**1. Виды управления и особенности социального управления**

государственное управление менеджмент социальный

Управление - это процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь цель (цели) организации. Управление - это особый вид деятельности,превращающий неорганизованную толпу в эффективную целенаправленную и производительную группу.

Управление предполагает властное воздействие на некоторый объект, называемый объектом управления. В зависимости от ясности границ объекта управления различают: управление объектами с четкими границами и управление с нечеткими границами объектов управления.

В зависимости от вида объекта, на который ориентированы управляющие воздействия, от круга людей, на которых оказывают влияние те, кто управляет, различают управление обществом, государством, экономикой, социальными процессами, предприятиями, производственными коллективами, домашним хозяйством; индивидуально-личностное управление; коллективное управление.

В зависимости от уровня управления оно подразделяется на государственное, территориальное, муниципальное, управление предприятий (учреждений).

В зависимости от продолжительности воздействия на социальный объект управление может быть оперативным и стратегическим.

В зависимости характера воздействия на социальный объект управление может быть явным и скрытым, прямым и косвенным (опосредованным).

В зависимости от способов, методов управления различают: организационно-распорядительное управление, которое часто называют административным, командным, основано на принудительном исполнении управляющих воздействий, генерируемых в форме постановлений, приказов, распоряжений; экономическое управления, основанное на побуждении экономических интересов тех людей, которые представляют собой объект управления; социально-психологическое управление

Социальное управление **определяется** как один из основных видов управления, функция которого заключается в обеспечении реализации потребностей развития общества и его подсистем; функция его заключается в формировании критериев и показателей социального развития объекта, выделении возникающих в нем социальных проблем, разработке и применении методов их решения, в достижении планируемых состояний и параметров социальных отношений и процессов.

Социальное управление - это управление людьми, которые объединены в большие или малые социальные организации.

Социальное управление основано на подчинении людей общим интересам.

Социальное управление имеет множественные применения. Оно используется для: обеспечения устойчивого развития социальных организаций (включая общество), выпуска определенной продукции, получения высокой прибыли, предотвращения или ликвидация социальных конфликтов, повышения уровня жизни людей, снижения заболеваемости и смертности населения, решения глобальных проблем человечества.

**2. Особенности государственного управления и менеджмента в бизнес-сообществе**

Экономико-политическое взаимодействие основных экономических агентов рыночного хозяйства — государства и бизнеса - представляет собой совокупность определенных формальных и неформальных принципов, инструментов и институтов, обеспечивающих консолидацию усилий государства и частного капитала на институциональной основе соответствующих механизмов государственного регулирования национальной экономики, инфраструктурных и общественно значимых проектов .

Под государственно-частным партнерством (в западной литературе оно называется еще и частно-публичным) подразумевается сотрудничество предприятий, организаций бизнеса и государственных учреждений, а также региональных корпораций и государственных предприятий, направленное на достижение общих экономических целей, на решение актуальных социально-экономических задач .

Для эффективного развития партнерства необходимо, чтобы усилия сторон были направлены не только на решение проблем, связанных с экономическими показателями (точнее, с экономическим ростом), но и с достижениями социальными - повышением благосостояния всех слоев населения, улучшением жизни страны в целом. Партнерство как взаимодействие предполагает единые или, по крайней мере, согласованные цели, за которыми скрываются интересы. Стремление бизнеса к собственному благополучию вполне естественно. Но при этом должны существовать правила, позволяющие увеличивать доход каждой бизнес-организации лишь в том случае, когда ее деятельность приносит пользу всему обществу. Такие правила, безусловно, вводят вполне определенные ограничения на разработку стратегий и тактики поведения как государства, так и бизнеса.

Первый партнер - *государство.* В чем состоят его базовые интересы? Это - безопасность, территориальная целостность, суверенность, то есть экономический, военный и политический потенциал страны; устойчивость ее развития, в том числе в долгосрочной перспективе; гуманитарная составляющая или та часть социальной ответственности, которую государство берет на себя. Важно отметить, что все эти «интересы» государства носят затратный характер.

Второй партнер — *бизнес.* Его неотъемлемые, первичные базовые интересы можно определить одним словом — прибыль, ее извлечение -единственная основополагающая цель любого бизнеса. В экономике, с одной стороны - «расходные» интересы (ответственности), а с другой, - «доходные» интересы и мотивации.

Плодотворное сотрудничество требует неукоснительного соблюдения ряда принципов, к которым относится: обеспечение объективности и беспристрастности судебной системы в деле защиты прав собственности; борьба с попытками использования государственного аппарата в целях реализации частных интересов в процессе экономической конкуренции; соблюдение равных условий инвестирования для всех категорий инвесторов и др.

Необходимы и определенные условия, соблюдение которых благоприятствует сотрудничеству, в их числе: наличие четко прописанного законодательства, обеспечивающего нормальное функционирование любого вида деятельности, поддерживаемого обществом в любой сфере экономики; законодательное установление механизмов и процедур принятия решений, в том числе механизмов согласительно-договорных отношений; контроль за деятельностью монополий, в частности, в сфере ценообразования; равенство перед законом всех субъектов экономической деятельности, в том числе и государственных организаций, а также руководителей независимо от занимаемых ими постов; открытость социально-экономической политики государства, контроль за действиями властей.

Отношения между государством и частным капиталом должны быть *сбалансированными.* Под этим, прежде всего, понимается доверие, стабильные правила ведения бизнеса и предсказуемость регулирования и правоприменения.

Среди принципиальных основ партнерства нельзя забывать и о контролирующей роли гражданского общества, которое обладает полным правом проявить инициативу и сделать правотворческие, программные научно-экспертные разработки в помощь реальной власти и бизнесу, в развитии их конструктивных инициатив.

Основными законодательными формами партнерства являются договоры, контракты, концессионные соглашения о взаимодействии бизнеса и государства в определенных отраслях промышленности, реализации национальных проектов, развитии регионов и т.д.

Необходимость развития ГЧП в нашей стране обоснована в Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ, с которым он выступил 10 мая 2006 г.; развитию партнерства также уделено внимание в «Концепции административной реформы», утвержденной Правительством РФ на 2006-2008 гг. Взаимодействие государства и частного сектора в реализации различных проектов финансового, производственного и управленческого характера, несомненно, в последнее время усиливается. Например, заключено трехстороннее соглашение между администрацией Новосибирской области, ОАО «Аэропорт Толмачево» и инвестиционной группой «Промышленное развитие». Установившееся взаимодействие бизнеса и власти в рамках авиализинговой компании «Илюшин финанс К°» позволяет поддерживать отечественное авиастроение, наладить производство на Воронежском и Ульяновском предприятиях, являющихся по сути градообразующими. ГЧП является своего рода механизмом формирования региональных отраслевых кластеров, которые создаются в результате совместных усилий бизнеса и органов власти субъектов РФ. Примерами могут служить Самарский автомобильный кластер (г. Тольятти); автомобильный кластер, объединивший руководство Ленинградской области, заводы «Форд» и «Тойота». Первые шаги в сфере государственно-частного партнерства показывают перспективность данного вида экономической деятельности. Однако требуется дальнейшее развитие его механизмов по таким ключевым направлениям как активное вовлечение частного бизнеса в инновационные проекты государственного значения, развитие наукоградов; использование различных налоговых инициатив на федеральном и региональном уровнях для обеспечения заинтересованности в проектах; участие в стимулировании развития экспортных производств в России (например, частногосударственные инициативы по подготовке кадров для нужд предприятий—экспортеров).

Курс на сотрудничество, установление партнерских отношений неизбежно ведет к росту экономической эффективности в деятельности государства и бизнеса, укрепляет общественную стабильность.

**3. Понятие «метод управления»**

##### Методы управления - совокупность способов и средств воздействия управляющего субъекта на объект управления для достижения определенных целей.

Метод управления - совокупность способов и приемов воздействия субъекта управления посредством своей дельности на управляемый объект для достижения поставленной цели.

Методы социального управления объединяет одно общее основание: все они должны учитывать в полной мере интересы, потребности и мотивации людей, участвующих в процессах, которые развертываются в управляемой подсистеме.

В управлении различают следующие методы:

1. *Экономические методы руководства* – проявляются в организации планирования, материального поощрения, финансирования затрат и кредита, политики ценообразования.
2. *Административно-правовые методы* – обусловлены необходимостью централизованного руководства, управление осуществляется путем издания административно-правовых актов, регулирующих производство, распределение и потребление. Административные методы заключаются в выдаче определенных заданий, распоряжений, установлении путей и методов выполнения этих заданий. Правовые методы выражаются в различного рода законодательных актах, инструкциях, положениях, приказах, распоряжениях, хозяйственных договорах.
3. *Организационные методы* – распространяются на определенные организационные структуры управленческого аппарата, установление круга прав и обязанностей, методы организационной работы (подбор и расстановку кадров, оперативный контроль и анализ и др), определение системы управленческих решений (их подготовка, принятие и реализация).
4. *Социально-психологические методы* – связаны с изучением социальных состава и условий работы целых коллективов и индивидуальных особенностей работников. Метод выражается в создании коллектива, воспитания в нем благоприятной атмосферы, планировании социального развития, в постоянном совершенствовании стиля руководства.

