственной службе высококвалифицированных специалистов, в создании условий для реализации ими своего профессионального потенциала для успешного исполнения должностных обязанностей и обеспечения на этой основе эффективного функционирования соответствующего органа государственной власти.

Кадровая политика министерства Иностранных дел призвана в полной мере использовать высокий творческий потенциал служащих, неисчерпаемую энергию и способность российских специалистов к решению назревших проблем, выполнению сложных задач; помочь государственным служащим наиболее полно раскрыть свои умения, таланты и способности.

Главной целью кадровой политики в системе государственного управления является формирование такого кадрового потенциала, который в профессиональном и деловом отношении позволял бы обеспечить эффективное функционирование и развитие государственного аппарата.

## 2.5 Информационное обеспечение деятельности органа власти

Информационным обеспечением деятельности МИД формировались Главным управлением информационных систем (ГУИС) и Главным управлением информационных ресурсов (ГУИР) ФАПСИ при Президенте РФ. После проведенной в 2003г. реорганизации основная часть подразделений ГУИС и ГУИР была передана в Специальную службу связи и информации (Связь России) при Федеральной службе охраны России. По имеющимся сведениям, функции указанных структур в части формирования ресурсов после реорганизации существенно не изменились.

Информационные ресурсы включают фонды:

* социально-экономической информации о РФ и ее регионах;
* информации о чрезвычайных ситуациях на территории РФ;
* правовой информации;
* социально-экономической информации, который, в свою очередь, объединяет три фонда:

 - информационно-аналитических документов – ФИАД;

 - показателей информационной телекоммуникационной системы специального назначения – ФПИТКС;

 - результатов анализа общественного мнения «Барометр».

Кроме того, все правовые акты по линии МИД можно найти в справочно-правовых системах или по соответствующим ссылкам на официальном сайте МИД.

## 2.6 Система коммуникаций с населением

На современном этапе развития политической системы страны, системы коммуникации с населением развиты достаточно на высоком уровне. Основные министерства и ведомства имеют свои информационные ресурсы в сети «Интернет». на большинстве таких ресурсов и в частности на официальном сайте Министерства Иностранных Дел открыта виртуальная приемная. Здесь можно задать официальный вопрос, подать жалобу и получить разъяснения и консультации по большинству интересующих вопросов.

Кроме того в ряде случаях открывается специальная «горячая линия» или же граждане могут обратиться непосредственно в само министерство, где их проконсультируют по интересующим вопросам.

# 3. Организационно-управленческие характеристики организации

##

## 3.1 Основные функции органов власти, его структурных подразделений

Согласно положению о Министерстве Иностранных дел, Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации. Руководство деятельностью МИДа России осуществляет Президент Российской Федерации.

Условно в структуре МИД можно выделить:

* руководство МИД
* структурные территориальные подразделения МИД
* функциональные подразделения МИД.

Как уже отмечалось ранее, структура центрального аппарата МИД включает в себя подразделения, которые в своём большинстве именуются департаментами. Департаменты, в свою очередь, делятся на отделы. Департаменты МИД РФ возглавляются директорами, а их отделы — начальниками. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 11 сентября 2007 года № 1163, Министерство разделено на 39 департаментов. Ранее Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 года № 865 было разрешено иметь в МИДе 35 департаментов по основным направлениям деятельности Министерства[3], Указом от 19 октября 2005 года № 1218 — 36 департаментов.[4] По своему назначению департаменты разделяются на территориальные (отношения России с иностранными государствами, группируемыми по условным регионам) и функциональные (по закреплённым функциям). В каждом департаменте работает 20-30 дипломатов.

Кроме того, при Министерстве действуют четыре подразделения при МИД: Главное производственно-коммерческое управление по обслуживанию дипломатического корпуса при МИД России (ГлавУпДК), Дипломатическая академия (ДА), Московский государственный институт международных отношений (Университет) МГИМО (У) и Российский центр международного научного и культурного сотрудничества.

Вне структуры департаментов работают послы по особым поручениям, каждый из которых отвечает за определённую проблему международных отношений (например, грузино-абхазское урегулирование). Послы по особым поручениям подчиняются непосредственно заместителям министра.

Схема 1.

Структура МИД


## 3.2 Особенности управления персоналом в органе власти

Система государственного управления в МИДе, как и всякое социально организованное образование, состоит из функционально объединенных связями подсистем, которые обладают специфическими свойствами, благодаря чему и находят свое место в структуре организации.

На государственных служащих распространяется трудовое законодательство с особенностями, которые установлены для регламентации их труда специальными нормативными правовыми актами. В соответствии со ст. 22 ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации" прием на государственную службу по общему правилу происходит путем проведения конкурсного отбора. Конкурс может проводиться в форме конкурса документов или конкурса-испытания. Конкурс-испытание включает в себя испытание на соответствующей должности государственной службы и завершается государственным квалификационным экзаменом. Решение конкурсной комиссии о прохождении конкурса является основанием для назначения на соответствующую должность государственной службы и заключения трудового договора.

## 3.3 Развитие информационного обеспечения органа власти

Первые попытки наладить систематическую публикацию дипломатических документов в России были предприняты в 1779 г., когда по указу императрицы Екатерины II начал издаваться “Российский дипломатический сборник”. Однако по-настоящему целенаправленная и ритмичная деятельность в этой области получила развитие после образования в 1802 г. Министерства иностранных дел. Созданная по инициативе министра Н.П.Румянцева при Архиве МИД Особая комиссия печатания начиная с 1813 г. приступила к публикации государственных грамот и договоров. Эта работа продолжалась с перерывами до начала ХХ века.

Не ограничиваясь публикацией официальных документов, Министерство и его подразделения выпустили в свет ряд интереснейших страноведческих изданий и научных публикаций, посвященных двусторонним отношениям. Среди них, - “Труды членов российской духовной миссии в Пекине” и “Восточный сборник”, “Сборник договоров России с Китаем (1689 – 1881 гг.)”, “Свод международных постановлений, определяющих взаимные отношения между Россией и Китаем в 1689 – 1897 гг.”, “Материалы для разработки вопросов, касающихся севера России” (1881 г.), “Норвежские законы, относящиеся к русским подданным” (1883 г.), “Обзор торговых отношений Португалии с Россией” (1891 г.), “Русские рабочие в Пруссии” (1896 г.), “Шпицберген. Дипломатическая переписка” (1917 г.).

Дореволюционное Министерство иностранных дел издавало также ряд закрытых сборников документов и материалов по актуальным международным проблемам, выходивших под грифом “секретно” и рассылавшихся по списку. К ним, в первую очередь, относился журнал “Особое совещание”, представлявший собой по существу протокол межведомственных совещаний и заседаний, на которых обсуждались важнейшие вопросы внешней политики.

