МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Курганский государственный университет

Кафедра «Менеджмент»

КУРСОВОЙ ПРОЕКТ

по дисциплине

Система государственного и муниципального управления

Выполнил студент группы Э – 4747, Иванова Н.И.

Руководитель курсового проекта доцент, к.т.н. Брюхов А.В.

Оценка:

Дата

Курган, 2010

**Содержание**

Введение . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .

1. Описание научно-технологической подсистемы

системы государственного и муниципального управления . . . . . . . . . .

2. Определение места службы Главного федерального инспектора

в институциональной подсистеме системы государственного

управления . . . . . . . . . . . . . . . . . …………………... . . . . . . . . . . . . . . . . .

3. Проектирование организационно-функциональной системы

службы Главного федерального инспектора………………………. . . .

3.1. Описание нормативно-правовой подсистемы . . . . . . . . . . . . . .

3.2. Проектирование функционально-структурной подсистемы . . .

3.3. Исследование коммуникативной подсистемы . . . . . . . . . . . . .

3.4. Анализ профессионально-кадровой подсистемы . . . . . . . . . . .

4. Управление социальной сферой в системе государственного

управления . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . …………………………..... .

## Заключение . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . …

Список используемых источников . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .

Приложения . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . . .

**Введение**

Ни одно государство не может успешно функционировать без устойчивой исполнительной вертикали. Отношения между центром и органами власти регионов базируются на началах власти подчинения по вертикали, являются неотъемлемым признаком государства в любом обществе.

Особое место в этих отношениях принадлежит звену, которое является связующим в опорной для вертикали исполнительной власти конструкции полномочному представителю Президента Российской Федерации, так как этот институт напрямую связывает регионы с Президентом Российской Федерации.

Введение полномочных представителей Президента в федеральных округах является первым шагом по укреплению российского федерализма, а поэтому модернизация государственного устройства и управления касается каждого гражданина российского общества. Потому актуальность анализа деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации не вызывает сомнений.

Данная курсовая работа посвящена изучению вида деятельности полномочных представителей Президента РФ на примере службы главного федерального инспектора по Курганской области и рассмотрению деятельности его советника по социальным вопросам и приоритетным национальным проектам.

Актуальность темы исследования обусловлена как всё возрастающей ролью представителей Президента РФ в федеральных округах, так и увеличением централизации власти в РФ. Поиск более совершенных форм и методов построения системы государственной власти и управления привел политическое руководство страны к началу административного реформирования. Одной из составных частей данного процесса явилось образование нового административного звена - федеральных округов во главе с полномочными представителями Президента РФ. Появилась необходимость изучения проблем, связанных с особенностями функционирования института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах в условиях современного политического развития России, когда имеют место существенные изменения в государственном строительстве и системе власти в стране; набирает силу процесс укрепления вертикали власти и государственных структур; создаются объективные предпосылки для перехода к устойчивому развитию общества и государства.

Целью данной работы является выявление сущности и анализ деятельности аппарата полномочного представителя Президента РФ в Уральском федеральном округе.

Задачей курсовой работы является раскрытие организационно-функциональной системы полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

При работе были использованы нормативно-правовые документы, учебная литература, а также материалы официальных сайтов органов государственной власти Российской Федерации.

**1. Описание научно-технологической подсистемы государственного и муниципального управления**

Общество является сложноорганизованным и многоуровневым образованием. Для того чтобы в полной мере удовлетворять интересы своих членов и иметь возможности для развития, оно должно вырабо¬тать режим саморегулирования и адаптации к внешней среде. Выра¬ботка такой способности означает упорядочивание элементов, процессов, институтов в рамках единой системы, форма которой призвана сделать эту способность главным условием такого саморегулирования.

Реалии существования нашего общества в настоящее время, суровая действительность, к которой все вынуждены приспосабливаться, находятся в прямой зависимости от эффективности государственного управления и неразрывно связаны с ней. В любом обществе между государством и обществом существует взаимодействие, качество и уровень которого определяется эффективностью политики в сфере управления. Если государственное управление стремится добиться успеха, то оно должно обеспечить гражданам комфортные условия существования в соответствии с обещаниями, сделавшими это управление легитимным.

Среди всех видов управления государственное управление занимает особое место. И это не случайно. Государственное управление — это механизм реализации властных полномочий государства по руководству, организации и целенаправленному государственно-властному воздействию на общество и все его подсистемы. Это особый вид профессиональной деятельность по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства в целях реализации его правотворческих, правоисполнительных, правоохранительных и воспитательных функций. В научной и учебной литературе понятие «государственного управления» представлено в самых различных редакциях.

В учебнике Российской академии государственной службы «Система государственного и муниципального управления» государственное управление трактуется как «интеллектуально-информационное воздействие государства, его органов и должностных лиц на сознание, поведение и деятельность людей, его коллективов, общностей в стратегических целях обеспечения целостности, суверенитета, безопасности, упорядочении и развитии общества».

Государственное управление характеризуется многими отличительными чертами и только ему присущими признаками:

а) масштабностью, распространенностью управляющего воздействия на все общество и даже (при определенных условиях) выходящее далеко за его пределы в рамках проводимой международной политики;

б) властным характером;

в) возможностью использования в своей управленческой деятельности всех имеющихся в обществе ресурсов: материальных, интеллектуально-кадровых, финансовых, социальных, информационных, демографических и т.д.;

г) государственное управление — это органическая целостность во всем богатстве его элементов, свойств и отношений.

Местное самоуправление является одной из форм народовластия, через которую осуществляется выражение власти народа. Конституция РФ в ст. 3 определяет основные каналы, через которые народ осуществляет свою власть. А именно: непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Поэтому справедливо определить муниципальную и государственную власти как самостоятельные формы публичной власти, поскольку и та и другая есть выражение власти народа, каналы непосредственного осуществления которой совпадают и разнятся лишь пространственным территориальным уровнем их проявления. Государственная власть осуществляется на федеральном и региональном уровнях, муниципальная власть — в городских, сельских поселениях и на других территориях муниципальных образований.

На протяжении всей истории государственности прослеживается тесная органическая взаимосвязь между развитием государства и самоуправлением. В различных типах государства, на разных этапах эволюции существовали различные модели местного самоуправления, которые, в конечном счете, всегда следуют за государственным развитием, подчиняясь предписаниям, которые устанавливает государство, будь то в форме правовых норм либо в форме директивных указаний, и тем самым практически всегда зависят от типа государства, его устройства, формы правления и политического режима.