**4. Понятие «стратегия управления»**

Стратегическое управление – это такое управление, которое опирается на человеческий потенциал как основу организации, ориентирует производственную деятельность на запросы потребителей, гибко реагирует и проводит своевременные изменения в организации, отвечающие вызову со стороны окружения и позволяющие добиваться конкурентных преимуществ, что в совокупности дает возможность организации выживать в долгосрочной перспективе, достигая при этом своих целей.Объектами стратегического управления являются организации, стратегические хозяйственные подразделения и функциональные зоны организации.Предметом стратегического управления являются:

1. Проблемы, которые прямо связанны с генеральными целями организации.
2. Проблемы и решения, связанные с каким-либо элементом организации, если этот элемент необходим для достижения целей, но в настоящее время отсутствует или имеется в недостаточном объеме.
3. Проблемы, связанные с внешними факторами, которые являются неконтролируемыми

Стратегическое управление делится на стратегическое планирование, т.е. периодическую, запланированную реакцию фирмы на изменения внутри фирмы и в окружающей среде (управление на основе предвидения изменений) и на управление на основе гибких экстренных решений, которое применяется в тех ситуациях, когда управленческие решения необходимо принимать срочно и ожидание нового периода планирования невозможно. Управление на основе предвидения изменений может быть двух видов:

* стратегическое планирование;
* управление посредством выбора стратегических позиций.

Стратегическое управление на основе гибких экстренных решений подразделяется на следующие виды управления:

* управление путем ранжирования стратегических задач;
* управление в условии слабых сигналов;
* управление в условиях стратегических неожиданностей

**5. Система органов регионального управления**

В соответствии с основами конституционного строя система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно. Правовой основой образования и деятельности органов государственной власти субъектов федерации являются Конституция РФ, федеральные законы, конституции (уставы) и законы субъектов федерации.

Конституция РФ определяет основные базовые принципы, на которых должна строится их деятельность:

- самостоятельность и независимость органов власти субъектов Российской Федерации, которые вне предметов федерального и совместного ведения обладают всей полнотой государственной власти;

-государственная целостность и единство органов государственной власти;

- защита прав граждан на всей территории Российской Федерации;

-разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами и органами государственной власти субъектов федерации.

Государственную власть в субъекте Российской Федерации осуществляют образуемые в нем законодательные (представительные) и исполнительные органы власти, а также федеральные органы исполнительной власти и суды, образованные и действующие на его территории. Согласно Федеральному закону “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”, систему органов государственной власти в субъекте Российской Федерации составляют законодательный (представительный) орган власти, высший орган исполнительной власти, а также иные органы государственной власти, образованные и действующие на территории субъекта федерации в соответствии с российским законодательством.

Существенно отличаются системы органов государственной власти в президентских и парламентских республиках, в других субъектах Российской Федерации.

Закон предусматривает *две схемы организации власти в субъектах Российской Федерации.* Согласно первой субъект федерации может иметь институт “высшего должностного лица” (президента или главы администрации), согласно второй такого института может не быть. В результате на региональном уровне складывается несколько моделей организации государственной власти по выбору субъектов федерации.

Законодательные представительные органы власти субъектов Российской Федерации являются постоянно действующими органами государственной власти. Структура их, официальное название и численность депутатов определяются самими субъектами с учетом местных, национальных и иных исторических особенностей.

Виды региональных, представительных законодательных органов власти имеют своеобразные отличия. Среди них можно выделить институты с разными правовыми статусами:

• республиканские парламенты;

• краевые законодательные собрания;

• областные думы;

• городские думы (Москва, Санкт-Петербург);

• представительные органы власти автономных округов и области.

Только *республиканские парламенты* имеют право принимать конституции соответствующих республик и носят название “парламент”; другие региональные представительные органы власти имеют право принимать устав области, края или города.

В *президентских республиках,* которых большинство, полномочия представительных законодательных органов власти весьма ограничены, практически лишены контрольных функций над правительством, за исключением принятия бюджета; высшее должностное лицо, подписывает законы принятые представительным законодательным органом, самостоятельно формирует исполнительные органы власти.

В *полупрезидентских республиках* законодательный представительный орган участвует в формировании правительства и обладает частично контрольными полномочиями по отношению к нему; имеется должность главы правительства, председателя, т.е. повторяется общефедеральная схема, однако высшее должностное лицо не имеет права роспуска своих парламентов.

В *парламентских республиках* полномочия парламентов весьма широки. Так, Государственное Собрание Эл Курултай является высшим представительным, законодательным, контрольным и распорядительным органом власти на территории Республики Алтай. По Конституции Республики Марий Эл Государственное Собрание - не только высший представительный, но и постоянно действующий законодательный и контрольный орган государственной власти.

Различия проявляются и в названиях республиканских парламентов. Свыше 20 различных названий используется для их обозначения: народные, государственные, законодательные собрания, государственные советы, народные или великий хуралы, верховные советы, думы и т.д. Отличаются они по численности и структуре. Наиболее крупным парламентом является Государственное Собрание Республики Башкортостан, самым малочисленным - Государственное Собрание Республики Алтай. Абсолютное большинство региональных депутатов работает на непостоянной основе.

По структуре большинство региональных парламентов - однопалатные и только четыре имеют двухпалатную структуру: парламенты Республики Саха (Якутия), Карельской республики, Кабардино-Балкарской республики, Башкортостана.

Парламенты в большинстве своем состоят из комитетов и комиссий. Так, Государственное Собрание Алтайского края состоит из семи комиссий: по законодательству, по местному самоуправлению, по экономической политике, по социальной защите, по экологии, по аграрным вопросам, по культуре и образованию. Верховный Совет Хакасии состоит из восьми комиссий, парламент

Чувашской Республики — из семи комитетов. Сложную структуру имеет парламент Башкортостана. Он состоит из двух палат: Палаты представителей и Законодательной палаты с равным количеством комитетов (по семь).

На уровне *краев, областей и городов* федерального значения наблюдается большее единообразие. Здесь в основном повторяется общефедеральная схема функционирования органов государственной власти.

Следует отметить факт становления областных законодательных собраний, так как области никогда не имели в полной мере самостоятельных законодательных представительных органов власти. Теперь по Конституции РФ они вправе иметь такой орган власти. Перед областными и краевыми представительными органами власти стоит новая задача - формирование собственного областного законодательства.

Законодательными представительными органами власти областей и краев являются областные и краевые думы. Их деятельность строится в соответствии с Конституцией РФ, другими федеральными законами, положением о думе и регламентом ее работы. Спецификой областных представительных органов власти является их небольшой состав, основной организационной формой их деятельности являются заседания. Несмотря на небольшой количественный состав в областных думах образуются комитеты и комиссии. Для обеспечения деятельности областных дум создаются аппараты, состоящие из отделов. Руководство ими осуществляет руководитель аппарата думы. В некоторых областных думах предусмотрено существование фракций, но здесь они формируются индифферентно и спорадически. Большинство областных и краевых региональных парламентов можно считать беспартийными, так как ни избиратели, ни сами депутаты чаще всего не отождествляют себя с какими-либо партиями.

Таким образом, характерным отличием региональных представительных органов власти является их огромное разнообразие, они отличаются по структуре, размерам, по выполняемым ими функциям. В целом можно отметить, что региональные законодательные представительные органы власти прошли стадию своего организационного и правового становления и оформились как полноценные органы государственной власти.

На основе сложившихся конституционных схем можно выделить несколько видов правовых статусов высшего должностного лицав субъектах Российской Федерации.

В *республиках* высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации является:

1) главой республики, избирается всенародно и одновременно главой исполнительной власти, возглавляет правительство и всю систему исполнительных органов власти. Это характеризует систему органов власти президентских республик: Коми, Бурятии, Чувашской Республики и др.;

2) главой субъекта федерации и главой исполнительной власти, при этом имеется должность председателя правительства, которого высшее должностное лицо назначает с предварительного согласия парламента; высшее должностное лицо назначает и освобождает от должности министров, руководителей государственных комитетов. Такая модель характерна для Республики Саха (Якутия);

3) главой субъекта федерации (республики), гарантом конституции, но не главой исполнительной власти непосредственно. Имеется должность председателя правительства, который назначается с согласия парламента; правительство ответственно как перед президентом, так и перед парламентом. Такая схема характерна для республик Башкортостан, Татарстан и др.

Правовое положение высшего должностного лица *в краях, областях и городах федерального* значения также различается:

- глава администрации (губернатор) избирается всенародно и одновременно является главой правительства (администрации). Это характерно для большинства областей и краев;

- глава администрации (губернатор) не является одновременно главой правительства (администрации), т.е. не возглавляет непосредственно исполнительную власть (например, в Свердловской области).

В целом высшее должностное лицо субъекта федерации имеет следующие *полномочия:* представляет субъект федерации в отношениях с иными субъектами Российской Федерации, органами государственной власти; подписывает законы, принятые законодательным органом власти; формирует в установленном конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации порядке и в соответствии со структурой органов исполнительной власти высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, он вправе требовать внеочередного заседания парламента субъекта Российской Федерации, участвовать в работе законодательного представительного органа власти субъекта Российской Федерации, осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством.

*Главы администраций субъектов* Российской Федерации занимают посты в результате выборов. Глава является должностным лицом самостоятельного органа государственной власти и не является должностным лицом вышестоящего органа власти. Глава администрации отвечает перед населением за социально-экономическую и политическую ситуацию на территории данной, выполнение предвыборных обещаний.

Система органов исполнительной властиустанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя, федеральными законами и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти.

Основной *особенностью* организации исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации является *двухуровневая система правового регулирования,* обусловленная следующими факторами: во-первых, разграничением предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами; во-вторых, необходимостью обеспечения единства системы .органов исполнительной власти. С одной стороны, субъекты Российской Федерации самостоятельно формируют систему органов исполнительной власти на своей территории. С другой, - федеральные органы исполнительной власти и органы власти субъектов федерации образуют единую систему органов исполнительной власти в Российской Федерации. В результате на территории каждого субъекта федерации взаимодействуют различные системы органов исполнительной власти: федеральные органы власти; органы исполнительной власти данного субъекта федерации, а также муниципальные органы местного самоуправления. Следует отметить, что пока слабо разработан механизм оптимального взаимодействия исполнительных органов власти всех уровней.