В 1861-1917 гг. выходил “Ежегодник Министерства иностранных дел”, содержащий различные сведения и справочные материалы по вопросам внешней политики и деятельности российской дипломатии. В разделе “Дипломатические документы” в “Ежегоднике” публиковались двусторонние и многосторонние международные договоры, конвенции, соглашения и декларации с участием России, а также правительственные сообщения, циркулярные ноты МИД иностранным посольствам и ноты посольств, направленные в МИД. Совершенно необычной для практики наших дней являлась публикация в “Ежегоднике” отдельных телеграмм из оперативной шифропереписки между министром иностранных дел и тем или иным российским посольством порой по весьма деликатным вопросам отношений России с другими странами.

Издание дипломатических документов было продолжено и после Октябрьской революции. Народным комиссариатом иностранных дел в 1917 - феврале 1918 г. выпущено семь “Сборников секретных документов из Архива бывшего Министерства иностранных дел”. Причем одновременно документы печатались в газете “Известия”.

Однако по-настоящему масштабный, целенаправленный характер издательская деятельность МИД СССР приобрела в 50-е годы ХХ века. При этом важнейшим направлением деятельности по использованию архивов в практических и научных целях продолжало оставаться издание сборников документов по различным проблемам внешней политики Российской империи, СССР и Российской Федерации.

Под общим руководством межведомственной Комиссии по изданию дипломатических документов при МИД СССР, просуществовавшей до 1985 года и возглавлявшейся министром иностранных дел А.А.Громыко, были начаты серийные издания “Документы внешней политики СССР”, “Внешняя политика России ХIХ и начала ХХ века”. Параллельно публиковался целый ряд тематических документальных сборников по различным вопросам внешней политики и международных отношений, значительное количество двусторонних сборников документов, подготовленных совместно с МИДами зарубежных стран, а также “История дипломатии”, “Дипломатический словарь” (четыре издания) и многие другие. Для реализации проектов Комиссии в МИД был создан Отдел публикаций дипломатических документов, а также учрежден институт “прикомандированных” – ученых, участвовавших на постоянной основе в подготовке министерских изданий.

Большинство министерских публикаций внесли заметный вклад в изучение истории внешней политики СССР (России) и международных отношений в целом. Всего с 1917 года по настоящее время издано свыше 100 названий различных документальных сборников (250 томов).

Так, в свет было выпущено 24 тома издания “Документы внешней политики”, охватывающих период с 1917 г. до декабря 1941 г. В рамках этой публикации в научный оборот введено свыше 10 тысяч неизвестных ранее архивных дипломатических документов.

В 1996 году увидел свет первый том новой серии текущих внешнеполитических документов под названием “Внешняя политика России” за период с 1990 по 1992 год. На сегодняшний день из печати вышел сборник за 2000 г.

В Министерстве регулярно готовились публикации по актуальным проблемам внешней политики и международных отношений. По предвоенному периоду следует отметить такие сборники как “Документы и материалы кануна второй мировой войны. 1937-1939.” (в 2-х томах), “Год кризиса. 1938-1939.” (в 2-х томах), “Полпреды сообщают ... Август 1939 - август 1940 гг.”

Военному периоду посвящены известные публикации “Переписка Председателя Совета Министров СССР с Президентами США и Премьер-министрами Великобритании во время Великой Отечественной войны 1941-1945 гг.” (в 2-х томах), “Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941-1945 гг.” (в 6-ти томах), двухтомные документальные сборники о советско-английских, советско-французских и советско-американских отношениях в 1941-1945 гг., первый, второй и третий тома сборника “СССР и германский вопрос. 1941-1949 гг.” и др.

Проблемы внешней политики СССР в послевоенные годы отражены, в частности, в таких тематических изданиях как “Советский Союз в борьбе за разоружение”, “СССР в борьбе против колониализма и неоколониализма. 1960-1986”, “СССР в борьбе за безопасность и сотрудничество в Европе. 1964-1987”, “СССР и ближневосточное урегулирование. 1967-1988”, “Международное сотрудничество в области прав человека” (два выпуска).

Продолжает развиваться такая форма международного сотрудничества, как двусторонние сборники документов, подготавливаемые МИД России совместно с министерствами иностранных дел заинтересованных зарубежных стран. Всего начиная с 1956 г. опубликовано совместно с МИДами более 20 стран 40 таких сборников об отношениях России (СССР) с Аргентиной, Болгарией, Венгрией, Венесуэлой, Израилем, Италией, Монголией, Норвегией, Польшей, США, Финляндией, Францией, Чехословакией, Швейцарией, Югославией и др.

Большое внимание до последнего времени МИД уделял публикации дореволюционных документов. С 1956 года издано 16 томов фундаментальной серийной публикации “Внешняя политика России ХIХ - начала ХХ века”. В настоящее время в издательстве находится 17-й том.

Также издано: два тома сборника документов “Русско-китайские отношения в ХVIII веке”, один том сборника “Международные отношения в Центральной Азии”, советско-американский сборник “Россия и США: становление отношений 1765 - 1815 гг.” (ведутся переговоры с американской стороной о возможности продолжения этого издания); три тома сборника “Россия и болгарское национально-освободительное движение 1856 - 1876 гг.”; два тома “Первое сербское восстание 1804 - 1813 гг. и Россия”; два тома “Освободительная борьба народов Боснии и Герцеговины и Россия. 1865 - 1875 гг.”; “Россия и Швеция. 1809 - 1818 гг.”; “Россия и Испания. 1667 - 1917 гг.”; “Россия-Сиам. 1863 - 1917 гг.” и ряд других публикаций.

В настоящее время идет подготовка совместных документальных сборников о российско-греческих отношениях в 1831 – 1917 гг., российско-португальских отношениях с ХVIII в. по 1917 год.

В 1992 году архивные материалы АВПРИ наряду с документами других государственных архивов Российской Федерации были опубликованы в сборнике “Под стягом России”, отражающем процессы формирования Русского централизованного государства – Российской империи с ХVI в. – до третьей четверти ХIХ вв. и красноречиво и убедительно показывающем общность исторических судеб народов России.

В 1993 г. издательство “Международные отношения” в серии “Россия в мемуарах дипломатов” опубликовало по рукописи, хранящейся в АВПРИ, записки чиновника МИД России Г.Н.Михайловского “Из истории российского внешнеполитического ведомства 1914 - 1920 гг.” Это первый опыт издания богатейшего собрания мемуаров Архива.

В 1995 году был выпущен путеводитель “Архив внешней политики Российской Империи”, в 2002 г. - “Справочник по фондам Архива внешней политики Российской Федерации”.

В 1999 г. вышли в свет фундаментальное 5-томное издание “История внешней политики России” Института российской истории РАН, а также сборник “Россия – Марокко” Института Африки РАН, подготовленные с участием МИД. В 2003 г. были выпущены два тома документального сборника “Ближневосточный конфликт 1947 – 1967 гг.”, и сейчас ведется выпуск многотомного фундаментального издания “Россия и США в ХХ веке”. Особенностью этой серии является то, что она осуществляется совместно с международным фондом “Демократия” и является примером активно развивающегося сотрудничества в публикаторской области между Министерством и научными учреждениями.