Современное местное самоуправление, будучи формой самоорганизации населения, имеет признаки как государства, так и общественных институтов. Местное самоуправление в современных условиях имеет двойственную природу и по своей сути является общественно-государственным институтом.

Российская и зарубежная практика развития местного самоуправления свидетельствует о тесной взаимосвязи, взаимозависимости и взаимопроникновении государственных и самоуправленческих начал. Анализ соотношения государства и местного самоуправления позволяет выявить ряд их общих признаков, в том числе: оба являются институтом общественного развития; каждый из них имеет территориальную организацию; имеют один источник власти — народ; осуществляют публичную власть, одна разновидность которой — государственная власть — распространяется на всю территорию, другая — муниципальная власть — на территории местного самоуправления; осуществляют сбор налогов; осуществляют функции по обеспечению общественной безопасности и порядка — одни (государственные структуры) в виде органов внутренних дел и других силовых структур, другие (самоуправленческие структуры) — в виде муниципальных органов охраны общественного порядка; осуществляют правовое регулирование и управление, т.е. имеют собственные правовые акты, а также собственные аппараты управления.

Следует также иметь в виду общие социально-экономические, духовные и политико-правовые основы, на которых строятся российское государство и самоуправление, закрепленные ныне в ряде статей гл. 1 "Основы конституционного строя" Конституции РФ. Это — демократический, правовой характер общества; признание человека, его прав и свобод высшей ценностью; провозглашение многонационального народа единственным источника власти в Российской Федерации; равенство прав, свобод и обязанностей граждан Российской Федерации на всей ее территории; социальная направленность политики Российской Федерации; единство экономического пространства; равная защита всех форм собственности; политическое и идеологическое многообразие; обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы; включение общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской. Федерации в российскую правовую систему.

Далее: общие принципы организации и деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. В их числе: народовластие; законность; гласность; выборность представленных органов, их самостоятельность и независимость друг от друга и от общественных объединений; разграничение предметов ведения и полномочий; учет общественного мнения; оптимальное сочетание централизации и децентрализации.

Таким образом, анализ проблем соотношения общества, государства, местного самоуправления, личности позволяет сделать вывод о том, что местное самоуправление является относительно самостоятельным институтом гражданского общества, выступающим в качестве территориально-управленческой структурной части в системе гражданского общества. В этом качестве местное самоуправление выступает как связующее звено в системе централизованного и децентрализованного управления. В рамках своих полномочий оно самостоятельно управляет местными делами, решает переданные ему отдельные государственные полномочия, используя различные формы самоорганизации и самореализации.

**2. Определение места службы Главного федерального инспектора**

**в институциональной подсистеме системы государственного управления**

Институт президентской власти имеет сравнительно короткую историю в развитии российской государственности. Советской республике, какой Россия была в течение трех четвертей XX века, такого рода институт был чужд. В настоящее время полномочия Президента определены Конституцией РФ и различными федеральными законами.

Многогранность работы Президента, широчайший спектр его деятельности предполагают существование специального органа, создающего условия для реализации Президентом его конституционных полномочий. Таким органом является Администрация Президента.

Администрация Президента обеспечивает деятельность главы государства. Это выражается, в частности, в подготовке законопроектов для внесения их Президентом в Госдуму в порядке законодательной инициативы.

Администрация готовит проекты указов, распоряжений, поручений, обращений Президента, иных документов, в том числе проектов ежегодных посланий Президента Федеральному Собранию.

Администрация контролирует и проверяет исполнение федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента и представляет ему соответствующие доклады.

Администрация обеспечивает взаимодействие Президента с политическими партиями, общественными объединениями, профессиональными и творческими союзами в России, государственными органами и должностными лицами иностранных государств, российскими и зарубежными политическими и общественными деятелями, международными организациями.

В Администрации анализируются: информация о социально-экономических, политических и правовых процессах в стране и мире; обращения граждан; предложения общественных объединений и органов местного самоуправления. На основе обрабатываемых материалов готовятся доклады Президенту.

Президент осуществляет общее руководство своей Администрацией.

Непосредственно управляет работой Администрации ее глава – Руководитель Администрации.

В состав Администрации Президента входят также его полномочные предствители.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе — должностное лицо, назначаемое Президентом России, представляет Президента в пределах федерального округа, обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства на территории округа.

Институт полномочных представителей образован Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849 (преобразован из института полномочных представителей в регионах Российской Федерации). Этим же Указом утверждено Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе. Из текста указа следует, что такое преобразование было осуществлено в целях обеспечения реализации Президентом своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений. Введение института полномочных представителей Президента в федеральном округе явилось оптимальным решением вопроса о поиске форм и методов управления системой федеративных отношений. Не меняя Конституции, на ее базе начат процесс упорядочения управления государством по всей вертикали власти. В Уральском федеральном округе аппарат полномочного представителя Президента был определен Положением «об аппарате полномочного представителя президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе» от 16 июля 2008 года.

По своему положению в системе исполнительной ветви власти в РФ полномочный представитель как раз и представляет одну из семи точек опоры вертикали власти в регионах. Это обеспечивается тем, что он "непосредственно подчиняется Президенту Российской Федерации и подотчетен ему", а срок полномочий связан с решением президента, но не может превышать срока полномочий своего патрона. За руководителем Администрации Президента РФ закрепляется определение порядка "взаимодействия между полномочными представителями и их аппаратами и другими подразделениями Администрации". При этом представитель Президента, естественно, связан лишь федеральным законодательством и "в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, распоряжениями и иными решениями Руководителя Администрации Президента Российской Федерации".

И хотя полномочный представитель самостоятельно организует работу подчиненного ему аппарата - "имеет заместителей, распределяет между ними обязанности и руководит их деятельностью", федеральный центр сохраняет за собой основные рычаги кадрового обеспечения деятельности президентского представительства в округе с достаточно высокой ролью в этом процессе руководителя Администрации Президента РФ. Так, "назначение на должность заместителей полномочного представителя, освобождение их от должности, а также применение к ним мер поощрения и дисциплинарного взыскания осуществляются Руководителем Администрации Президента Российской Федерации". При этом "заместители полномочного представителя являются федеральными государственными служащими и входят в состав Администрации Президента Российской Федерации". Таким образом осуществляется своеобразное "двойное" управление самим представительством и обеспечивается его реальная подконтрольность центру.

Основные направления деятельности полномочного представителя президента и его компетенция исходят из его положения в системе вертикали исполнительной власти во главе с Президентом РФ и создают своеобразный территориальный уровень верховной исполнительной власти с делегированием ему определенных, хотя и значительно ограниченных, с точки зрения принятия решений, функций представительства интересов федерального центра в отдельных регионах.