Органы исполнительной власти *в республиках* РФ функционируют, как правило, *на основе одного из вышеперечисленных вариантов.*

1. Высший орган исполнительной власти республики возглавляет и формирует высшее должностное лицо самостоятельно. В этом случае высший орган исполнительной власти (правительство) полностью ответственно перед высшим должностным лицом субъекта федерации. Это характеризует систему органов исполнительной власти президентских республик.

2. Высший орган исполнительной власти имеет “двойную ответственность”: перед высшим должностным лицом субъекта РФ и законодательным органом субъекта федерации. Высшее должностное лицо не является главой исполнительной власти непосредственно, поскольку имеется должность председателя правительства. Это характерно для смешанных, полупрезидентских республик и большинства краев и областей.

3. При коллегиальной системе формирования и организации исполнительной власти в парламентских республиках исполнительная власть (правительство) формируется представительным законодательным органом власти. Это имеет место в Удмуртской Республике, Республике Дагестан.

Структура республиканских органов исполнительной власти характеризуется большим многообразием, что вытекает из разнообразия моделей организации системы органов исполнительной власти в республиках.

Высшим органом исполнительной власти в республиках является *правительство.* К его основным *полномочиям* относятся: осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка; разработка бюджета субъекта Российской Федерации, обеспечение его исполнения; разработка и представление на утверждение законодательного представительного органа власти проектов планов социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, отчетов об их исполнении; формирование органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации; управление и распоряжение собственностью субъекта Российской Федерации.

Органами отраслевого управления в системе органов власти республик являются *министерства.*

В составе субъекта Российской Федерации обычно выделяются *города и районы в качестве административно-территориальных единиц.* Конституционный Суд РФ подтвердил (в связи с рассмотрением дела, поступившего из Удмуртской Республики) право республик создавать на уровне района, города республиканского значения органы государственной власти с включением их в единую систему исполнительной власти Российской Федерации. На одном уровне, т.е. параллельно, могут существовать органы государственной власти и местного самоуправления. Территориальные единицы иного уровня не имеют такого статуса и в них не могут быть созданы органы государственной власти. На этом уровне публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти.

Орган государственной власти субъекта Российской Федерации не может произвольно по каким-либо мотивам (превышение полномочий, нарушение прав граждан, отсутствие материально-технического обеспечения и т.д.) ликвидировать орган государственной власти административно-территориальной единицы, входящей в состав субъекта Российской Федерации, так как это противоречило бы принципам разделения властей и разграничения полномочий.

Система органов исполнительной власти *краев, областей, автономных округов и городов федерального значения* формируется ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации власти в субъектах РФ и имеет некоторые особенности по сравнению с республиками. Для организации органов исполнительной власти краев, округов, областей и городов федерального значения характерна двухуровневая система правового регулирования.

Возглавляет систему органов исполнительной власти на уровне края, области, автономного округа, автономной области администрация. Она обладает собственной компетенцией для самостоятельного решения задач социально-экономического развития всей территории и использования для этих целей всех имеющихся ресурсов. Наименования органам исполнительной власти (администрация, правительство и т.п.) и их главам даются с учетом исторических, национальных и других условий и традиций соответствующими органами субъекта Российской Федерации. Состав администрации формируется главой администрации. Администрация выполняет следующие основные функции:

• разрабатывает и представляет на утверждение представительному органу бюджет и обеспечивает его исполнение:

• распоряжается и управляет имуществом, относящимся к собственности субъекта Российской Федерации;

• разрабатывает и осуществляет программы в области управления экономикой, социальной сферой;

• осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

• принимает в пределах своей компетенции правовые акты (постановления, распоряжения).

*Администрация* состоит из главы администрации, его заместителей, других подчиненных управленческих структур.

Губернатор сам возглавляет непосредственно исполнительную власть, но может и не являться непосредственно главой областного или краевого правительства (администрации).

Наиболее типичное для большинства краев и областей построение системы органов исполнительной власти, когда глава администрации руководит ее деятельностью на основе принципа единоначалия. *Глава администрации* своими постановлениями назначает и освобождает от должностей своих заместителей, руководителей управлений, комитетов, отделов администрации, а другие работники назначаются и освобождаются от должностей приказами управляющего делами. Для осуществления своих функций глава администрации формирует *аппарат главы администрации****.*** Основные его функции -организационно-методическое руководство и анализ деятельности управлений, комитетов, отделов краевой, областной администрации, отраслевых объединений, действующих на территории области. Аппарат включает в себя заместителей главы администрации, управление делами, возглавляемое управляющим делами аппарата главы администрации, который состоит из отделов, секретариатов, секторов. В структуру аппарата входит ряд отраслевых отделов, которые работают под руководством соответствующих заместителей главы администрации.

Систему органов исполнительной власти края, области, автономного округа и т.п. образуют *три основные группы органов:* 1) органы, составляющие аппарат главы администрации, 2) управления, комитеты, отделы, и другие службы краевой, областной администрации, находящиеся в двойном подчинении с преобладанием горизонтального подчинения главе администрации; 3) территориальные органы федеральных министерств и ведомств, также входящие в систему областных, краевых органов исполнительной власти, но имеющие ярко выраженное вертикальное подчинение.

Для выполнения функций исполнительной власти в администрации создаются структурные подразделения: *комитеты, управления, отделы*краевой (областной) администрации. Они непосредственно осуществляют управление соответствующими отраслями экономической, социально-культурной и административно-политической сфер государственного управления, что на федеральном и республиканском уровнях соответствует работе министерств.

Проблемой является отсутствие единого подхода к определению видов органов власти на этом уровне. В регионах имеются разные по наименованию органы. Так, в сфере образования в республиках это министерства, в областях и краях - департаменты, комитеты, главные управления или просто управления и т.д. Эти органы находятся в двойном подчинении: по вертикали они подчиняются соответствующему федеральному органу власти, а по горизонтали — главе краевой, областной администрации и входят в структуру администрации. Управления, комитеты и отделы краевой (областной) администрации имеют, как правило, в районах и городах края (области) подчиненные органы, образуя соответствующие системы управления отраслевого и межотраслевого характера в границах края (области).

**6. Процесс разработки, принятия и реализации управленческих решений**

Основанием для подготовки и принятия полномочными субъектами управленческих решений являются:

1) Необходимость исполнения предписаний вышестоящих органов (органов государственной власти и местного самоуправления);

2) Необходимость осуществления собственной исполнительно – распорядительной деятельности, вытекающей из задач и функций исполнительных органов местного самоуправления на основе: квартальных планов нормотворческой деятельности; поручений руководителя или его заместителей; инициативы руководителей структурных подразделений исполнительного органа или подведомственных предприятий (учреждений); исполнения ранее принятых решений полномочных субъектов.

Функции руководителей и аппарата управления по организации разработки решения заключаются в управлении общим процессом выработки решений; определении сущности задачи, участии в ее конкретизации, в выборе критериев оценки решений; окончательном выборе решения; организации его исполнения. При необходимости выбирается управленческая стратегия, которая всегда предлагает ответить на вопросы целесообразности принятия управленческого решения в той или иной ситуации.

Сущность управленческих решений:

1. Организационная - состоит в том, что к их разработке и реализации привлекается персонал организации. Значит, необходимо сформировать работоспособный коллектив, разработать инструкции, наделить работников полномочиями, определить их права и обязанности, ответственность и формы контроля, выделить ресурсы и скоординировать весь процесс. Это самая существенная часть получения управленческого решения.

2. Технологическая - проявляется в возможности обеспечения процесса разработки решений техническими, информационными средствами. Устаревшая, неполная информация, отсутствие вычислительных средств не дают возможности принять качественные решения.

3. Правовая - состоит в необходимости точного соблюдения законодательных актов, обязательств, уставов и т.д.

Для процедуры разработки управленческого решения руководителю и аппарату управления необходимо осуществить следующие действия:

1. Оформить документацию о начале выполнения работ с указанием конкретного задания, состава персонала и системы его подчинения, времени исполнения решений, промежуточных этапов контроля и размера выделяемых ресурсов.

2. Разработчикам решения разъяснить права, ответственность и полномочия; содержание организационных документов о начале выполнения работ по разработке решения.

3. Обсудить с разработчиками неучтенные детали для успешного выполнения работ. Акцентировать внимание на важности задания и значении его качественного исполнения.

4. Установить соответствие решения действующему законодательству и уставным документам организации.

Этапы принятия управленческого решения:

1. Постановка проблемы или задачи. На этом этапе необходимо выяснить, действительно ли существует такая проблема. Если проблема существует, ее надо точно сформулировать. Если проблема очень сложная, то имеет смысл разделить ее на ряд мелких проблем, решить которые будет легче.

2. Сбор информации о проблеме. После того как проблема сформулирована, необходимо собрать всю касающуюся ее информацию. Этот этап очень важен для принятия решения, поэтому, чем полнее собранная информация, тем обоснованнее решение. Эта информация включает в себя сведения: об источнике данной проблемы, о реальной ситуации, о сроках решения проблемы, о возможных исполнителях и ответственных за ее решение и др.

3. Подготовка решения. На этом этапе происходит поиск возможных вариантов решения проблемы, описание последствий каждого решения и оценка возможности (реальности) решений. Необходимо отыскать все возможные решения данной проблемы, в противном случае возрастает риск принятия неверного или неоптимального решения.