Необходимо отметить опубликованный в 2000 г. двухтомный сборник "Россия в Святой Земле" – плод совместного труда сотрудников МИДа, Института российской истории РАН и членов Православного палестинского общества. Сборник составлен на основе архивных внешнеполитических документов, которые рассказывают о консульском и духовном присутствии России в Иерусалиме и Палестине.

Совместно со Службой внешней разведки был подготовлен тематический документальный сборник “Переписка бывших царских дипломатов 1934 – 1940 гг.” (в двух книгах).

Кроме того, по материалам научно-практических конференций были изданы документальные публикации “Канцлер А.М.Горчаков. 200 лет со дня рождения”, сборник к 90-летию А.А.Громыко, “Российская дипломатия: история и современность” (к 450-летию создания Посольского приказа).

К 200-летнему юбилею МИД был подготовлен и издан трехтомник “Очерки истории Министерства иностранных дел России”, не имеющий аналогов в отечественной историографии. В различных журналах опубликована серия материалов по истории МИД России, включая мемуары и статьи ветеранов дипломатической службы, действующих дипломатов, ученых-международников.

Всего, начиная с 1992 г. Историко-документальный департамент выпустил 36 документальных сборников, включая серийные издания, тематические и двусторонние (совместные) с внешнеполитическими ведомствами зарубежных стран.

## 3.4 Особенности управления текущей деятельностью организации, коммуникационная политика

Специфика управления текущей деятельностью Министерства Иностранных Дел осуществляется в строгом соответствии с порядком, обозначенном в указе Президента РФ, а так же положение о деятельности МИД.

В целом же для понимания особенностей коммуникационной политики ведомства и способа выполнения своих функций необходимо рассмотреть принцип государственной власти в целом.

Структура государственного управления включает в себя соответствующие органы управления.

Каждый из уровней управления — федеральный, региональный и местный — обладает своими органами власти. Государственная власть разделяется на законодательную, исполнительную и судебную.

Государственную власть осуществляют Президент РФ, Федеральное собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ, суды, органы власти субъектов РФ.

Таким образом, министерство Иностранных дел является неотъемлемой частью современной системы управления государством и его деятельность регулируется на тех же основах что и прочие министертва.

## 3.5 Организация выполнения решений органов власти и контроля за их исполнением

Государственные органы в Российской Федерации составляют единую систему осуществления государственной власти. Такое единство определяется федеративным устройством и государственной целостностью России (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ), что производно от полновластия народа, который, являясь носителем суверенитета и единственным источником государственной власти, осуществляет ее непосредственно, через органы государственной власти и местного самоуправления (ч. 1, 2 ст. 3). Граждане России, реализуя свои права участия в управлении делами государства, могут влиять на формирование государственных органов через выборы и своих представителей. Под структурой государственных органов в Российской Федерации понимается совокупность ее федеральных, региональных (субъектов федерации) и местных органов государственной власти.

В Российской Федерации единство системы государственных органов обеспечивается наряду с разграничением предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации. Оно проявляется также и в том, что все органы этой системы действуют совместно, находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости. Целостность государственного управления обеспечивается и поддерживается за счет скоординированной и сложенной работы организационных структур государственного аппарата разного уровня. Существующая между органами государственной власти тесная организационно-правовая взаимосвязь характеризуется тем, что одни органы избираются, назначаются или формируются другими органами, одни из них руководят другими, одни подотчетны и ответственны, подконтрольны и подчинены другим.

## 3.6 Критерии и показатели эффективности государственного управления

Место и роль государственного управления в механизме «разделения труда» определялись следующими характеристиками:

* государственное управление – конкретный вид деятельности по осуществлению единой государственной власти, имеющий функциональную и компетенционную специфику, отличающую его от иных видов (форм) реализации государственной власти;
* государственное управление – деятельность исполнительно-распорядительного характера. Основным направлением ее является исполнение, т.е. проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов. Достигается эта цель использованием необходимых юридически-властных полномочий (распорядительство);
* государственное управление – прерогатива специальных субъектов, обобщенно обозначаемых как исполнительно-распорядительные органы государственной власти или же органы государственного управления;
* государственное управление – исполнительная деятельность, осуществляемая в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством. Непосредственность такого руководства обусловлена тем, что именно в ведении (организационном подчинении) органов государственного управления находилась основная масса объектов собственности, выражая тем самым качество государства как собственника основных средств производства;
* государственное управление – подзаконная деятельность, осуществляемая «на основе и во исполнение закона»; она вторична по отношению к законодательной деятельности.

Такова обобщенная характеристика государственного управления, к которой можно добавить и некоторые иные специфические его признаки, в числе которых: вертикальность (субординарность, иерархичность) системы исполнительно-распорядительных органов; реализация принадлежащих этим субъектам юридически-властных полномочий в административном, т.е. во внесудебном порядке; предусмотренная действующим законодательством возможность административного правотворчества (сочетание правоприменения с правоустановлением); включение в механизм (систему) государственного управления не только исполнительно-распорядительных органов, но и всех иных звеньев управленческого аппарата (например, администрации государственных предприятий) и т.п.

В таком понимании органы государственного управления рассматривались в качестве исполнительного аппарата государственной власти или государственной администрации, являющейся основным звеном практической реализации законодательства, а также иных правовых актов органов государственной власти, т.е. Советов различных уровней. В своих основных организационных проявлениях эти органы были «привязаны» прямо или опосредствованно к системе Советов народных депутатов.

Содержание понятия “эффективность деятельности” вообще известно – это обозначение любой деятельности, включая управленческую, как производительной, продуктивной, результативной. В экономической науке обстоятельно разработана категория экономической эффективности и соответствующие критерии ее оценки. В современном менеджменте сделано то же самое применительно к управлению организацией (фирмой) в условиях рыночной конкуренции. Они могут быть использованы при определении рассматриваемого нами понятия эффективности государственного управления. Однако полной экстраполяции (перенесения) признаков понятий экономической или управленческой эффективности быть не может.

Проблема – в особенности государственного управления как деятельности, отличающейся от других видов управления прежде всего тем, что она осуществляется при помощи государственной власти и государственными органами. Тем также, что, как отмечалось, приоритетную роль здесь играет политическое руководство, политика, являющаяся концентрированным выражением общественных интересов социальных групп и граждан. Поэтому содержательное определение понятия “эффективность государственного управления” и ее критериев не есть технологическая операция, скажем, по модели: “затраты – выпуск”, а представляет собою элемент управляющей деятельности политического субъекта, несущий в себе некоторый политический аспект.

“Общественные цели” – в конечном счете – это политически значимые цели; “результаты” – объекты, услуги, процессы, связанные с удовлетворением общественных потребностей и интересов (выраженных в политике); “государственные ресурсы” – экономический, социальный, политический, идеологический и информационный капиталы, регламентированные государством как в плане общественной целесообразности и возможности, так и правовой обоснованности.