Говоря об основных задачах и компетенции полномочного представителя в федеральном округе, необходимо обратить особое внимание именно на его роль проводника политики и государственной деятельности главы государства на закрепленных за округом территориях. Это подчеркивается положением о том, что в числе первоочередных задач на представителя Президента возлагается "организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации". Далее идет "организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти" и активное использование одного из главных рычагов управления страной - "обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации". Эти функции позволяют в большей степени (но не исчерпывающей) отнести данный институт к системе президентского контроля.

Но, пожалуй, главной задачей полномочного представителя является осуществление функций, которые вызывают наибольшее раздражение некоторых представителей местной элиты - это сбор и обобщение информации о реальном положении дел в регионе. Именно здесь становится неоценимым источником сведений, необходимых для принятия решений на общефедеральном уровне. Не случайно глава государства в достаточно скупых по объему, но емких по содержанию положениях прописывает такую задачу полномочного представителя, как "представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений". Для этого он имеет право "запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от самостоятельных подразделений Администрации Президента Российской Федерации, от федеральных органов государственной власти, а также от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, находящихся в пределах соответствующего федерального округа, и от должностных лиц".

С целью повышения эффективности деятельности институтов исполнительной власти в регионах на полномочного представителя Президента в федеральном округе возлагается реализация ряда функций, свойственных самому Президенту на уровне федерального центра. И в качестве первой и наиболее значимой выдвигается задача обеспечения согласованной деятельности федеральных государственных органов на уровне регионов. Поэтому важным моментом в деятельности полномочного представителя становится его роль координатора "деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе".

Подчеркнем, что особенно возросло значение полномочного представителя в условиях реформирования системы наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), кандидатура которого, в соответствии с изменениями от 29 декабря 2004 г. в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (ст. 18), представляется Президентом РФ для рассмотрения органом государственной власти субъекта РФ. При этом Указ Президента РФ "О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации" от 27 декабря 2004 г. №1603 и утвержденное им соответствующее положение определяют, что "кандидатуры на должность высшего должностного лица … субъекта Российской Федерации... представляются Президенту Российской Федерации Руководителем Администрации Президента Российской Федерации", а предложения по ним - "полномочным представителем Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе".

Непосредственное обеспечение деятельности каждого полномочного представителя Президента в федеральном округе осуществляет его аппарат, являющийся самостоятельным подразделением Администрации Президента. В состав аппарата полномочного представителя Президента в федеральном округе входит соответствующая окружная инспекция Главного контрольного управления Президента РФ. Она осуществляет методическое руководство указанной окружной инспекцией по вопросам организации контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, реализацией федеральных программ.

Главный федеральный инспектор в субъекте Российской Федерации аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе (далее - главный федеральный инспектор) является федеральным государственным служащим аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе (далее - полномочный представитель).

Главный федеральный инспектор осуществляет контроль за исполнением указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации и принимает участие в обеспечении выполнения сводного плана контрольных мероприятий, осуществляемых самостоятельными подразделениями Администрации Президента Российской Федерации и полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах, на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, расположенного в пределах федерального округа (далее – субъект Российской Федерации). В службе главного федерального инспектора в Курганской области существует несколько советников, осуществляющих различные функции. Одним из них является советник по социальным вопросам и приоритетным национальным проектам.

**3 Проектирование организационно-функциональной системы**

**службы Главного федерального инспектора**

**3.1 Описание нормативно-правовой подсистемы**

Введение института полномочных представителей Президента в федеральном округе явилось оптимальным решением вопроса о поиске форм и методов управления системой федеративных отношений. Не меняя Конституции, на ее базе начат процесс упорядочения управления государством по всей вертикали власти.

13 мая 2000 года Президент Российской Федерации подписал Указ № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (в редакции в редакции указов Президента РФ от 21.06.2000 N 1149, от 09.09.2000 N 1624 и от 30.01.2001 N 97), которым было утверждено Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (далее – Положение). Этим актом в России были учреждены семь федеральных округов, во главе которых встали полномочные представители Президента РФ.

Согласно Положению (п. 1) полномочный представитель:

· является должностным лицом, представляющим Президента РФ в пределах соответствующего федерального округа;

· обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства;

· является федеральным государственным служащим и входит в состав Администрации Президента РФ;

· назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Руководителя Администрации Президента на срок, определяемый Президентом, но не превышающий срока исполнения Президентом своих полномочий;

· непосредственно подчиняется Президенту РФ и подотчетен ему.

полномочия полномочного представителя достаточно обширны. Если учесть, что он обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства, то сфера его компетенции разрастается пропорционально разрастанию т.н. «скрытых» полномочий Президента РФ. Обращает на себя внимание и тот факт, что полномочный представитель имеет право беспрепятственного доступа в любые организации, находящиеся в пределах соответствующего федерального округа (п. 8 Положения), что предоставляет ему, по сути, колоссальные полномочия. При этом отсутствует запрет на вмешательство полномочного представителя в оперативную деятельность органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций и учреждений на территории федерального округа. Существенна роль полномочных представителей и в кадровых вопросах. Однако полномочия полпредов в системе федеральных органов исполнительной власти на этом фоне оказались не столь уж велики.

Шагом в направлении конкретизации объема полномочий полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах стало Постановление Правительства РФ от 12 августа 2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» (далее – Постановление). Оно несколько упорядочило взаимодействие полномочных представителей с федеральными органами исполнительной власти, хотя самой проблемы «встраивания» полпредов с систему федеральных органов исполнительной власти не решило.

Согласно п. 1 Постановления Правительство Российской Федерации: приглашает полномочных представителей на свои заседания, на заседания подведомственных комиссий с правом совещательного голоса, а также по обращениям полномочных представителей разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ, создает для этого согласительные комиссии с участием заинтересованных сторон и работников аппаратов полномочных представителей. Как видно из приведенного перечня, сфера взаимодействия полномочных представителей с Правительством РФ достаточно узка.

Несколько шире область взаимодействия полпредов с руководителями федеральных органов исполнительной власти. Последние согласно п. 5 Постановления:

· создают в составе центральных аппаратов структурные подразделения, ответственные за координацию взаимодействия федерального органа и его территориальных подразделений с полномочными представителями;

· при необходимости осуществляют перемещение территориальных органов, имея в виду согласование их местоположения со схемой федеральных округов, а также определяют территориальные органы, ответственные за обеспечение взаимодействия с полномочными представителями, сформировав в них соответствующие структурные подразделения;

· представляют полномочным представителям информацию о фактах нарушения органами исполнительной власти субъектов РФ федерального законодательства, а также информацию о ходе реализации федеральных программ;

· согласовывают с полномочными представителями кандидатуры для назначения на должности, осуществляемые Президентом РФ, Правительством РФ и федеральными органами исполнительной власти;

· обеспечивают контроль за деятельностью своих территориальных органов в федеральных округах.