4. Выбор оптимального решения. На данном этапе из всех имеющихся вариантов решения конкретной проблемы нужно выбрать единственный, который должен быть наилучшим (оптимальным). Критериями оптимальности того или иного варианта служат полнота решения проблемы, реальность реализации, минимальность затрат, а также отсутствие или минимальность вредных последствий для фирмы.

5. Выбор исполнителей и назначение ответственных за реализацию решения. Это очень важный этап, поскольку именно исполнители занимаются непосредственным воплощением принятого решения в жизнь. Выбор ответственных также важен, так как они осуществляют оперативное руководство и от них зависит правильность работы исполнителей. Критериями выбора в обоих случаях являются: опыт работы, знания в данной сфере, высокая работоспособность.

6. Контроль за исполнением. После начала реализации принятого решения руководитель обязан постоянно контролировать ход работ. Для этого ответственные за реализацию решения должны предоставлять руководителю ежедневные отчеты о ходе работ. При наличии отклонений от нормального хода реализации решения проводится анализ причин. Вначале проверяется оптимальность принятого решения, а затем правильность выбора исполнителей и ответственных. Затем вносятся необходимые коррективы. Без этого ситуация может выйти из-под контроля, что отрицательно скажется на положении дел.

7. Анализ результатов. После реализации решения руководитель должен проанализировать полученные результаты. При неполном решении проблемы необходимо проанализировать допущенные ошибки, чтобы не повторять их в будущем. Кроме того, производится оценка работы и взаимодействия исполнителей и ответственных.

Основные формы реализации управленческих решений:

1. Предписание - официальное извещение какому-либо должностному лицу об обязательном выполнении приведенного решения в установленный срок.

2. Деловая беседа - специально организованная встреча с подчиненным, группой подчиненных для обмена мнениями по заранее оговоренной теме, актуальной для организации.

3. Убеждение - деловая беседа, проводимая руководителем с целью добиться у подчиненных требуемых прочных взглядов по содержанию управленческого решения для его выполнения.

4. Разъяснение - деловая беседа, проводимая руководителем с целью объяснить, сделать более понятным суть и содержание управленческого решения.

5. Принуждение - деловая беседа, проводимая руководителем с целью осознанно заставить работника выполнить решение путем угроз или повышенного вознаграждения.

6. Наставление - деловая беседа, проводимая руководителем с целью научить, передать опыт для успешного выполнения решения.

7. Сообщение - деловая беседа, проводимая руководителем с целью передачи дополнительной информации, необходимой для выполнения решения.

8. Обучение - деловая беседа, проводимая руководителем с целью дать новые знания или информацию для выполнения решений.

9. Совет - деловая беседа, проводимая руководителем с целью поделиться собственными взглядами на выполнение решений.

10. Тренинг - специально организованная деятельность по разработке и реализации решений, в ходе которой закрепляются навыки разработки решений.

11. Совещание - коллективная деловая беседа, проводимая руководителем с целью оперативного доведения до подчиненных конкретных задач; это форма использования коллективного разума, обмена информацией и опытом.

12. Заседание - узкопрофессиональное совещание для решения организационных задач.

13. Отчет - сообщение специалиста о результатах проделанной работы по выполнению решения.

14. Деловое слово - твердое решение руководителя, данное подчиненным в устной форме.

**7. Основные системы государственной службы зарубежных стран**

Реформы государственной службы направлены на решение следующих задач:

1. Поиск баланса между ролью политических назначений в системе гражданской службы и профессиональной внепартийной бюрократией.

2. Достижение баланса между динамизмом государственной службы и ее стабильностью.

3. Усиление открытости, демократичности гражданской службы, ее "отзывчивости" на потребности и интересы граждан и общества.

4. "Менеджеризация" государственной гражданской службы, внедрение рыночных принципов в систему государственной гражданской службы (Великобритания, Италия, Нидерланды, Новая Зеландия и др.); создание неправительственных структур, заключающих с правительством на конкурсной основе контракт на исполнение той или иной государственной функции или оказание услуги.

5. Расширение сферы проведения конкурсных экзаменов - как при занятии должности, так и при продвижении по службе.

6.Сокращение численности гражданских служащих, их льгот и привилегий при одновременном повышении их заработной платы и введении прогрессивной шкалы ее роста в зависимости от результатов их работы (Великобритания, Нидерланды, Южная Корея, США).

Модели государственной службы, модели, сложившейся во Франции, присущи следующие черты:

1. Высокий уровень централизации, характеризующийся жестким контролем из центра за деятельностью государственных служащих в провинциях.

2. Конкурсная система отбора кадров для государственной гражданской службы.

3. Элитарность государственной службы, которая при конкурсной системе отбора поддерживается за счет "образовательной монополии" нескольких учебных заведений на подготовку государственных служащих.

1.2. Современная модель государственной гражданской службы Германии. Одной из важнейших особенностей современного состояния государственной гражданской службы в ФРГ является существенная роль политических партий в решении кадровых вопросов и широкое развитие института политических назначений (принципов партийного "патронажа").

Основополагающие нормативные правовые акты в сфере государственной службы были приняты в 1957-1985 годах. К ним относятся: Закон о федеральных чиновниках от 14 июля 1953 г. в новой редакции от 27 февраля 1985 г., рамочный закон о праве чиновников от 1 июля 1957 г. в новой редакции от 27 февраля 1985 г., Закон об окладах федеральных служащих от 27 июля 1957 г. в редакции 3 декабря 1998 г.

Характерные черты современной модели германской государственной гражданской службы:

1. Высокая роль политических назначений в системе государственной гражданской службы.

2. Разграничение компетенции в системе организации государственной гражданской службы по уровням управления.

3. Многоступенчатая система отбора кадров для государственной службы из выпускников высших учебных заведений с наилучшей успеваемостью.

4. Высокий социальный статус государственного гражданского служащего, существование института почетного чиновника.

5. Полноценная система гарантий правовой и социальной защищенности служащего, принцип "пожизненного назначения".

2. "Открытая" модель государственной гражданской службы

Основные ее черты гражданской службы англосаксонских стран::

1. Отсутствие четко организованной системы нормативного правового регулирования служебных отношений.

2. Открытая конкурсная система набора кадров на государственную гражданскую службу.

3. Зависимость оплаты труда и должностного роста от результатов работы государственного гражданского служащего.

4. Упрощенная процедура увольнения.

Приведем характеристики разновидности "открытой" модели гражданской службы - относительно децентрализованной модели государственной службы, действующей в Великобритании. Масштабная реформа государственной службы началась с программного доклада Норткота - Тревельяна британскому парламенту в 1854 г. В процессе реформы была унифицирована система государственной службы (введены три класса служащих - администраторы, исполнители и клерки), на службу пришли высококвалифицированные кадры. Завершением реформы можно считать введение в 1870 г. открытых конкурсных экзаменов, проводимых под наблюдением центральной экзаменационной комиссии (Комиссии по делам гражданской службы).

Характерные черты модели государственной гражданской службы в США:

1. Высокая роль политических назначений в системе государственной гражданской службы.

2. Наличие "системы заслуг"; зависимость оплаты труда и продвижения по службе от результатов работы государственного гражданского служащего.

3. Упрощенные процедуры увольнения государственных гражданских служащих.

4. Высокая децентрализация системы государственной службы, что связано с наличием и федеральной государственной службы, и государственной службы субъектов федерации (законы субъектов федерации о государственной службе совпадают в общих чертах друг с другом и с законами федерации).

5. Дифференциация в системе государственной гражданской службы: существуют публичные служащие, под которыми понимаются все работающие по найму в учреждениях США, правительственные служащие - высшие политические назначенцы, гражданские служащие - профессиональные несменяемые чиновники, составляющие до 60% госслужащих.

**8. Общие принципы организации исполнительной власти в субъектах Российской Федерации**

В соответствии с Федеральным законом « Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской федерации» основными принципами организации местного самоуправления являются:

1.В соответствии с Конституцией Российской Федерации деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии со следующими принципами:

а) государственная и территориальная целостность РоссийскойФедерации;

б) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;

в) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;

г) единство системы государственной власти;

д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;

е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

ж) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;

з) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

2. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения даты выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления и гарантий периодического проведения указанных выборов.

3. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации содействуют развитию местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации.

4. Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливаются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации и могут быть изменены только путем внесения соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации и (или) пересмотра ее положений, путем внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в настоящий Федеральный закон, путем принятия новых федеральных законов, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации либо путем внесения соответствующих изменений и (или) дополнений в указанные действующие акты.

5. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, заключенными в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Общие принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий путем заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (далее - договоры о разграничении полномочий) и принятия федеральных законов устанавливаются настоящим Федеральным законом.

6. В соответствии с Конституцией Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут по взаимному соглашению передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации.

Принципы избрания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации:

1.Депутаты избираются гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом.

2. Депутатом может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с федеральным законом, конституцией (уставом) и (или) законом субъекта Российской Федерации пассивным избирательным правом.

3. Выборы проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

4. Статус депутата, срок его полномочий, порядок подготовки и

проведения выборов регулируются настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

**9. Понятие муниципального управления**

Муниципальное же управление - это деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов.

Субъектами муниципального управления являются органы местного самоуправления, объектом - муниципальное образование, главной целью - удовлетворение коллективных интересов и потребностей местного сообщества.

Муниципальное управление включает в себя и менеджмент, и маркетинг территории, и стратегическое планирование и координацию деятельности всех субъектов, расположенных на территории муниципального образования с целью удовлетворения коллективных интересов и потребностей местного сообщества.