Специфическое содержание понятия “эффективность государственного управления” можно также определить через модель – соотношение “вход-выход”, характеризующую деятельность политической системы в целом и подсистемы управления как ее части. На “входе” системы: требования общества (управляемого объекта), обусловливающие принятие соответствующих решений, и поддержка управляющего субъекта – легитимность (доверие общества) и ресурсы, которыми располагает государство для реализации возможных решений. На “выходе”: реальное изменение объекта как следствие осуществленных решений и достижения целей управляющего субъекта (системы). Внутри системной модели “вход-выход” формируются и действуют подсистемы, дублирующие системную в применении к анализу эффективности как внутренней управленческой деятельности отдельных органов государства по отношению к другим органам, так и внешней – по отношению к обществу или его части. В таком контексте используются понятия: “частичная эффективность” и “полная эффективность”. Первая характеризуется показателями результативного решения части проблем, отдельных составляющих общей цели; вторая – показателями успешного решения всего комплекса проблем, образующих общую, конечную цель управляющего субъекта. Для системы государственного управления в целом рассматриваемое понятие трактуется преимущественно как “полная эффективность”

## 3.7 Меры по совершенствованию государственного управления

Говоря о государственном управлении деятельности МИД, имеем ввиду специфические его признаки, в числе которых прежде всего: вертикальность (субординарность, иерархичность) системы исполнительно-распорядительных органов власти.

Следовательно меры направленные на совершенствование управления деятельности МИД могут затрагивать в первую очередь систему взаимодействия настоящего министерства и остальных органов исполнительной власти.

# 4. Выполнение индивидуального задания практики

##

## 4.1 Ретроспективное исследование истории создания МИД

Если вглядеться в глубь истории, деятельность российской дипломатической службы неизменно была подчинена задаче наиболее полного обеспечения государственных, общенациональных интересов на международной арене, как они понимались на различных этапах развития нашего Отечества.

Внешняя политика любого государства складывается под воздействием таких объективных факторов, как особенности географического положения, исторического развития, экономики, культуры и религии данной страны. На их основе формируются национальные интересы государства, которые могут менять свою политическую окраску, но по сути остаются неизменными, порой на протяжении многих веков.

Именно так происходило формирование российской внешней политики. Один из русских царей сказал, что Россия – “это не страна, а часть света”. Уникальное геополитическое положение России, являвшейся перекрестком судеб разных цивилизаций и миров, предопределило особую роль внешней политики в ее исторической судьбе.

Древняя Русь являлась активным субъектом международных отношений с момента создания своей государственности, т.е. с IX-XIII вв., и оказывала заметное воздействие на формирование политической карты Восточной Европы от Карпат до Урала, от Черного моря до Ладожского озера и Балтийского моря.

Одной из начальных вех в развитии древнерусской дипломатии стало направление в 838 г. русского посольства в Константинополь с целью установления прямых контактов с Византией. Первый в истории договор "О мире и любви" был заключен с Византийской империей в 860 г. и означал международное признание Руси. К IX-X вв. относится и зарождение древнерусской посольской службы, формирование иерархии дипломатов.

Со второй половины XI в. вплоть до ордынского нашествия на Руси происходил процесс распада государства на княжеские уделы, полусамостоятельные земли. Политическое расчленение страны разрушило и единство внешней политики и дипломатии. Однако к XV в. в связи с окончательным свержением ордынского ига и созданием централизованного русского государства со столицей в Москве, удельная дипломатия уступила место единодержавной.

В конце XV в., при Иване III, перед русской дипломатией встали настолько важные задачи, что для их решения потребовалось создание особого дипломатического ведомства.

Сначала вопросы внешней политики входили в компетенцию самого великого князя и Боярской думы. В качестве послов поначалу направлялись преимущественно иностранцы, состоявшие на московской службе, но уже при Василии III их заменили русские. В 1549 году Иван Грозный передал в ведение одного из наиболее образованных людей того времени подьячего Ивана Михайловича Висковатого, впоследствии думного дьяка, все "посольское дело". Тем самым было положено начало Посольскому приказу как особому учреждению, ведавшему внешнеполитическими делами. После казни Висковатого в 1570 г. во главе Посольского приказа стояли братья Щелкаловы.

В первой половине XVII в. можно отметить И.Т.Грамотина, возглавлявшего приказ четырежды. Наиболее выдающимися руководителями приказа во второй половине XVII в. были бояре А.Л.Ордин-Нащокин, А.С.Матвеев, князь В.В.Голицын, Е.И.Украинцев.

Структура и функции Посольского приказа приобрели законченные формы к 50-70 годам XVII в. Его отделы или управления, называвшиеся повытьями, именовались по фамилиям их начальников-подьячих; затем по номерам: 1-е, 2-е, 3-е, 4-е. Лишь в 80-х годах XVII в., когда во главе Посольского приказа появились европейски образованные люди, распределение дел по отдельным повытьям стало приобретать региональный характер. В этот период делаются первые шаги по организации постоянных дипломатических представительств в соседних странах (Швеция – 1634 г., Польша – 1673 г.). До 1699 г. это были единственные постоянные русские миссии за рубежом.

Особое место в истории внешней политики России занимают петровская и екатерининская эпохи. Победы в Северной войне, принятие Петром I императорского титула (1721 г.) знаменовали принципиально важные перемены в международном положении России. Признание нового титула российского государя, неотделимое от признания новых границ России, способствовало упрочению престижа страны и возводило ее в ранг великой европейской державы. В дипломатическом отношении это подкреплялось созданием сети постоянных дипломатических представительств России в ведущих европейских государствах. В 1699 г. в Голландию был направлен опытный дипломат А.А.Матвеев, в 1701 г. в Турцию – П.А.Толстой. В 1700-1706 гг. были основаны также миссии в Дании, при Венском дворе, во Франции и Великобритании.

В период правления Екатерины II (1762-1796 гг.) внешнеполитические и дипломатические усилия России были сфокусированы на расширении позиций в Причерноморье, присоединении Крыма (1783 г.), обеспечении свободы мореплавания в Черном море, завершении процесса воссоединения Украины и Белоруссии с Россией, защите единоверцев на Балканах, продвижении на Кавказ и Закавказье. Крупным успехом российской дипломатии стал Кючук-Кайнарджийский мирный договор (1774 г.), завершивший русско-турецкую войну 1768-74 гг.

Все более активное воздействие России на развитие международных отношений сопровождалось укреплением внешнеполитического аппарата, установлением постоянных дипломатических отношений с большей частью европейских государств, модернизацией управления ведомством иностранных дел.

В 1718-1720 гг. Посольский приказ был преобразован в Коллегию иностранных дел (КИД). КИД действовала "по особому регламенту" и заведовала сношениями России с иностранными государствами. Во главе Коллегии стояли Президент и его заместитель. Она разделялась на два отделения: политический департамент (или секретную канцелярию) и "публичную экспедицию". Секретная канцелярия занималась приемом и отзывом иностранных дипломатов в России, отправкой российских дипломатов за границу, дипломатической перепиской, делопроизводством, составлением протоколов. "Публичная экспедиция" ведала хозяйственными и почтовыми делами, а также делами народов, живущих в пограничных губерниях. Расширение иностранного дипломатического представительства в России привело к образованию в Колле-гии в 70-х годах XVIII в. так называемого "церемониального департамента". В 1796 г. был создан особый департамент азиатских дел. В период деятельности КИД выросла плеяда талантливых дипломатов, заложивших основные принципы и приемы русской дипломатии на длительный будущий период (Г.И.Головкин, Б.И.Куракин, П.П.Шафиров, А.И. Остерман, А.П.Бестужев-Рюмин, Н.И.Панин, А.А.Безбородко и др.).