Пунктом 6 Постановления утверждена схема взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах и размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Согласно схеме выделяются три категории указанных органов:

· первая – это федеральные органы, имеющие территориальные органы межрегионального уровня, обеспечивающие взаимодействие с полномочными представителями Президента;

· вторая – это федеральные органы, имеющие территориальные органы межрегионального и иного уровня, которые размещаются в центрах федеральных округов и на которые возлагаются сводно-аналитические, информационные, контрольные функции и ответственность за обеспечение взаимодействия с полномочными представителями Президента;

· третья – это федеральные органы, территориальные органы которых имеют обособленную сферу ведения, а также федеральные органы, не имеющие территориальных органов, взаимодействие которых с полномочными представителями Президента осуществляют их центральные аппараты.

Из приведенных выше перечней видно, что возможности полномочных представителей Президента в федеральных округах по координации работы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на практике достаточно ограничены. Взаимодействие осуществляется в основном на уровне центрального аппарата министерств и ведомств, т.е. координация как таковая отсутствует либо серьезно затруднена.

Укрепление государственности заключается в том, чтобы в интересах развития страны были собраны и эффективно использованы финансы, промышленный, кадровый потенциал. С этой точки зрения концентрация функций в руках ограниченного круга исполнителей является важным рычагом, который должен и может быть обеспечен с помощью нового государственно-правового института. Теперь именно на полномочных представителей возложена обязанность по регулярному представлению докладов Президенту Российской Федерации об обеспечении национальной безопасности, о соблюдении прав и свобод человека, о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе. Все эти вопросы должны постоянно находиться в поле зрения полномочного представителя.

Деятельность полномочного представителя президента в Уральском федеральном округе регламентируется соответствующим положением от 16 июля 2008 года. В свою очередь деятельность Главного федерального инспектора проходит в строгом соответствии с Положением «о главном федеральном инспекторе в субъекте Российской Федерации аппарата полномочного представителя президента в Уральском федеральном округе» от 27 мая 2005 года. Сам же советник Главного федерального инспектора по социальным вопросам и приоритетным национальным проектам осуществляет свою деятельность на основании должностных обязанностей, утвержденных Главным федеральным инспектором 12 января 2010 года.

**3.2 Проектирование функционально-структурной подсистемы**

Основные виды деятельности президентского представителя определяет "Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе", которое было утверждено Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. №849 и подвергалось незначительной корректировке указами 2000-2010 гг. Данный документ определяет положение полномочного представителя в нескольких плоскостях.

Основными задачами полномочного представителя согласно п. 5 Положения являются:

· организация работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ;

· организация контроля за исполнением решений федеральных органов государственной власти;

· обеспечение реализации кадровой политики Президента РФ;

·представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение соответствующих предложений.

В функции полномочного представителя согласно п. 6 Положения входят:

· обеспечение координации деятельности федеральных органов исполнительной власти;

· анализ эффективности деятельности правоохранительных органов, а также состояния кадровой обеспеченности в указанных органах;

· организация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;

· разработка совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Федерации программ социально-экономического развития территорий;

· согласование кандидатур для назначения на должности федеральных государственных служащих и иные должности, если назначение на них осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ или федеральными органами исполнительной власти;

· организация контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, за реализацией федеральных программ в федеральном округе;

· согласование проектов решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа либо субъекта Федерации;

· согласование представлений о награждении государственными наградами Российской Федерации, об объявлении благодарности Президента РФ, о присвоении почетных званий Российской Федерации, высших воинских и высших специальных званий, а также вручение указанных наград;

· вручение по поручению Президента РФ удостоверений судьям арбитражных судов субъектов Федерации, федеральных судов общей юрисдикции;

· участие в работе органов государственной власти субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления, находящихся в пределах федерального округа;

· организация по поручению Президента РФ согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации;

· внесение Президенту РФ предложений о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ, находящихся в пределах федерального округа, в случае противоречия этих актов Конституции РФ, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина;

· взаимодействие с Главным контрольным управлением Президента РФ и органами прокуратуры при организации проверок исполнения в федеральном округе федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ.

Таким образом, основные функции полномочных представителей могут быть сгруппированы по четырем группам:

· обеспечение проведения Президентом РФ внутренней и внешней политики;

· контроль за соблюдением законодательства;

· кадровая политики Президента РФ;

· информирование Президента РФ о состоянии безопасности в округе.

Основные полномочия полномочного представителя согласно п. 7 Положения таковы:

· запрашивать необходимые материалы от Администрации Президента РФ, федеральных органов государственной власти, а также от органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций, находящихся в пределах соответствующего федерального округа, и от должностных лиц;

· направлять своих представителей для участия в работе органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;

· пользоваться банками данных Администрации Президента РФ и федеральных органов государственной власти;

· использовать государственные, в том числе правительственные, системы связи и коммуникации;

· организовывать в пределах своей компетенции проверки исполнения указов и распоряжений Президента РФ, а также хода реализации федеральных программ, использования федерального имущества и средств федерального бюджета в федеральном округе;

· направлять на рассмотрение федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, руководителей организаций, находящихся в пределах федерального округа, и должностных лиц жалобы и обращения граждан;

· вносить в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложения о поощрении руководителей территориальных органов и применении к ним мер дисциплинарного взыскания;

· привлекать сотрудников Главного контрольного управления Президента РФ, а также сотрудников федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов к проведению проверок, анализу состояния дел в организациях, находящихся в пределах федерального округа;

· образовывать совещательные и консультативные органы.

Таким образом, полномочия полномочного представителя достаточно обширны. Основные направления деятельности полномочного представителя президента и его компетенция исходят из его положения в системе вертикали исполнительной власти во главе с Президентом РФ и создают своеобразный территориальный уровень верховной исполнительной власти с делегированием ему определенных, хотя и значительно ограниченных, с точки зрения принятия решений, функций представительства интересов федерального центра в отдельных регионах.