Местное самоуправление имеет большое значение для поиска новых моделей управления обществом, формирования новой российской государственности, где пирамида формирования и удовлетворения потребностей принципиально перевернута: не государство определяет то, что нужно местному сообществу и в каком объеме, а само население посылает импульсы-требования к местной власти, а она, в свою очередь, - государству. Суть в том, что полномочия по определенным предметам ведения должны исполняться на максимально приближенном к населению уровне власти, где может быть достигнута относительная замкнутость цикла оказания услуг. Поэтому именно местное самоуправление, являясь властью местного сообщества, может реализовать эту идею, в силу знания местных условий, интересов совместного проживания и хозяйствования, а также подконтрольности его органов власти населению. Являясь властью специфической, производной от государственной, местное самоуправление имеет два вида полномочий: собственные и переданные государством. В то же время содержание управленческой деятельности органов местного самоуправления имеет двойственную природу. Она включает в себя как вопросы общего взаимодействия органов местного самоуправления с хозяйствующими субъектами разных форм собственности, действующими на территории муниципального образования, так и регулирование хозяйственных отношений для муниципальных предприятий, учреждений и организаций.

В основе управленческой деятельности органов местного самоуправления лежит удовлетворение или реализация общественных (коллективных) интересов и потребностей местного сообщества. Поэтому основным видом деятельности органов местного самоуправления является подчинение деятельности предприятий, организаций и учреждений муниципальной и иных форм собственности, расположенных на территории муниципального образования, удовлетворению общественных (всеобщих) интересов граждан. Чем богаче и благополучнее будут эти хозяйствующие субъекты, тем полнее будет местный бюджет, а отсюда - наиболее полно будут удовлетворяться нужды местного населения. При этом целью органов местного самоуправления является не только координация (регламентация) хозяйственной деятельности этих субъектов, но и создание благоприятных условий, в которых она протекает.

Основная цель муниципального управления — повысить уровень жизнеобеспечения населения муниципального образования». Для этого муниципальное управление решает следующие задачи: создает социальную инфраструктуру; стабилизирует экономику; регулирует социально-экономические процессы; развивает межрегиональные и внутрирегиональные связи; поддерживает экологическую обстановку; сохраняет единое экономическое пространство.

Для решения этих задач формируется система муниципального управления, которая: контролирует использование природных ресурсов муниципального образования; охраняет природу; осуществляет санитарный надзор; содержит жилищно-коммунальное хозяйство; создает социальную инфраструктуру; сохраняет памятники; обеспечивает жизнедеятельность и занятость населения; обеспечивает финансово-экономическую самостоятельность и т.д.

Принципы местного самоуправления - это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами.

Принципы муниципального управления — общие и частные — вытекают из отношений управления и требований к процессу организации самоуправления. Частные принципы относят к осуществлению отдельных функций управления (принципы планирования, организации, мотивации и др.), а также к его отдельным сторонам (социально-экономической и организационно-правовой) и уровню управления (т.е. все формы муниципального образования).

В теории и практике муниципального управления общие и частные принципы тесно связаны друг с другом, но имеют и самостоятельное значение. Принципы муниципального управления отражают требования объективных закономерностей и тенденций развития местной власти. Принципы являются теоретической основой формирования муниципальных образований и позволяют выяснить сущность местного самоуправления, его отличительные черты и признаки. Они выступают в качестве критерия оценки действующей системы муниципального управления, определяя, насколько она отвечает соответствующим началам и идеям. Принципы муниципального управления предопределяют структуру и функции муниципальной власти, способствуют сохранению преемственности в развитии институтов местного самоуправления.

Для стран — членов Совета Европы принципы муниципального управления получили свое правовое закрепление в Европейской Хартии о местном самоуправлении, которая служит правовой основой для их муниципального законодательства..

Основные принципы муниципального управления:

1. принцип единоначалия. Сущность единоначалия заключается в том, что руководители конкретного звена системы управления муниципальных образований пользуются правами единого руководства в решении вопросов, входящих в его компетенцию. Связано это с тем, что организация управления общественной жизнью муниципальных образований невозможна без строжайшего подчинения воли всех участников процесса системы муниципального управления воле одного лица — руководителя конкретного процесса муниципального управления.

В соответствии с этим принципом каждая совокупность видов деятельности в процессе муниципального управления должна преследовать одну и ту же цель и иметь одного руководителя, наделенного определенными полномочиями. Следовательно, сущность принципа состоит в том, что в процессе управления сотрудники должны получать приказания от одного руководителя, но это не значит, что все решения должны приниматься на высшем уровне.

2. Принцип коллегиальности. Принцип коллегиальности требует кворума, необходимого для принятия решения и работы представительного органа. Этим принципом необходимо руководствоваться и на стадии подготовки проектов решений (привлекать представителей заинтересованных предприятий, организаций, учреждений), в работе депутатских комиссий, образуемых представительным органом. Для активного и конструктивного участия депутатов представительных органов в подготовке и принятии решений необходимо, чтобы депутаты имели возможность заблаговременно ознакомиться с проектами решений, получить необходимую информацию, свободно высказать свое мнение, предложения, замечания по обсуждаемому представительным органом вопросу.

Соблюдение правильного соотношения между принципами коллегиальности и единоначалия составляет одну из важнейших задач системы управления муниципальным образованием, от этого во многом зависит ее эффективность и действенность. Особенностью использования коллегиальности в органах системы муниципального управления, построенной на принципе единоначалия, является то, что обсуждаемые этими органами рекомендации приобретают силу решения и становятся обязательными для исполнения в случае согласия с ними руководителя-единоначальника и издания им соответствующего нормативного правового акта.

3. Принцип законности. Этот принцип выступает важнейшей гарантией муниципального управления и является одним из основных конституционных принципов российской государственности.

Принцип законности требует, чтобы организация местной власти и ее деятельность осуществлялась на основе и в рамках закона. Тем самым государство признает и гарантирует, а также обеспечивает соблюдение законности в системе муниципального управления, т.е. речь идет о контроле государства за соблюдением органами местной власти правовых норм, а не о качестве решений, принимаемых муниципальными органами власти по вопросам местной жизни. Критериями контроля законности является местное управление, осуществляющееся только в формах и в случаях, предусмотренных Конституцией РФ и законом; данный контроль должен быть предназначен лишь для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов.

3. Принцип гласности. Принцип гласности деятельности органов системы муниципального управления должна быть открытой, население должно быть информировано о деятельности этих органов власти. Принцип гласности способствует демократизации управленческой деятельности, ее подконтрольности обществу, а также позволяет гражданам влиять на выработку решений, затрагивающих их интересы; права и свободы. Способы обеспечения гласности отражаются в нормах муниципального права и формируются в практике местного самоуправления.

Последовательное осуществление принципа гласности в деятельности муниципальных органов дает возможность гражданам контролировать работу муниципальных органов при решении вопросов местного значения. Эффективность такого контроля зависит от организации и работы муниципальной информационной службы, а также от того, как созданы условия для деятельности средств массовой информации муниципального образования. Поэтому наиболее важные проекты социально-экономического развития муниципальных образований должны публиковаться для обсуждения их населением и учитываться при принятии решений.

4. Принцип государственных гарантий. Этот принцип предъявляет требования к системе правовых гарантий защиты прав муниципальных органов управления. Следовательно, государство устанавливает правовые основы организации деятельности муниципальных органов управления, правовые гарантии финансовой, экономической и организационной деятельности органов управления муниципальных образований, формирует механизм взаимодействия муниципальных органов управления с органами государственной власти. Конституция Российской Федерации обеспечивает судебную защиту прав муниципальных органов управления и устанавливает запрет на их ограничение.

Государство устанавливает ответственность за исполнение или неудовлетворительное исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан и решений органов управления муниципальных образований. На основании принципа государственной гарантии органы управления муниципальных образований обеспечивают условия для удовлетворения основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований.

Этот принцип обеспечивает:

формирование правовой основы системы органов управления муниципальных образований;

организационно-методическую поддержку системы органов управления муниципальных образований;

формирование системы государственного контроля за деятельностью органов системы муниципального управления;

формирование финансово-экономических основ управления муниципальных образований;

формирование и поддержку информационного обеспечения системы органов управления муниципальных образований;

создание системы работы с кадрами (процесс подбора, расстановки и переподготовки кадров управления муниципальных образований).

5. Участие населения в процессе управления муниципальным образованием.

Этот принцип позволяет совершенствовать систему органов управления муниципальным образованием при участии населения, повышать активность общественных организаций, а также усиливать контроль населения за деятельностью органов муниципального управления, укреплять правовую основу государственной и общественной жизни, расширять гласность.

6. Принцип комплексности. Комплексное изучение явлений и процессов развития муниципального образования позволяет: повышать эффективность местного хозяйства, решать социально-экономические проблемы развития муниципального образования, проводить социально-культурные мероприятия, решать экологические задачи, а также рационально использовать трудовые, материальные, финансовые, природные и другие ресурсы, создавать необходимые условия для жизнедеятельности населения муниципальных образований. Этот принцип предъявляет требования ко всем функциям муниципального управления, обеспечивает необходимые условия для успешного решения вопросов местной жизни и достижения целей местного самоуправления, позволяет учесть интересы развития муниципального образования как территории субъекта Российской Федерации.

7. Удовлетворение потребностей населения. Органы муниципального управления должны обеспечивать удовлетворение основных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже государственных социальных стандартов. Выполнение этих стандартов гарантируется путем закрепления средств в доходах местных бюджетов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, отчислением от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации.

8. Сочетание отраслевого и территориального управления. На основе отраслевого принципа формируются отраслевые системыуправления. Механизм управления формируется исходя из задач, особенностей и возможностей развития каждой конкретной отрасли. По территориальному принципу создаются системы управления, объединяющие производственные и непроизводственные, хозяйственные системы, расположенные на данной, территории, связанные общими интересами социально-экономического развития для удовлетворения потребностей населения данного муниципального образования. Он призван реализовать социально-экономические возможности, вытекающие из территориальной организации хозяйства применительно к задачам, особенностям и возможностям соответствующих территориальных, хозяйственных систем.