8/20 сентября 1802 г. Манифестом императора Александра I было образовано Министерство иностранных дел. С его созданием КИД не прекратила своего существования, однако постепенно все важнейшие политические вопросы были переданы в ведение различных подразделений МИДа. Окончательно Коллегия была упразднена в 1832 г.

Первый министр иностранных дел А.Р.Воронцов сформировал временную канцелярию, которая первоначально делилась на 4 экспедиции, занимавшиеся политической перепиской. Позднее, в 1806 г., была установлена новая структура Канцелярии министра. В составе МИД появился ряд новых департаментов, в том числе Экспедиция консульских дел, Учебное отделение восточных языков, Внутренняя хозяйственная часть, департамент внутренних сношений, департамент внешних сношений и др.

К 1816 г. МИД обрел четкую структуру, которая сохранялась стабильной до 40-х годов XIX в. Главой МИД являлось второе после императора лицо в государственном управлении - министр иностранных дел в чине канцлера. Заместителями или помощниками министра назначались два статс-секретаря МИД. Чиновникам присваивались ранги в соответствии с международной классификацией, установленной Венским конгрессом (1815 г.). Принятые в 1815 г. дипломатические ранги просуществовали в России до октября 1917 г.

Центральный аппарат МИД включал: Канцелярию, Департамент внутренних сношений (в ведение которого входили все политические и консульские дела, а также вопросы, касающиеся русских подданных); Азиатский департамент и Департамент личного состава и хозяйственных дел. В состав центрального аппарата МИД наряду с тремя департаментами входили также Архивы МИД, Комиссия по изданию государственных грамот и договоров и редакционные конторы официальных изданий МИД на русском и французском языках.

Заграничные подразделения составляли: посольства России в великих державах, миссии, резидентуры в небольших и зависимых восточных странах, генеральные консульства, консульства, вице-консульства и консульские агентства.

В 1846 г. по предложению канцлера К.В.Нессельроде было принято "Учреждение Министерства иностранных дел" (Положение о МИД), определившее новую структуру и функции Министерства. Согласно статье 1 "Учреждения" - "Министерство иностранных дел имеет предметом: политические сношения с иностранными государствами, ходатайство о законной защите российских подданных в чужих краях и содействие удовлетворению справедливых домогательств иностранцев по делам их в России". Статья 4 закрепила структуру МИД.

В результате Крымской войны (1853-1856 гг.) международное положение России серьезно осложнилось. В этот непростой для России период в 1856 г. МИД возглавил А.М. Горчаков, с именем которого связаны крупнейшие достижения на международной арене, а также реорганизация самого ведомства. Вошли в историю знаменитые циркуляры Горчакова - 1856 г., излагавший основы внешней политики России, и 1870 г., объявлявший, что Россия более не считает себя связанной условиями Парижского мирного договора, ограничивавшими ее суверенные права на Черном море.

В 1859 г. А.М. Горчаков утвердил новые "Правила для определения на службу и к должностям" в Министерстве иностранных дел.

В 1868 г. было введено в действие новое "Учреждение МИД", а также изменены в сторону сокращения штаты центральных подразде-лений ведомства. Если в 1839 г. в штате МИД числилось 535 чиновников, то при Горчакове были оставлены лишь 134 штатные должности. Вместе с тем департаментам предоставлялось право иметь "для усиления их средств" чиновников сверх штата.

К 90-м годам XIX в. в связи с усложнением внешнеполитических задач вновь назрела необходимость структурного преобразования Министерства. В ноябре 1895 г. член Совета Министерства известный юрист-международник Ф.Ф. Мартенс подготовил план реорганизации МИД с учетом опыта дипломатических ведомств западноевропейских стран, однако этот проект не был осуществлен.

Только после назначения в мае 1906 г. министром иностранных дел А.П.Извольского в МИД была проведена очередная, растянувшаяся на несколько лет реформа с целью модернизации структуры ведомства в соответствии с новыми политическими условиями, созданными революцией 1905 г. и созывом Государственной думы.

В частности, тогда был создан Отдел печати, в обязанности которого входило отслеживать публикации русской и иностранной прессы по международной тематике и "давать общественному мнению объяснения относительно деятельности министерства".

К 1913 г. Россией была создана разветвленная сеть дипломатических и консульских загранпредставительств. Так, если в 1758 г. существовало 11 российских загранучреждений, в 1868 г. - 102, в 1897 г. - 147, в 1903 г. - 173, то к началу первой мировой войны Россия поддерживала дипломатические отношения с 47 странами и имела более 200 представительств за рубежом.

В 1914 г. при министре С. Д. Сазонове был одобрен законопроект о новых штатах МИД, который не был реализован в связи с началом первой мировой войны. Усложнение и расширение задач и функций министерства в военное время повлекли за собой необходимость внести изменения в структуру МИД и работу его загранпредставительств. Появилось новое подразделение - Юрисконсультская часть, в декабре 1915 г. был создан Особый отдел военнопленных, а в апреле 1916 г. Осведомительный отдел с целью получения и разработки сведений "о развитии политической мысли в зарубежных странах". Для поддержания постоянного контакта со Ставкой верховного главнокомандующего была создана Дипломатическая канцелярия.

В марте 1917 г. Временное правительство приняло Постановление об изменении действующего "Учреждения МИД". Были созданы Экономический и Правовой департаменты, Шифровальная часть МИД.

После октябрьской революции 1917 г. в соответствии с Декретом II Всероссийского съезда Советов от 26 октября (8 ноября) "Об учреждении Совета Народных Комиссаров" был образован Народный комиссариат по иностранным делам во главе с Л.Д.Троцким. Работать с советской властью согласилась лишь незначительная часть сотрудников министерства, из загранаппарата - временный поверенный в делах в Испании Ю.Я.Соловьев и секретарь миссии в Португалии Р.Р.Унгерн-Штернберг.

В течение ноября была проведена реорганизация НКИД. К концу января 1918 г. общее число сотрудников комиссариата достигло 200 человек. В их числе оказались ставшие впоследствии видными дипломатами В.В.Воровский, Л.М.Карахан, М.М.Литвинов, Я.З.Суриц и другие. В мае 1918 г. наркомом по иностранным делам стал выдающийся государственный деятель и дипломат Г.В.Чичерин. В июне 1918 г. было утверждено Положение о работе НКИД РСФСР, определившее структурный состав ведомства и порядок организации представительств за границей. Обобщенный опыт работы НКИД лег в основу принятого в июне 1921 г. Положения о НКИД РСФСР. В связи с образованием СССР НКИД РСФСР был реорганизован в Народный комиссариат по иностранным делам СССР. В 1923 г. было одобрено "Положение о НКИД СССР", которое формально просуществовало до 1995 г. Восстанавливалась Коллегия как руководящий орган наркомата.