В Службе Главного Федерального инспектора, как в аппарате Полномочного представителя Президента работают 7 советников, выполняющих различные функции. Советник по социальным вопросам и приоритетным национальным проектам согласно должностным обязанностям выполняет следующие функции:

1. Работа по координации и взаимодействию с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, главными управлениями образования и здравоохранения курганской области по направлению реализации приоритетных национальных проектов «Здоровье» и «Образование»:

- мониторинг ситуации: официальный запрос информации, анализ полученной информации;

- подготовка материалов к заседаниям рабочей группы при ГФИ;

- по поручению ГФИ участие в работе заседаний, совещаний, проводимых органами исполнительной власти по данной тематике;

- отработка оперативной информации для полпреда.

2. Обеспечение реализации приоритетных национальных проектов «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» и «Развитие агропромышленного комплекса»:

- контроль и анализ реализации федеральных целевых программ социально-экономического блока, в том числе ФЦП «Жилище». ФЦП «Уничтожение химического оружия», ФЦП «Социальное развитие села до 2010 года» и других по направлению деятельности.

- подготовка материалов по направлениям деятельности для рабочих поездок Главного федерального инспектора в курганской области.

3. Работа по координации деятельности и взаимодействию с главными управлениями социальной защиты населения, образования и здравоохранения Курганской области, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по направлению реализации социальной политики государства:

- анализ ситуации по обеспечению доступности и качества медицинских услуг, участие и организационное обеспечение мероприятий контрольного департамента аппарата полпреда;

- по поручению ГФИ информирование аппарата полпреда о выполнении мер по улучшению демографической ситуации, повышения эффективности семейной политики;

- анализ обеспечения доступности и качества образования;

- мониторинг обеспечения социальных гарантий граждан, по поручению аппарата полпреда анализ и подготовка соответствующей информации.

4. Работа по организации контрольных мероприятий:

- по реализации Указов, Посланий и поручений Президента РФ по приоритетным национальным проектам и вопросам социально политики;

- по реализации Свободных планов контрольной деятельности аппарата полномочного представителя.

Полномочия представителя весьма обширны и зеркально отражают многие проблемы федеративных отношений в современной России. Президентские указы создали прочную основу положения его представителя в механизме исполнительной власти, но их нормативная сила по значимости института в системе управления страной явно недостаточна. Статус полномочного представителя Президента РФ по его положению в механизме исполнительной власти, значимости регулируемых отношений должен определять как минимум федеральный, а может быть, и конституционный закон. По крайней мере, этот институт, уже набравший политический вес в регионах и показавший значимость, должен быть поставлен в четкие законодательные рамки с уточнением компетенции и делегированием ряда властно-контрольных полномочий, связанных, например, с приостановлением реализации решений органов исполнительной власти, временным отстранением руководителей федеральных органов в регионе до решения вопроса о соответствии их занимаемой должности при совершении правонарушений или грубых нарушениях законности, предоставления права инспектирования их деятельности и т.п. Это значительно повысило бы контролирующие функции представителя Президента и ответственность его (находящегося при нем достаточно большого аппарата) за эффективность представления интересов Федерации в регионе.

**3.3. Исследование коммуникативной подсистемы**

Постановление Правительства РФ от 12 августа 2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» (далее – Постановление) несколько упорядочило взаимодействие полномочных представителей с федеральными органами исполнительной власти, хотя самой проблемы «встраивания» полпредов с систему федеральных органов исполнительной власти не решило.

Согласно п. 1 Постановления Правительство Российской Федерации: приглашает полномочных представителей на свои заседания, на заседания подведомственных комиссий с правом совещательного голоса, а также по обращениям полномочных представителей разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ, создает для этого согласительные комиссии с участием заинтересованных сторон и работников аппаратов полномочных представителей. Как видно из приведенного перечня, сфера взаимодействия полномочных представителей с Правительством РФ достаточно узка.

Несколько шире область взаимодействия полпредов с руководителями федеральных органов исполнительной власти.

Основной характеристикой современного состояния института полномочных представителей президента РФ в федеральных округах является неопределенность их статуса, которая дает знать о себе по следующим направлениям.

*Первое.* Для полномочных представителей характерна тенденция доминирования над с субъектами Федерации в федеративных отношениях, а подчас и формирования неких надсубъектных структур публичной власти. Вместе с тем, федеральные округа и субъекты Федерации – это «параллельные» структуры, пересечение функций которых на почве федеративных отношений возможно только по узко ограниченному кругу вопросов. Полномочные представители не должны тем или иным образом стоять над руководителями субъектов Федерации, сковывать их самостоятельность избыточным контролем, вмешиваться в их деятельность. На практике это, к сожалению, встречается довольно часто. Причина этого явления кроется в нечеткости статуса самих полномочных представителей, в недостаточной регламентации условий, на которых они осуществляют взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов РФ, а также с органами местного самоуправления.

*Второе.* Этому способствуют и наметившиеся изменения в структуре федеральных органов исполнительной власти, синхронизирующие ее со схемой федеральных округов, дублирующих функции государственных органов. Так, согласно п. 10 Положения в состав аппарата полномочного представителя Президента в федеральном округе входит соответствующая окружная инспекция Главного контрольного управления Президента в целях контроля за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, реализацией федеральных программ. Согласно п. 6 Положения эта же функция закреплена и за полномочным представителем Президента в федеральном округе. Если учесть, что аналогичные функции имеются и у органов юстиции, и у прокуратуры, то в итоге мы получим многократное дублирование одних и тех же полномочий федеральных органов власти в территориальном срезе их деятельности.

*Третье*. Несмотря на значительный объем функций полномочного представителя Президента в федеральном округе, на практике он обладает очень ограниченными реальными механизмами влияния на деятельность территориальных органов исполнительной власти (участие в работе региональных коллегий органов исполнительной власти, согласование кадровых вопросов, организация контроля за исполнением федерального законодательства). Контрольные функции полномочных представителей также недостаточно регламентированы законодательством РФ и во многом пересекаются с функциями иных органов власти (в частности, правоохранительных органов). Во избежание взаимного дублирования и нерационального использования сил следует более четко разграничить компетенцию правоохранительных органов разных уровней в процессе координации деятельности по борьбе с преступностью, круг ее участников, приоритетные направления, формы и методы координации.

*Четвертое.* Полпреды всё более становятся силовыми структурами, «стягивающими» на себя значительный объем правоохранительных функций, что превращает их в своеобразное «государево око» в системе федеративных отношений. Активно создаются окружные структуры правоохранительных органов, выполняющих контрольные и управленческие функции. Аналогичные реформы были проведены и в системе прокуратуры. Прокурор федерального округа получил ранг заместителя генерального прокурора РФ и соответствующие полномочия. Были учреждены управления генеральной прокуратуры в федеральных округах, на которые были возложены следующие полномочия: координация деятельности правоохранительных органов, надзор за исполнением законов, за соблюдением прав человека и др. С привязкой к схеме федеральных округов создаются и иные «силовые» и контролирующие органы.