Сочетание отраслевого и территориального принципов управления является ведущим в формировании систем и структуры муниципального управления. Эффективность организации руководства территорией муниципального образования зависит от оптимального сочетания отраслевого и территориального управления в рамках единой муниципальной системы.

**10. Конфликт**

Конфликт — это процесс, в котором два (или более) индивида или группы активно ищут возможность помешать друг другу достичь определенной цели, предотвратить удовлетворение интересов соперника или изменить его взгляды и социальные позиции

Большинство конфликтов происходит в социуме. В социальном конфликте все стороны представлены людьми, группами людей. Под социальным конфликтом обычно понимается тот вид противостояния, при котором стороны стремятся захватить территорию либо ресурсы, угрожают оппозиционным индивидам или группам, их собственности или культуре таким образом, что борьба принимает форму атаки или обороны. Социальный конфликт включает в себя активность индивидов или групп, неумышленно блокирующих функционирование или наносящих ущерб другим людям (группам).

Для социального конфликта всегда необходимы, по меньшей мере, две противодействующие стороны. Их поступки обычно направлены на достижение взаимоисключающих интересов, что ведет к столкновению сторон. Именно поэтому всем конфликтам свойственносильное напряжение, котороепобуждает людей так или иначе менять поведение, приспосабливаться либо «ограждаться» от данной ситуации.

В организационномподходе межличностный конфликт рассматривается как следствие различных рассогласований, возникающих в процессе функционирования организации или нарушения социально-психологических связей между работниками, обеспечивавших эффективность ее функционирования.

Существуют различные классификации конфликтов:

* По типу причины (противоречия), вызвавшей конфликт: внутренние и внешние, антагонистические и неантагонистические, главные и второстепенные, основные и не основные (различие в том, что основные на всем временном промежутке или во всех сферах, а главные на конкретном промежутке или в одной сфере);
* По сфере проявления: экономические, политические, идеологические, социальные (национальные, этнические, религиозные, межнациональные, организационные (социально трудовые), экологические, демографические, конфликты культуры и духовных ценностей, деловые, эмоциональные (пример столкновение в очереди, в транспорте, когда есть одна заведенная личность)), финансовые, торговые, бытовые, семейные;
* По степени длительности и напряженности: бурные и быстротекущие, острые длительные, слабовыраженные и вялотекущие, слабовыраженные и быстротекущие;
* По субъекту конфликтного взаимодействия: внутриличностные, межличностные, конфликты личность группа, межгрупповые (от микрогруппы до межнациональных взаимодействий);
* По социальным последствиям: конструктивные, деструктивные;
* По объекту конфликта: реалистичные (предметные), нереалистичные (беспредметные);
* По рангу участников: горизонтальные, вертикальные, диагональные (отношения косвенная подчиненность), смешанные;
* По количеству и характеру факторов: однофакторные, многофакторные и кумулятивные (много факторов, усиливающих друг друга); конфликты амбиций; конфликты достижения наименьшего зла;
* По характеру протекания: канализируемые (предполагающие ограниченную сферу соперничества) и эскалирующие (расширяющаяся сфера взаимодействия);
* По временным параметрам: единичные, периодические, частые или скоротечные, длительные, затяжные;
* По форма проявления (степень выраженности): открытые, скрытые, потенциальные;
* По способу разрешения: компромиссные, антагонистические;
* По масштабам проявления: локальные, общие;
* По началу конфликта: спонтанные, инициированные, спровоцированные;
* По характеру причины: объективные, субъективные;
* По последствиям конфликта: непосредственные (касающиеся только участников) и опосредованные (касающиеся иных членов общества), целесообразные и нецелесообразные в зависимости от достигнутых целей;
* По психической форме проявления: эмоциональные (Чечня), рациональные (Афганистан), иррациональные (сверхразумные) (Югославия);
* По форме борьбы: мирная и немирная;
* По нормативной регуляции: институционализированные (дуэль), неинституционализированные (ссора в метро);
* По потребности субъектов взаимодействия: ресурсные (материальные потребности), статусно ролевые (социальные потребности), конфликты ценностей, норм, принципов (духовные потребности);

Особые конфликты: пустые (ложные) у которых нет предмета (просто из-за плохого самочувствия или непонимания ситуации) и смещенные в которых разными сторонами дается разная интерепретация сути конфликта.

В государственном управлении можно выделить следующие виды конфликтов:

1. Конфликты между политическими и государственно-административными (групповыми и индивидуальными) субъектами (структурами);

2. Конфликты между государственно-административными структурами и организациями государственного и частного секторов;

3. Конфликты между ведомствами, министерствами и другими организационно оформленными звеньями управления;

4. Конфликты между центральными, региональными и местными органами государственного управления;

5. Функционально-ролевые (вертикальные и горизонтальные) конфликты внутри государственных организаций и учреждений;

6. Неформальные конфликты внутри и между отдельными государственными учреждениями.

Диагностика конфликта – это определение состояния развития конфликта; используется для описания и выяснения сущности конфликта, этапа его развития, причин возникновения с целью разработки способов воздействия на участников конфликтного взаимодействия для его прекращения или перевода в др., более спокойную стадию.

Решение конфликта представляет собой устранение полностью или частично причин, породивших конфликт, либо изменение целей и поведения участников конфликта.

Управление конфликтами – это целенаправленные воздействия:

* по устранению (минимизации) причин, породивших конфликт;
* по коррекции поведения участников конфликта;
* по поддержанию необходимого уровня конфликтности, но не выходящего за контролируемые пределы.

Существует достаточно следующие методыуправления и предупреждения конфликтов:

* внутриличностные методы – методы воздействия на отдельную личность;
* структурные методы – методы по профилактике и устранению организационных конфликтов;
* межличностные методы или стили поведения в конфликте;
* персональные методы;
* переговоры;
* методы управления поведением личности и приведение в соответствие организационных ролей сотрудников и их функций, иногда переходящие в манипулирование сотрудниками;
* методы, включающие ответные агрессивные действия.

Выбирая на определенных этапах и фазах развертывания противостояния ту или иную альтернативную стратегию, конкретные органы (структуры, отдельные руководители) могут прибегнуть к технологиям либо *контроля,* либо *управления* конфликтом. В первом случае основной упор делается на превентивные меры, связанные с выявлением конфликтогенных факторов, их первичным анализом и попытками не допустить приобретения спором разрушительных форм) т.е. предотвратить перетекание конфликта от "кризиса к насилию". Использование второго типа технологий требует значительно более существенной затраты энергии и ресурсов со стороны управляющего субъекта и предполагает осуществление конкретных процедур и действий по целенаправленной модификации поведения конфликтующих сторон и изменению внешней среды, окружения конфликта - проведение определенной информационной политики (ею может быть и дезинформация); формирование институциональных структур для ведения переговоров; привлечение дополнительных экономических ресурсов для примирения сторон и т.д.

Там, где конфликтное взаимодействие сторон прямо опосредовано иерархическими зависимостями и нормами служебных взаимоотношений, наиболее распространенными вариантами стратегии являются вытеснение и урегулирование. При этом чаще всего используется такой механизм, как арбитраж должностного лица (или органа), координирующего деятельность структур, где сложилась конфликтная ситуацияя Полномочия вышестоящих органов позволяют им играть ведущую роль как при предупреждении конфликтов и контроле за их протеканием, так и при непосредственном урегулировании. Вертикальная соподчиненность органов управления не только ставит вышестоящие структуры в положение, позволяющее им предписывать конфликтующим сторонам стратегию и тактику действий, - от них зависит, будут ли стороны стремиться добиться максимальных преимуществ за счет контрагента или же пойдут ему на уступки, покинут ли зону конфликта или предпримут шаги по налаживанию сотрудничества. Главенствующие органы в состоянии переместить конфликт в другую область отношений сторон, вовлечь в него другие заинтересованные субъекты, предотвратить или изменить течение конфликта на любой стадии его развертывания. Более того, административный патронат может произвольно менять правила конкурентного взаимодействия сторон и даже восприятие последними своих целей и интересов (например, за счет изменения целей организаций или оценки качественных показателей деятельности служащих).

Благодаря своему доминирующему положению руководство государственных уччреждений выполняет роль своеобразного центра организации среды, сглаживающей течение служебных конфликтов (например, инициирует формирование различного рода комиссий, в т.ч. контролирующих соблюдение служащими норм профессиональных этических кодексов, служб психологической помощий персоналу и т.д.). В этом смысле нередко говорят об использовании руководством госучреждений стратегий "минимальной", "средней" и "максимальной" эффективности, предусматривающих соответственно эволюцию его усилий от конструирования тех или иных институциональных структур, призванных примирить соперничающие стороны, вплоть до создания и поддержания в государственном учреждении постоянного климата сотрудничества и взаимоподдержки служащих.

Во внешней для конкретного госучреждения среде подобное купирование конфликтов, если не хватает сугубо административных рычагов воздействия, требует подключения органов политического управления, не заинтересованных в наличии сколь-нибудь значительной напряженности в государственном аппарате. Показательно, что при урегулировании конфликтов политические институты нередко прибегают к методам "конструирования общественного мнения", обеспечивающим создание выгодной для политической власти общественной атмосферы, которая используется для оказания дополнительного давления на противоборствующие стороны. При переплетении, напластовании различного рода конфликтов и разрастании напряженности, грозящей отклонением тех или иных управленческих структур от политического курса режима, вмешательство политических органов становится особенно необходимым.