В течение 20-х годов НКИД провел огромную работу по выводу Советской России из политической изоляции, восстановлению ее как признанного, равноправного и неотъемлемого субъекта международных отношений. Россия участвовал в Генуэзской и Лозаннской конференциях, заключила Рапалльский договор с Германией. В 1924 г. началась "полоса признания" СССР, когда были установлены дипотношения с Великобританией, Францией, Италией, Норвегией, Австрией, Швецией, Грецией, Данией, Японией, Китаем и Мексикой. Развивались отношения со странами Востока. В 1921-1927 гг. были заключены договоры с Афганистаном, Турцией, Ираном, установлены отношения с Хиджазом (Аравия).

К началу 1924 г. дипотношения существовали с 10 государствами, а в 1925 г. – уже с 22.

В 1925 г. в соответствии с изменившимися условиями была предпринята реорганизация структуры НКИД, которая шла по пути увеличения числа территориальных подразделений и веса экономического отдела. Сложившаяся структура наркомата сохранялась до 1934 г.

В 1930 г. наркомом иностранных дел стал М.М. Литвинов.

В условиях образования очага войны в центре Европы и нарастания военной опасности на Дальнем Востоке советская дипломатия последовательно выступала за создание системы коллективной безопасности. Важными шагами явились установление дипотношений с США (1933 г.), вступление СССР в Лигу наций (1934 г.).

В мае 1939 г. главой НКИД был назначен В.М.Молотов. Бесплодность усилий по созданию союза со странами Запада против фашистской агрессии, провал переговоров с Англией и Францией по этому вопросу и стремление избежать военного столкновения с Гитлером привели к вынужденному подписанию в августе-сентябре 1939 г. пакта о ненападении с Германией и секретных протоколов. В 1989 г. Съезд народных депутатов СССР принял специальное постановление, в котором признал секретные договоренности с Германией "юридически несостоятельными и недействительными с момента их подписания".

В годы Второй мировой войны советская дипломатия проводила линию на создание и укрепление антифашистской коалиции, открытие второго фронта в Европе, участвовала в разработке всех основополагающих межсоюзнических документов.

На заключительном этапе войны внешнеполитическому ведомству принадлежала значительная роль в координации политических подходов союзников в деле завершения разгрома стран фашистской коалиции, налаживании отношений с освобожденными государствами Европы, восстановлении мира в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Советская дипломатия внесла значительный вклад в создание Организации Объединенных Наций.

Работники наркомата не только трудились на дипломатическом поприще. Многие из них приняли участие непосредственно в боевых действиях. 62 чело-века ушли в московское ополчение. Имена 71 сотрудника, павшего в боях, значатся на мемориальной доске в здании МИД России. На денежные отчисления сотрудников советских посольств была сформи-рована и отправлена на фронт танковая колонна.

С приходом в НКИД В.М.Молотова (1939 г.) и в ходе войны (1941 г., 1944 г.) структура наркомата подвергалась реорганизациям, главное содержание которых состояло в переформировании европейских территориальных отделов так, чтобы в зависимости от конкретных обстоятельств по составу курируемых стран они отвечали политической реальности и целесообразности.

В 1941 г. были введены дипломатические ранги чрезвычайного и полномочного посла и чрезвычайного и полномочного посланника, а в 1943 г. – ранги для других дипсотрудников.

Также в 1943 г. была утверждена дипломатическая форма для сотрудников НКИД и его загранучреждений (отменена в 1954 г.).

Решающий вклад нашей страны в разгром фашистской Германии и ее союзников способствовал укреплению международного престижа СССР. В этой связи значительно возросло количество стран, с которыми Советский Союз установил дипломатические отношения - с 28 в 1941 г. до 41 в мае 1945 г.).

В марте 1946 г. название внешнеполитического ведомства было заменено на Министерство иностранных дел СССР. Послевоенная организация Германии, создание ООН, выход на международную арену национально-освободительного движения нашли отражение в структуре и задачах деятельности МИД СССР. С 1953 г. началось укрупнение европейских отделов. Новым моментом стало расширение подразделений МИД, занимающихся вопросами Северной и Южной Америки, Ближнего Востока, Юго-Восточной Азии, Африки и Дальнего Востока.

Сложившаяся к середине 50-х годов новая структура МИД отвечала тому состоянию международных отношений, которое существовало в то время и последующие годы. Она сохранялась без существенных изменений в течение 30 лет - до 1986 г. Министром иностранных дел СССР с февраля 1957 г. по июль 1985 г., т.е. 28 лет являлся видный советский дипломат А.А. Громыко.

Приоритетным направлением внешнеполитической деятельности советской дипломатии в тот период стала борьба за мир, международную разрядку и разоружение. Много делалось для упрочения авторитета ООН как универсального инструмента, призванного регулировать международные отношения.

Однако биполярный характер установившейся мировой системы приводил к кризисным ситуациям (корейская война, венгерские события 1956 г., карибский кризис 1962 г., война во Вьетнаме, чехословацкий кризис 1968 г., ввод советских войск в Афганистан и др.).

Усилия советской дипломатии позволили выйти на практические договоренности в двусторонних отношениях с западными странами (Договор с ФРГ 1970 г., документ "Основы взаимоотношений между СССР и США" 1972 г.). Наша дипломатия внесла крупный вклад в общеевропейский процесс, важной вехой в развитии которого стало подписание в 1975 г. в Хельсинки Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. В ходе переговоров, совещаний и встреч экспертов МИД СССР способствовал достижению договоренностей с ведущими западными странами, прежде всего с США, в области ограничения гонки вооружений и разоружения (Договор об ограничении систем противоракетной обороны (ПРО) и Временное соглашение о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений (СНВ-I, 1972 г.), Договор об ограничении стратегических наступательных вооружений (СНВ-II, 1979 г.).

Советскому Союзу и его дипломатической службе принадлежит ведущая роль в политико-правовом обеспечении деколонизации афро-азиатских народов.

Перестроечные процессы, проходившие в СССР во второй половине 80-х годов, сопровождались коренными сдвигами в его внешнеполитическом курсе, в основу которого было положено видение единства и взаимозависимости мирового сообщества. На этом историческом отрезке удалось добиться потепления международного климата, вывести из арсеналов целые категории вооружений. Военно-стратегическое противостояние по оси Запад-Восток было минимизировано, окончательно урегулирован германский вопрос, нормализованы отношения с Китаем.

Были проведены структурные изменения центрального аппарата МИД, существенно обновлен его руководящий состав, а также посольский корпус.

В ноябре 1991 г. было принято решение о преобразовании МИД в Министерство внешних сношений (МВС) СССР с одновременной передачей ему функций Министерства внешнеэкономических связей.