На определенном этапе развития российского федерализма, в эпоху т.н. парада суверенитетов, демонстративного неподчинения ряда регионов Конституции РФ и федеральному законодательству, такой подход был вполне оправдан необходимостью сохранения территориальной целостности страны. Однако на сегодняшнем этапе эволюции федеративных отношений в нашей стране сосредоточение силовых структур на окружном уровне может быть продиктовано только реальной угрозой национальной безопасности страны. При отсутствии таковой модель федеральных округов как элемента жесткой вертикали власти в значительной мере теряет свой смысл.

*Пятое.* Одной из основных целей образования федеральных округов было продекларированное сокращение государственного аппарата за счет наведения порядка в функционировании территориальных структур федеральных органов исполнительной власти, а также упразднения института представителей Президента в субъектах РФ. Однако практика несколько скорректировала эти планы. Количество территориальных органов осталось практически прежним, а вот аппараты самих полномочных представителей Президента РФ на сегодняшний момент представляют собой массивные управленческие структуры.

Согласно п. 11 Положения полномочные представители самостоятельно формируют свои аппараты. Они не связаны жесткими требованиями по его структурированию, поскольку каждый округ обладает определенной спецификой, однако, в этой области уже наметились определенные общие моменты. Распространенной практикой для большинства округов стало назначение семи заместителей полномочного представителя, из которых два являются первыми. Кроме них в состав аппаратов входят главные федеральные и федеральные инспектора, как правило, по количеству субъектов РФ, входящих в округ с прежним, если не большим, чем у представителей Президента РФ в субъектах РФ, аппаратом. В аппаратах полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах имеются различные структурные подразделения.

Кроме того, при полномочных представителях функционирует разветвленная система консультативных, совещательных органов, различных советов (руководителей субъектов РФ, по местному самоуправлению, по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным, по взаимодействию с религиозными объединениями и СМИ и пр.), экспертных и консультативных советов (по экономическому развитию и инвестициям, по иностранным инвестициям, по национальной и миграционной политике и пр.), государственных инспекций (по курортам и пр.) и аналогичных органов (центры стратегических исследований, коллегии по безопасности, экспертные политические советы, консультативные ученые советы, координационные советы председателей судов субъектов РФ)[105]. В состав указанных органов могут входить более мелкие структурные подразделения.

Особого внимания в этой связи заслуживают главные федеральные и федеральные инспектора по субъектам РФ, чьи «рабочие места» находятся непосредственно в регионах. Их статус еще менее ясен, чем статус полномочных представителей. На практике это влечет уже не четырехкратное, а пятикратное дублирование определенных функций регионального управления (органы власти субъектов РФ, территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, Главное контрольное управление Президента, полномочные представители Президента и федеральные инспектора). Если к этому добавить еще и деятельность Счетной палаты, то сразу станет ясно, почему со стороны самих субъектов Федерации идея «усиления» федеральных округов не находит положительного отклика.

При полномочных представителях Президента РФ в федеральных округах созданы мощные управленческие структуры, обладающие значительным административным ресурсом, сфера применения которого законодательством РФ пока не определена. Обращает на себя внимание и тот факт, что роль полномочных представителей всё больше политизируется. В рамках господствующей государственно-правовой доктрины округа рассматриваются в качестве политического «коридора», «прокладки» между центром и регионами, а аппараты полномочных представителей – в качестве филиалов Администрации Президента на местах.

Нельзя не отметить факт возможности «непосредственного» обращения населения с помощью приемной Президента. Приёмная Президента Российской Федерации организуется в целях обеспечения рассмотрения в пределах субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах Уральского федерального округа, устных и письменных обращений граждан, адресованных Президенту Российской Федерации. Деятельность приёмной Президента Российской Федерации обеспечивается аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе.

**3.4 Анализ профессионально-кадровой подсистемы**

Указом Президента Российской Федерации от 30 апреля 2008 г. № 634 установлено, что замещение должностей федеральной государственной гражданской службы в Администрации Президента Российской Федерации, назначение на которые производится Президентом Российской Федерации, осуществляется федеральными государственными гражданскими служащими в течение срока исполнения Президентом Российской Федерации своих полномочий (т.о. с момента вступления в должность Президента Российской Федерации Д. А. Медведева 7 мая 2008 г. полномочные представители Президента в федеральных округах освобождались от своих должностей без принятия каких-либо специальных правовых актов)

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 718 федеральным государственным гражданским служащим Администрации Президента Российской Федерации, назначенным на должности Президентом Российской Федерации, прекратившим исполнение своих полномочий, поручено временно исполнять обязанности по замещаемым ими должностям впредь до осуществления Президентом Российской Федерации соответствующих назначений.

"Кадровый рычаг" президентского представителя в регионе в отношении руководителей федеральных структур неплохо проработан. Он "согласовывает кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти". Президентский представитель также может "вносить в соответствующие федеральные органы исполнительной власти предложения о поощрении руководителей их территориальных органов, находящихся в пределах федерального округа, и применении к ним мер дисциплинарного взыскания". Практически вся федеральная чиновная номенклатура в своем назначении становится в зависимость от мнения представителя Президента в федеральном округе, что вводит определенные гарантии реализации интересов центра на уровне персонализации должностных полномочий.

Штатное обеспечение аппарата президентского представителя решает руководитель Администрации Президента РФ, который "утверждает структуру и штатную численность аппарата полномочного представителя, определяет количество заместителей". Далее уже полномочный представитель выступает и как руководитель аппарата представительства, распределяет обязанности между заместителями, утверждает должностные инструкции работников аппарата, назначает их на должности и освобождает от должностей в аппарате, поощряет их и применяет к ним меры дисциплинарного взыскания, подписывает служебную документацию, решает вопросы о командировании сотрудников аппарата в пределах Российской Федерации, а также "издает распоряжения по вопросам деятельности аппарата".

Цель начавшейся административной реформы - повышение эффективности работы госаппарата. Оптимизация численности госслужащих, совершенствование системы их профессиональной подготовки, усиление действенности систем оплаты и стимулирования труда - важные факторы ее достижения.

Федеральный закон "Об основах государственной службы Российской Федерации" устанавливает главные принципы организации государственной службы - профессионализм и компетентность госслужащих, которые обязаны поддерживать свою квалификацию на уровне, достаточном для исполнения должностных обязанностей. Требования к госслужащим определены названным законом и Указом Президента Российской Федерации от 30 января 1996 г, № 123 "О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы".