Постоянное использование вертикальных методов урегулирования конфликтов имеет свои отрицательные стороны. Такого рода приемы правомерны лишь при урегулировании наиболее острых или потенциально разрушительных для государства противоречий. В иных случаях руководящим структурам следует поддерживать соперничество как один из важнейших внутренних источников развития системы управления. Конкуренция должна воспроизводиться как универсальный социальный механизм, способствующий улучшению работы звеньев и персонала управления, появлению новых перспектив, усилению внутренней энергетики государственно-административной сферы. Разумеется, различные виды соперничества не должны превращать государственные учреждения в арену ожесточенной борьбы, подрывающей силу и целостность государства. Поэтому масштаб и формы применения методов административно-вертикального давления должны определяться спецификой конкретных конфликтов, адекватная оценка которых целиком и полностью зависит от искусства управляющих.

Что касается тех типов противоречий в государственно-административной сфере, которые лишь косвенно опосредованы существующей нормативной системой, то они предполагают значительно более широкий диапазон действий по контролю и управлению течением конфликта. Следует учитывать, что в данном случае применение тех или иных технологий прямо зависит от различий в понимании самой процедуры сознательного регулирования подобных отношений. Среди имеющихся вариантов подхода к проблеме наибольшим влиянием пользуются инженерный, гуманитарный и собственно управленческий подходы.

Но какой бы подход ни использовался) все они предполагают решение ряда универсальных задач, к которым, в частности, относятся: предотвращение возникновения конфликта или его перехода в фазу, значительно увеличивающую социальную цену его урегулирования; выведение на поверхность всех латентных, теневых, неявных конфликтов, чтобы избежать внезапных, обвальных потрясений, на которые невозможно будет правильно и оперативно среагировать; минимизация степени социального возбуждения, вызываемого течением конфликта, в смежных областях жизни и деятельности с тем, чтобы не сдетонировать более широкие потрясения, на урегулирование которых потребуются дополнительные ресурсы и энергия.

На практике выбор управленческих технологий во многом определяется конкретной фазой развития конфликтного взаимодействия, что свидетельствует о необходимости определения этапов в управлении конфликтом. При выделении такого рода этапов некоторые специалисты считают возможным абстрагироваться от реального хода эволюции конфликта, предлагая следующую последовательность действий: институционализация (установление определенных, облегчающих контроль за развитием противоречий единых норм и стандартов поведения сторон); легитимизация (узаконение - в т.ч. и государственное - норм взаимодействия субъектов); структурирование конфликтующих групп (выделение ключевых фигур, излагающих позиции сторон-участников конфликта) и редукция (последовательное ослабление конкуренции за счет перевода противоречий на другой социальный или организационный уровни). По мнению других, этапы в управлении конфликтом должны определяться прежде всего фазами естественного развития противоречий, и, следовательно, требуются особые технологии для фазы возникновения, развития и завершения конфликта. Подобный подход, как представляется, более обоснован ибо позволяет теснее увязывать управленческие технологии со спецификой конкретного конфликта и, в конечном счете, с эволюцией его наиболее важных показателей: "статуса и соотношения сил участников спора.

На стадии возникновения конфликта прежде всего требуется установить подлинные причины разногласий, отделив их от непосредственного повода; дать оценку характера конфликта; структурировать групповые позиции; определить правила и нормы взаимодействия сторон; создать благоприятные внешние условия для проистекания конфликта, а также решить целый ряд специальных технических проблем (обеспечить надлежащие материальные ресурсы для управления ситуацией, установить соответствующие коммуникации, подготовить кадры и т.д.). Второй этап предполагает отслеживание воздействующих на ситуацию факторов, число которых по мере развертывания конфликта постоянно возрастает. Расширяя информационное поле контроля, здесь необходимо уточнить образы и позиции конфликтующих сторон (а кое в чем и пересмотреть их по сравнению с начальным этапом действий); постараться проникнуть в подлинные замыслы контрагентов и раскрыть их возможную тактику; определить рамки допустимого вмешательства; оценить возможности партнеров и противников конфликтующих субъектов. Подобное расширение информационного поля позволит выявить новые обстоятельства, влияющие на "фоновые" (ценностные) и ситуативные представления противоборствующих сторон и их взаимоотношения с союзниками; скорректировать динамику так наз. приписывающего искажения, заставляющего стороны объяснять любые поступки контрагента злым умыслом, решить новые "технические" проблемы коммуникации. При этом главной задачей остается сближение позиций сторон и поиск средств целенаправленного влияния на их отношение друг к другу. Одновременно требуется совершенствовать организационную структуру управляющей системы. изменять способы коммуникационного взаимодействия, поддерживать действие правовых и моральных норм и т.д.

На завершающем этапе характер контролирующих процедур зависит прежде всего от того, по какому из двух сценариев пошло развитие событий: движется ли конфликт в направлении примирения сторон, либо, несмотря на все усилия, складывается тупиковая ситуация. (В последнем случае целесообразно повторить все описанные выше действия еще раз, учитывая изменение внешних и внутренних параметров развития конфликта.) Примирение конфликтующих сторон может иметь как принудительный, так и мирный характер и проявляться либо в разрешении спора, либо полном или частичном его урегулировании. Говоря о мирном урегулировании конфликта, следует назвать следующие формы (предполагающие и соответствующие процедуры) примирения: достижение компромисса на основе сохранения исходных позиций; взаимные уступки, обусловленные истощением ресурсов одной или нескольких сторон; сближение позиций благодаря обретенному в ходе спора взаимному уважению и пониманию субъектами позиций друг друга. Принудительное же примирение предполагает обретение одной из сторон дополнительных ресурсов, обеспечивающих ей превосходство, или изоляцию, а то и полное "уничтожение" одного из соперников (например, увольнение человека или упразднение какого-либо ведомства).

Комбинирование различных вариантов действий в соответствии с типом, временем и характером развития противоречий дает возможность не только контролировать и управлять течением конфликта, но и получить итоговые результаты, благотворно влияющие на управление всеми процессами в государственно-административной сфере.

**11. Организационная эффективность и подходы к ее измерению**

Организационная эффективность – это та степень, в которой организация реализует свои цели. Эффективность оценивает ту степень, в которой многообразные организационные цели – будь то цели официальные или оперативные – достигаются.

При измерении эффективности организации во главу угла ставятся различные ее части. Организации получают ресурсы из окружающей среды, а затем эти ресурсы трансформируются в продукцию, которая вновь возвращается в среду.

Целевой подход к организационной эффективности исходит из важности достигнутого уровня производства и из того, удалось ли организации достичь поставленных целей с точки зрения заданного уровня производства, выпуска продукции.

Системно-ресурсный подход определяет организационную эффективность, изучая начало процесса выпуска продукции и оценивая, на сколько эффективно организации удалось приобрести ресурсы, необходимые для высоких производственных показателей.

Подход с точки зрения внутриорганизационных процессов сосредоточен на внутриорганизационной деятельности и определяет организационную эффективность на основе ее внутреннего социального климата («внутреннего здоровья») и экономической рентабельности (производительности).

Подход с точки зрения всех экономически заинтересованных сторон делает основной акцент на любой группе как внутри организации, так и за ее пределами, которая так или иначе связана с данной организацией и заинтересована в обеспечении ее нормального функционирования. Это и кредиторы, и поставщики, и сотрудники, и собственники / владельцы – все они являются заинтересованными сторонами. С точки зрения данного подхода (его также называют подходом «избирательных округов») показателем общеорганизационной эффективности служит степень удовлетворения запросов всех заинтересованных лиц / групп лиц, т. е. тех, у кого есть свой интерес к данной организации. У каждой такой заинтересованной стороны будет свой собственный (отличный от других) критерий организационной эффективности, в основе которого будет лежать отличающий именно данную группу лиц (или лицо) личный интерес к организации.

**12. Политическая, административная и экономическая власть в государственном управлении**

Понятие “политическая власть” прежде всего означает государственную власть вообще. Политическая — государственная власть функционирует в виде известных трех ветвей (или сфер) власти. Другой, более узкий, смысл данного понятия — обозначение власти руководящих государственных органов и негосударственных (общественных) организаций, например партий. В таком толковании политическая власть, воплощенная организационно в отдельных конкретных институтах, означает способность последних влиять на поведение и деятельность людей с помощью политического авторитета государственного органа, регламентации поведения, определенных актов, идей, государственных символов, социально-политических норм, традиций и социальных ценностей. Когда говорят, например, об отделении административно-государственного управления, аппарата государственного администрирования от политики, то имеется в виду политическая деятельность, связанная с принятием общих руководящих решений, с разработкой принципов и стратегий управления, с борьбой за власть.

Политическая власть характеризуется четкими существенными признаками : а) ее источник — народ; непосредственный субъект — государство, его органы (институты); ее основная функция — выражение общей воли и защита общих интересов социальных групп, регулирование общественных отношений и социальных конфликтов. Политическая власть, будь то государственная или партийная, отличается от других видов власти названными признаками. Она первенствует над всеми другими, потому что воплощает собою волю и интересы общества в целом или больших социальных групп и слоев. В этом ее сила и одновременно опасность. Расчленение единой государственной политической власти, ее функций на три составляющих (законодательную, исполнительную и судебную) означало решение двух взаимосвязанных исторических задач: защиты общества от самовластия правителей и всемогущества государственной машины, а также разделения труда в сфере государственной власти как деятельности.