Распад СССР и создание Содружества Независимых Государств (СНГ) в конце 1991 г. стали принципиальной вехой в истории Российского государства и его внешнеполитического ведомства. МВС СССР прекратило свою деятельность как орган государственного управления. Его правопреемником стало Министерство иностранных дел Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации от 25 февраля 1992 г. было утверждено Временное Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, а также его новая организационно-штатная структура.

С 14 марта 1995 г. функции и структура МИД России определялись Положением, утвержденным Указом Президента Российской Федерации.

Россия в сложнейших условиях сумела отстоять свои коренные национальные интересы на международной арене. Внешняя политика России приобрела системный, прагматический характер. Воссоздан необходимый геостратегический баланс российской внешнеполитической деятельности.

Наследием советской внешней политики была психология “сверхдержавы”, стремление участвовать во всех сколько-нибудь значимых международных процессах, зачастую ценой непосильного для страны перенапряжения внутренних ресурсов. Такой подход не мог быть приемлемым для России с ее огромным бременем нерешенных внутренних проблем. Здравый смысл подсказывал, что на нынешнем историческом отрезке внешняя политика призвана в первую очередь “обслуживать” жизненные интересы внутреннего развития. Это – обеспечение надежной безопасности, создание максимально благоприятных условий для устойчивого экономического роста, повышения жизненного уровня населения, укрепления единства и целостности страны, основ ее конституционного порядка, консолидации гражданского общества, защиты прав граждан и соотечественников за рубежом.

Основы внешнеполитической стратегии новой демократической России определены Концепцией внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 28 июня 2000 года.

Содержание этого документа отразило ту очевидную истину, что, какими бы глубокими ни были внутренние перемены, внешняя политика любого государства не может строиться с чистого листа. Она непременно несет на себе отпечаток преемственности, обусловленной геополитическим положением страны, особенности ее истории и культуры. Тем более это справедливо в отношении России, которая как на протяжении столетий, так и сегодня играет одну из ключевых ролей на европейской и мировой сцене.

В настоящее время организационная структура Министерства и его функции определяются утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. новым Положением о Министерстве иностранных дел Российской Федерации.

## 4.2 Анализ функций и взаимосвязей МИД в системе государственного управления

Для анализа взаимосвязи МИД с остальной системой государственного управления рассмотрим устройство государственной власти вцелом и определим место МИД в ней.

Конституция РФ определяет статус Президента РФ как главы государства. Президент РФ осуществляет государственную власть, «возвышаясь» над всеми тремя ветвями государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной. Президент, выполняя важнейшие государственные функции, не входит в систему какой - либо ветви государственной власти. Президент РФ имеет законодательно установленные полномочия, взаимодействует со всеми ветвями власти, принимает участие в организации деятельности федеральных органов государственной власти, но не является главой ни одной из трех ветвей государственной власти.

Президент РФ, не будучи главой исполнительной власти, играет весьма значительную роль в сфере ее организации (т. е. формирования системы органов исполнительной власти) и функционирования (т. е. практического осуществления функций компетенции, полномочий).

Президент РФ как глава государства имеет множество важнейших полномочий, которые связаны с организацией и деятельностью государственных органов исполнительной власти.

Реализуя свои полномочия, Президент РФ издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации. Акты Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам. В сфере организации и функционирования государственных органов исполнительной власти действует множество указов я распоряжений Президента РФ.

Важные функции исполнительной власти и государственного управления выполняет Администрация Президента РФ, которая является государственным органом, координирующим деятельность всех органов и структурных образований, подчиненных Президенту РФ.

Правовую основу организации и деятельности Правительства РФ составляют Конституция РФ, федеральные конституционные законы, в том числе Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации»; федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ.

Правительство РФ возглавляет единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Данная система образуется федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации в пределах ее ведения, а также полномочий по предметам совместного ведения Федерации и субъектов Федерации.

Правительство РФ осуществляет государственную власть в Российской Федерации наряду с Президентом, Федеральным Собранием и судами. При этом Правительство РФ осуществляет исполнительную власть Российской Федерации.

Правительство РФ - это высший орган исполнительной власти.

Правительство РФ является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

В пределах своих полномочий Правительство РФ:

а) следит за исполнением Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента РФ, международных договоров РФ;

б) осуществляет систематический контроль за их исполнением федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;

в) принимает меры по устранению нарушений законодательства РФ. Правительство РФ на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения, обязательные к исполнению в Российской Федерации, а также принимает акты, не имеющие правового характера, и дает поручения федеральным органам исполнительной власти соответствующим должностным лицам.

Правительство РФ руководит работой федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти и контролирует их деятельность. Федеральные министерства и иные федеральные органы исполнительной власти подчиняются Правительству РФ и ответственны перед ним за выполнение порученных задач.

К общим полномочиям Правительства РФ относятся:

- организация реализации внутренней и внешней политики РФ;

- осуществление регулирования в социально экономической сфере;

- обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, направление и контроль деятельности ее органов;

- формирование федеральных целевых программ и обеспечение их реализации;

- реализация права законодательной инициативы.

Координационные органы, образуемые Правительством для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти в решении определенного круга задач, называются комиссиями. Консультативные органы, образуемые Правительством для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки соответствующих предложений, носящих рекомендательный характер, называются советами и являются постоянно действующими совещательными органами.

Правительство осуществляет необходимую координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны безопасности, внутренних дел, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Министерство РФ — это федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно правовому регулированию в установленной сфере (отрасли) деятельности.

Министерство образуется на основании указа Президента РФ, возглавляется министром, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ. Министр входит в состав Правительства

Российская Федерация, осуществляет государственное управление и координацию деятельности в подчиненной отрасли или сфере деятельности на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на министерство задач и функций.

Министерство в своей деятельности руководствуется Конституцией, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ и положением о министерстве, утверждаемым Президентом или Правительством РФ.

Министр издает приказы, распоряжения, указания, инструкции по вопросам, входящим в его компетенцию (в необходимых случаях совместно с другими федеральными органами исполнительной власти), т. е. устанавливает правила поведения, обязательные для исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами и гражданами (нормативно правовые акты).

Министр имеет заместителей, назначаемых на должность и освобождаемых от должности Президентом РФ или Правительством РФ.

В министерстве образуется совещательный орган — коллегия в составе министра (председатель коллегии), его заместителей по должности, руководящих работников и специалистов министерства, ученых, представителей других организаций. Персональный состав коллегии утверждается Правительством России. Решения коллегии оформляются протоколами и реализуются при необходимости приказами министра.

Структуру министерства составляют руководство (министр, его заместители, коллегия), департаменты, главные управления, управления, отделы и иные подразделения. Структура и положения о структурных подразделениях утверждаются министром, за исключением тех министерств, положение о которых утверждает Президент.

## 4.3 Анализ исполнения бюджета

Финансирование расходов, связанных с реализацией деятельности МИД, закреплены в Указе Президента РФ.

Деятельность МИД осуществляется за счет средств, выделяемых из федерального бюджета на соответствующий год Министерству иностранных дел Российской Федерации.