Квалификационными требованиями к служащим, замещающим государственные должности государственной службы, являются:

-уровень профессионального образования с учетом группы и специализации должностей государственной службы;

-стаж и опыт работы по специальности;

-знание Конституции Российской Федерации и федеральных законов; конституций, уставов и законов субъектов Российской Федерации применительно к исполнению соответствующих должностных обязанностей.

В соответствии со ст.6 Указанного закона государственные должности госслужбы объединяются в следующие группы: высшие (5-я); главные (4-я); ведущие (3-я); старшие (2-я); младшие (1-я).

В свою очередь, они подразделяются по специализациям, требующим наличия определенного профессионального образования.

Специализация гос. должностей устанавливается в зависимости от функций той или иной службы и особенностей предмета ведения соответствующих госорганов. Так, установлено, что лица, претендующие на высшие и главные должности госслужбы, должны иметь высшее профессиональное образование по специализации государственных должностей госслужбы или образование, считающееся равноценным дополнительному высшему профессиональному образованию по специализации государственных должностей госслужбы.

Кроме того, установлены следующие требования к стажу и опыту работы по специальности:

- для высших государственных должностей - стаж госслужбы на главных государственных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет;

- для главных - стаж госслужбы на ведущих государственных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее пяти лет.

Гражданам, претендующим на ведущие и старшие государственные должности, необходимо иметь высшее профессиональное образование по специальности "Государственное и муниципальное управление" либо по специализации государственных должностей госслужбы, либо образование, считающееся равноценным.

Квалификационные требования к этим должностям предусматривают:

-для ведущих государственных должностей - стаж госслужбы на старших государственных должностях не менее двух лет или стаж работы по специальности не менее трех лет;

-для старших - стаж работы по специальности не менее трех лет.

Представляется недостаточно оправданным установление в качестве одного из основных требований к квалификации работника стажа работы по специальности для высших, главных и ведущих государственных должностей: возникает основание назначать на эти должности тех, кто не имеет стажа работы в системе органов гос. управления.

Граждане, претендующие на младшие государственные должности государственной службы, должны иметь как минимум среднее профессиональное образование по специализации государственных должностей госслужбы или образование, считающееся равноценным. Для этой группы государственных должностей требования к стажу работы не предъявляются.

Нормативными актами федеральных государственных органов или их аппаратов могут быть установлены другие квалификационные требования с учетом особенностей предмета ведения этих госорганов.

Концепцией реформирования системы госслужбы РФ предусматривается, что по отдельным должностям госслужбы квалификационные требования, относящиеся к стажу госслужбы, опыту службы (работы) по специальности (в должности), могут не устанавливаться.

Несмотря на то, что в законодательных и нормативно-правовых актах содержатся требования к квалификации по группам должностей служащих, до сих пор не определены перечень специализаций государственных, должностей госслужбы, требующих высшего и среднего профессионального образования по профилям, которые соответствуют указанным специализациям, ни профиль образования, считающегося равноценным. Это касается высших, главных и младших групп должностей.

Первая попытка ввести образовательные программы для госслужащих была предпринята еще М.М.Сперанским в 1809 г. Тогда для перехода из класса в класс "табели о рангах" было установлено требование получить диплом об окончании университета или сдать экзамен по утвержденной программе, в которую входили: владение иностранными языками; общая подготовка в области права, экономики и статистики; знание определенных гуманитарных дисциплин. Введение образовательных программ было направлено на улучшение качества работы аппарата за счет установления образовательного ценза.

Система профессиональной подготовки служащих, опирающаяся на Закон "Об основах государственной службы Российской Федерации", предполагает ужесточение образовательных требований, предъявляемых к госслужащим.

**4 Управление социальной сферой в системе государственного управления**

Социальная сфера жизни общества включает труд, здравоохранение,

образование, науку, культуру, иные социальные отношения. В современных условиях главная задача государственного регулирования социальных отношений состоит в том, чтобы содействовать социальной солидарности и социальной справедливости, а поскольку борьба различных классов и социальных слоев за удовлетворение собственных интересов неизбежна, она должна протекать на основе состязательности и в рамках правового тюля, в целях поиска согласия, компромиссов.

Управление социальными процессами и социальной сферой всех уровнях власти является сложной и комплексной системой. Комплексная система социальной политики – деятельность государства, общества «по согласованию интересов различных социальных групп и социально-территориальных общностей в сфере производства распределения и потребления».

Основными целями социальной политики государства на современном этапе социально-экономического развития России являются:

1. создание каждому дееспособному гражданину условий, позволяющих ему трудом, предприимчивостью поддерживать собственное благосостояние;

2. усиление адресной социальной поддержки со стороны государства, в первую очередь, слабозащищенных групп населения;

3. осуществление комплексных мер и специальных программ в области оплаты труда и пенсионного обеспечения, политики занятости;

4. реформирование социальной сферы на основе разумного сочетания принципов платности и бесплатности услуг здравоохранения, образования, культуры;

5. формирование новой жилищной политики, общефедерального рынка жилья, стимулирование всех видов экономически эффективного жилищного строительства, изменение порядка оплаты населением жилья и коммунальных услуг.

Государственная социальная политика проводится с учетом объективных особенностей регионов. Она гарантирует равные качество и условия жизни для населения вне зависимости от места проживания. Для этого принимаются меры по выравниванию межрегиональных различий в доходах, уровне занятости, социальной инфраструктуре, транспортной сети, обеспечению на всей территории страны государственных дифференцированных стандартов.

Государство, проводя социальную политику, использует следующие инструменты:

- социальные гарантии. Базой социальных гарантий служит часть национального богатства: земля, недра, инфраструктура. Она передается в пользование корпорациям (государственным, частным и отдельным лицам) под контролем государства. Они вносят плату за использование, которая образует фонды социального развития. Социальные гарантия обеспечиваются на законодательной основе, которая финансирует обязанности и ответственность государства пред гражданами и перед государством. Бюджетные расходы на социальные нужды по ведущим статьям являются защищенными. В приоритетном порядке выделяются средства на реализацию федеральных программ поддержки семьи и детства, инвалидов и пожилых людей, охрану здоровья. Созданы четыре специальных внебюджетных фонда: пенсионный фонд, фонд занятости, социального и фонд медицинского страхования. Бюджеты этих фондов составляют более

40% по отношению к расходам федерального бюджета.

- минимальные социальные стандарты. Социальные стандарты являются средством обеспечения прав граждан в области социальных гарантий. Они необходимы для определения финансовых нормативов. К минимальным социальным стандартам относятся прожиточный минимум, нормативы обеспечения жильем, нормативы в области охраны здоровья, образования, культуры, условий и охраны труда, занятости, нормативы состояния окружающей среды.

Стандарты разрабатываются на единой правовой базе, общих методических принципах. Они используются при формировании бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов до утверждения государственных минимальных стандартов.

- потребительские бюджеты служат основой для планирования поддержки малообеспеченных слоев населения. Также минимальной потребительский бюджет используется для расчета минимальной оплаты труда и пенсий.

Прожиточный минимум включает в минимально приемлемые нормы питания и расходов на непродовольственные товары (жилье, лекарства) и исчисляется на основе потребительской корзины. Прожиточным минимумом фиксируется официальная черта бедности. Он исчисляется для различных социальных групп и служит правовой основой для разработки социальных программ.

Правительством Российской Федерации на среднесрочную перспективу определенны следующие основные направления социальной политике.

1. Создание условий для реализации гражданами своих прав на образование, соответствующее потребностям развития экономики и гражданского общества.

2. Улучшение состояния здоровья населения на основе реально доступной широким слоям населения медицинской помощи и повышения качества лечебных услуг, развития физической культуры и спорта.

3. Развитие культурного потенциала населения страны, обеспечение единства культурного пространства и доступности культурных ценностей широким слоям населения.

4. Создание эффективного цивилизованного рынка труда.

5. Усиление адресности социальной поддержки населения.

6. Обеспечение финансовой устойчивости пенсионной системы, повышение реального размера пенсий.

7. Создание условий для осуществления прав граждан на жилище с учетом их платежеспособного спроса, где в соответствии с социальными стандартами жилищных условий.

Первоочередные действия Правительства РФ в сфере образования направлены на обеспечение увеличения расходов на образование и повышение их эффективности, привлечения средств из внебюджетных источников. Необходима разработка научно – обоснованной концепцией охраны здоровья населения РФ в условиях социально-экономических реформ.

Первоочередные действия Правительства РФ в сфере социальной поддержки населения направлены на разработку четких социальных приоритетов.

Основные из них следующие:

1. Изменение схемы финансирования. Размеры многих социальных пособий не соответствуют прожиточному минимуму населения.

2. Внедрение адресной системы социальной поддержки населения. В РФ насчитывается около 150 видов социальных выплат, льгот пособий, дотаций за счет бюджетных средств, охватывающих более 200 различных категорий населения. Суммарная стоимость всех видов социальной поддержки оценивается в 350 миллиардов рублей. Но при назначении социальных выплат в большинстве случаев не учитываются доходы семьи.

Главный недостаток социальных выплат – без адресность. По оценке только 19% всей суммы социальных трансфертов в РФ приходится на долю семей с доходом ниже прожиточного минимума. Предоставление государственной социальной помощи должно осуществляться в соответствии с заявительным принципом и с проверкой обоснованности потребности. Необходима также выработка единых принципов назначения социальных трансфертов на адресной основе.

3. Погашение задолженности по заработной плате. Необходимо привести в соответствие возможности госбюджета по оплате труда занятых в бюджетной сфере и фактическую потребность в средствах на оплату их труда.

4. Расширение источников финансирования социальных услуг.

Для решения этих задач парламент принимает соответствующие кодексы законов и законы: о порядке разрешения трудовых конфликтов (в том числе о забастовках), о создании трехсторонних комиссий, состоящих из представителей государства, профсоюзов (работников) и предпринимателей (работодателей), об установлении минимальных размеров оплаты труда, об оплачиваемых выходных днях и отпусках, о государственной социальной помощи, о пособиях по безработице и т.д. Эти нормы распространяются на все предприятия, независимо от формы собственности. Действуют законы о пенсиях, медицинском обслуживании, образовании, устанавливаются льготы для малообеспеченных и многодетных семей, инвалидов, ветеранов войны и труда и т.д. Парламент поощряет благотворительность, уменьшая налогооблагаемую базу на соответствующий размер.

Как и в сфере экономики, в области социальных отношений глава государства и правительство контролируют исполнение принятых законов, своими актами развивают их положения. Оперативным управлением ведают министерства (ведомства), на местном уровне — их территориальные управления и отделы. Особенностью сферы социального регулирования является то, что в ней преобладают учреждения.

**Заключение**

Президент Российской Федерации следующим образом раскрывает значение введения полномочного представителя в федеральном округе: «Суть этого решения - не в укрупнении регионов, как это иногда воспринимается или преподносится, а в укрупнении структур президентской вертикали в территориях. Не в перестройке административно - территориальных границ, а в повышении эффективности власти. Не в ослаблении региональной власти, а в создании условий для упрочения федерализма».

Введение института полномочных представителей Президента в федеральном округе явилось оптимальным решением вопроса о поиске форм и методов управления системой федеративных отношений. Не меняя Конституции, на ее базе начат процесс упорядочения управления государством по всей вертикали власти.

Институт полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, доказав свою востребованность и политическую жизнеспособность, является важной составляющей реформирования системы государственной власти и управления современной России, причем в процессе оптимизации деятельности института его политическая роль в перспективе будет возрастать, внося определенные коррективы в его институционализацию, сущность, направления, формы и методы работы.

В ходе прохождения практики был изучен «конечный» механизм власти Президента в регионах – деятельность службы Главного федерального инспектора в Курганской области, а именно – советника по социальным вопросам и приоритетным национальным проектам. Он является необходимым звеном в осуществлении Президентом своих конституционных полномочий, осуществляя свою деятельность непосредственно в регионе.

**Список используемых источников**

1. Глазунова Н.И. Система государственного управления: Учебник для ВУЗов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 551 с.
2. Постановление Правительства РФ от 12 августа 2000 г. № 592 «О взаимодействии Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти с полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и схеме размещения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»
3. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: Учебное пособие. – Питер, 2003. – 301 с.
4. Указ Президента Российской Федерации "О квалификационных требованиях по государственным должностям федеральной государственной службы" от 30 января 1996 г, № 123
5. Указ Президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» 13 мая 2000 года № 849.
6. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ.
7. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления: Учебник. - М.: Юристъ, 2005. − 379 с.
8. [Электронный ресурс]. Главный федеральный инспектор в Курганской области: [www.gfi45.ru](http://www.gfi45.ru)
9. [Электронный ресурс]. Полномочный представитель Президента России в Уральском федеральном округе: [www.uralfo.ru](http://www.uralfo.ru)
10. [Электронный ресурс]. Президент Российской Федерации: [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)

Приложение 3

Советники Главного федерального инспектора

Служба Главного федерального инспектора

Полномочный представитель Президента РФ

Администрация Президента РФ

Президент РФ