В число доходных статей бюджета министерства можно отнести только те средства, которые выделены в рамках и размерах, предусмотренным федеральным бюджетом.

Расходы денежных средств бюджета МИД направлены на финансовое обеспечение задач и функций, возложенных на министерство. Расходная часть бюджета включает финансирование расходов, связанных с решением вопросов местного значения и с управлением и развитием плановой деятельности. Планирование расходов на предстоящий финансовый год это очень ответственная работа, которая проводится финансовым органом и администрацией совместно с главными распорядителями денежных средств. Расходная часть местного бюджета включает довольно большой перечень видов расходов, которые варьируются год от года в соответствии с поставленными целями.

## 4.4 Анализ методов управления карьерой служащих МИД

Планирование карьеры работника представляет собой организацию его продвижения по ступеням должностного и квалификационного роста, помогающую ему развить и реализовать профессиональные знания и навыки в интересах фирмы.

В деятельности службы управления персоналом по планированию карьеры работников происходит наиболее гармоничное совмещение интересов и целей фирмы (гарантирование вложений в подготовку работников, обеспечение их лояльности интересам фирмы, уменьшение текучести, эффективное использование) с индивидуальными интересами и целями самих работников (удовлетворение потребностей в самоуважении и признании, в достижении независимости). Это позволяет сформировать продуктивные и устойчивые отношения между ними. Потому работа по планированию карьеры строится на индивидуальном подходе к возможностям профессионального продвижения и роста.

В организациях в рамках системы управления персоналом складываются подсистемы управления деловой карьерой и кадровым резервом, функции которых выполняют: дирекция, отдел кадров, начальники функциональных отделов аппарата управления организацией, профсоюзные комитеты, консультативные центы.

Понятия "служебно-профессиональное продвижение" и "карьера" являются близкими, но неодинаковыми. Термин "служебно-профессиональное продвижение" является наиболее привычным для нас, так как термин "карьера" в нашей специальной литературе и на практике фактически не использовался.

Под служебно-профессиональным продвижением понимается предлагаемая организацией последовательность различных ступеней (должностей, рабочих мест, положений в коллективе), которые сотрудник потенциально может пройти.

Под карьерой же понимается фактическая последовательность занимаемых ступеней (должностей, рабочих мест, положений в коллективе).

Совпадение намеченного пути служебно-профессионального продвижения и фактической карьеры на практике происходит довольно редко и является скорее исключением, чем правилом.

Рассмотрим систему служебно-профессионального продвижения на примере линейных руководителей организации, сложившуюся в нашей стране. Система предусматривает пять основных этапов подготовки линейных руководителей.

Первый этап - работа со студентами старших курсов базовых институтов или направленных на практику из других вузов. Специалисты подразделений управления персоналом совместно с руководителями соответствующих подразделений, где проходят практику студенты, проводят подбор студентов, наиболее способных и склонных к руководящей работе, и готовят их к конкретной деятельности в подразделениях организации.

Студентам, успешно прошедшим подготовку и практику, выдается характеристика-рекомендация для направления на работу в соответствующие подразделения данной организации. Молодые специалисты, не проходившие практику в данной организации, при приеме на работу тестируются, и им оказывается консультационная помощь.

Второй этап - работа с молодыми специалистами, принятыми в организацию. Молодым специалистам назначается испытательный срок (от одного до двух лет), в течение которого они обязаны пройти курс начального обучения (подробное знакомство с организацией). Кроме обучения для молодых специалистов предусматривается стажировка в подразделениях организации в течение года.

На основе анализа работы молодых специалистов за год, участия их в проводимых мероприятиях, характеристик, выданных руководителем стажировки, подводятся итоги стажировки, и делается первый отбор специалистов для зачисления в резерв выдвижения на руководящие должности. Вся информация об участии специалиста в системе служебно-профессионального продвижения фиксируется в его личном деле и заносится в информационную базу данных о кадрах организации.

Третий этап - работа с линейными руководителями низшего звена управления. На этом этапе к отобранным линейным руководителям низшего звена (мастера, начальники участков) присоединяется также часть работников, окончивших вечерние и заочные вузы, успешно работающих в своих коллективах и прошедших тестирование.

В течение всего периода (2-3 года) с данной группой проводится конкретная целенаправленная работа. Они замещают отсутствующих руководителей, являются их дублерами, обучаются на курсах повышения квалификации. После завершения этапа подготовки на основании анализа производственной деятельности каждого конкретного руководителя проводится вторичный отбор и тестирование.

Успешно прошедшие второй отбор руководители предлагаются для выдвижения на вакантные должности начальников более крупных подразделений, их заместителей, предварительно пройдя стажировку на этих должностях, или зачисляются в резерв и при появлении вакансий назначаются на должности. Остальные работники, прошедшие подготовку, продолжают работать на своих должностях; возможны их горизонтальные перемещения.

Четвертый этап - работа с линейными руководителями среднего звена управления. На данном этапе к уже сформировавшейся группе молодых руководителей присоединяются действующие перспективные начальники цехов и их заместители. Работа строится по индивидуальным планам. За каждым назначенным на должность руководителя среднего звена закрепляется наставник-руководитель высшего звена для индивидуальной работы с ним.

Руководитель-наставник специалисты подразделений управления персоналом на основании проведенного анализа личных качеств и профессиональных знаний, навыков претендента совместно составляют для него индивидуальный план подготовки. Как правило, это программы обучения основам коммерческой деятельности, деловым взаимоотношениям, передовым методам управленческого труда, экономики и юриспруденции. На этом этапе подготовки предусматривается стажировка линейных руководителей среднего звена управления в передовых организациях с подготовкой программ мероприятий по улучшению деятельности своей организации (подразделения).

Ежегодно проводится тестирование руководителей среднего звена, которое выявляет их профессиональные навыки, умение управлять коллективом, профессионально решать сложные производственных задачи. На основании анализа результатов тестирования конкретного руководителя выносятся предложения о дальнейшем продвижении его по службе.

Пятый этап - работа с линейными руководителями высшего звена управления. Назначение руководителей на высшие посты - это сложный процесс. Одну из главных трудностей составляет выбор кандидата, удовлетворяющего многим требованиям. Руководитель высшего звена управления обязан хорошо знать отрасль, а также организацию. Он должен иметь опыт работы в функциональных основных подсистемах, чтобы ориентироваться в производственных, финансовых, кадровых вопросах и квалифицированно действовать в экстремальных социально-экономических и политических ситуациях.

Ротация, то есть перемещение из одного подразделения организации в другое, должна начинаться заблаговременно, когда руководители находятся на должностях низового и среднего звена управления. Отбор на выдвижение и замещение вакантных должностей высшего звена должен осуществляться на конкурентной основе. Его должна осуществлять специальная комиссия, состоящая из руководителей высшего звена (директоров производств, филиалов, главных специалистов и т.д.) с участием специалистов соответствующих подразделений управления персоналом и привлечением при необходимости независимых экспертов.