Административная власть — понятие, обозначающее один из видов исполнительной власти, отождествляющейся с властью управляющего субъекта. Ее функция двойственна: принуждение к исполнению правовых норм и реализация государственных полномочий для обеспечения функций управления. Субъект административной власти — административный институт как агент государства и его аппарат (орган госслужбы), действующий по поручению, от имени государственной исполнительной власти, но не от политических представительных органов. В качестве субъекта выступают и отдельные должностные лица, которые нередко превращают индивидуальную властную волю в государственную. Объект действия административной власти: конкретные индивиды, малые социальные группы, трудовые коллективы, межличностные и групповые отношения, разнообразные процессы трудовой и иной общественной деятельности и поведения. Типичная модель властеотношения (администрирования): “команда (приказ) — исполнение”, основное средство воздействия на подвластного — различные формы принуждения (открытого или реально возможного), выступающего в виде санкций, фиксирующих ответственность человека перед властью. Административная власть, в отличие от политической, является орудием защиты и реализации интересов не целого (общественной системы), а части, отдельных групп, организаций. В этом смысле администрирование и как властеотношение (тип командования) и как управленческая деятельность — конкретно ориентированная, аппаратная деятельность государственных служащих. Администрирование — процесс управляющей деятельности — отнюдь не сводится только к принуждению исполнять закон или какую-либо руководящую директиву политического органа. Принуждение, санкции — лишь необходимая, но не самодостаточная часть механизма осуществления властна.

Экономическая власть - это контроль над экономическими ресурсами, собственность на различного рода материальные ценности. В обычные, относительно спокойные периоды общественного развития, экономическая власть доминирует над другими видами власти, поскольку экономический контроль - это не просто контроль над одной из областей человеческой жизни, никак не связанной с остальными, это контроль над средствами достижения наших целей.

Поскольку государство становится агентом экономического процесса, то использование экономических средств политического господства над людьми и в целях управления вполне закономерно. Экономические стимулы, власть денег — это своеобразная “невидимая рука” государственной воли и интересов, заменяющая административно-правовое принуждение и физическое насилие. Она “достает” и отдельных граждан, и любые социальные группы, и организации общественно-политические, не нуждаясь в какой-либо легитимности. Сила экономической власти — в вездесущем материальном интересе общественных субъектов. Влияние экономической власти на само государство, все его ветви и уровни власти и управления противоречиво: из средства осуществления государственной политической воли она превращается в господствующую над государством силу. Особенно в условиях ограниченности материальных ресурсов и концентрации львиной доли общественного богатства в руках кучки собственников.

Опасность чрезмерного влияния на общество экономической власти и ее доминирования над политической, государственной побуждала и побуждает искать пути ее ограничения и разумной регламентации. Основной путь, предложенный западной цивилизацией, — отделение государства от экономики, государственной власти — от собственности.

**13. Организационная культура и кадровая политика на государственной службе**

Организационная культура государственной службы представляет собой комплекс ценностей и норм служебного поведения, принимаемых и разделяемых государственными служащими определенного государственного органа и являющихся продуктом их совместной деятельности. Существуют два аспекта рассмотрения организационной культуры - объективный и субъективный. Объективную организационную культуру обычно связывают с функционированием государственного органа. Она включает нормативный уровень, то есть ценности и нормы деятельности государственных служащих, которые отражаются в декларируемых принципах и символике государственного органа. Декларируемые принципы фиксируются в нормативно-правовых актах федерального, регионального и локального уровней, регламентирующих действия государственных служащих. Символика представляет собой совокупность эмблем, сознательно создаваемых организацией как знаков принадлежности к ней. Она находит отражение в обстановке помещений, специальной одежде, настенных изображениях и других материальных атрибутах деятельности.

Субъективная организационная культура относится к уровню индивидуального восприятия государственным служащим существующих в организации ценностей. Ценность, воспринятая индивидом, выступает в качестве социальной установки, которая включает два элемента. Первый элемент - когнитивный. Он отражается в представлениях государственных служащих о принципах деятельности организации и взаимоотношениях ее членов, которые могут носить как дескриптивный, так и оценочный (аффективный, эмоциональный) характер. Второй - конативный. Он предполагает формирование моделей поведения индивида, как деятельностного, так и речевого.

Организационные культуры сочетают в себе признаки административной (один из основных мотивов деятельности государственных служащих – экономический интерес и стабильность, ценится порядок, четкое планирование, каждый занимается своим делом) и органической (развито и позитивно оценивается социальное взаимодействие, часть государственных служащих ориентирована на социальное партнерство, служение обществу) организационных культур. При этом первая группа признаков превалирует. Организационная культура государственной службы характеризуется как коллективную, где ценятся умение работать в коллективе, партнерские отношения, где развиты социальные связи и значима социально-психологическая атмосфера. Организационная культура ориентирована на роли, которые определяются нормами, закрепленными нормативно или негласно существующими. Преобладают преимущественно вертикальные служебные отношения, основанные на иерархии и субординации. В нестандартной управленческой ситуации они корректируются с учетом конкретных обстоятельств.

Кадровая политика – это система работы с персоналом, обеспечивающая оптимальный для достижения целей организации кадровый состав. В нашем случае мы будем понимать под реализацией единой государственной кадровой политики использование единых кадровых технологий на основе общих принципов для формирования кадрового состава государственной службы, способного на должном уровне реализовывать функции государства.

Основные принципы государственной кадровой политики обозначены в федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003-2005 годы)» [Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336] и нашли свое отражение в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Их можно сформулировать следующим образом:

* + - доступность: открытость государственной службы для поступления граждан на любой уровень должностной иерархии [Открытая кадровая политика, в отличие от закрытой, в которой персонал набирается только на низшие уровни организационной иерархии, предполагает реализацию принципа "бокового входа" - возможность привлечения высококвалифицированных кадров на все уровни "со стороны"] и равенство условий доступа граждан на государственную службу;
		- конкурсность: привлечение на государственную службу наиболее квалифицированных кандидатов на основе единых требований в ходе открытого конкурса;
		- гласность: кадровые решения и их основания открыты и подконтрольны гражданскому обществу;
		- конкурентоспособность: привлекательность государственной службы на рынке труда;
		- вознаграждение по результатам деятельности: прямая зависимость денежного содержания государственного служащего и его должностного роста от результатов его служебной деятельности;
		- профессиональное развитие: наличие системы непрерывного профессионального образования государственных служащих, осуществляемого по единым стандартам.

Кадровые технологии в системе госслужбы должны отвечать следующим требованиям:

* + - эффективность;
		- экономичность в использовании;
		- унифицированность и адаптированность к специфике государственной службы;
		- открытость для контроля со стороны общества.

Законодательство о государственной службе, федеральный закон "О государственной гражданской службе", нормативные правовые акты в его развитие фактически определяют те кадровые технологии, применение которых необходимо на государственной службе. Среди них:

* + - открытый кадровый конкурс;
		- формирование и использование кадрового резерва;
		- аттестация;
		- квалификационный экзамен;
		- образовательные технологии;
		- мотивация и стимулирование на основе оценки результатов деятельности;
		- регламентация деятельности (использование должностных регламентов).

**14. Понятие функции управления м виды функций управления**

Система государственного управления состоит из повседневного осуществления определенных функций. Термин «функция» применяют для обозначения деятельности любых государственных органов независимо от их цели. Функционировать — значит действовать, быть в действии, исполнять обязанности. Функция есть и обязанность, и круг деятельности, и назначение. Функция управления как понятие — это определенное направление специализированной деятельности исполнительной власти, содержание которой характеризуется однородностью и целевой направленностью.

Характер задач, связанных с управлением, влияет на сущность управленческих функций. Задачи, которые осуществляются органами государственного управления, весьма разнообразны. Каждая управленческая акция предусматривает наличие определенной цели и использование для ее достижения соответствующих способов. Сущность и назначение управленческих функций обусловлены системой социально-экономических, социально-политических и иных факторов, которые существуют в государстве.

Функции исполнительной власти, как уже подчеркивалось, являются относительно самостоятельными и универсальными. Существуют различные подходы относительно их классификации. Их делят на политические и технические функции, или функции общего управления и специализированные функции, функции осуществления суверенитета (внешнего и внутреннего), экономические, социальные, социально-воспитательные функции и т. п.

Наиболее распространенной в отечественной литературе является классификация функций государственного управления на общие, специальные и вспомогательные.

Общие функции оказывают объективно необходимое влияние на определенные процессы, которые происходят в хозяйственной, политической, социально-культурной и иных сферах. Эти функции являются основными, присущими любому управлению, независимо от того, на каком уровне и в каких отраслях они осуществляются. Общие функции государственного управления — прогнозирование, планирование, организация, регулирование, координация, учет, контроль. Эта классификация построена на основании внутренней технологии управленческой деятельности.

Функция прогнозирования. Необходимость в прогнозировании вытекает из самой природы государственного управления, ибо оно должно решать как повседневные задачи, так и перспективные проблемы. Прогнозирование — это научное предвидение, систематичское исследование состояния, структуры, динамики и перспектив управленческих явлений и процессов, присущих субъекту и объекту управления. Прогнозирование обусловлено также характером объекта управления, который отличается значительной динамичностью. Нельзя осуществлять управленческие действия без знания их последствий. Поэтому управленческая система должна быть прогнозируемой. Государственное управление призвано решать долгосрочные, перспективные задачи. Если органы исполнительной власти не будут иметь прогнозов, решение этих задач будет осуществляться в условиях соответствующей неопределенности. В управленческом процессе прогнозирование используется и как функция, и как принцип, и как метод управления. Поэтому органы исполнительной власти должны разрабатывать прогнозы, управлять ими, решать на их основании свои задачи.

Функция планирования присутствует на всех уровнях иерархии управления. Она состоит в определении цели, направлений, задач, способов реализации тех или иных процессов (социальных, экономических, политических, культурных и др.), разработке программ, с помощью которых должна быть достигнута цель. Путь реализации функции планирования имеет такой схематический вид: необходимость — задачи — функция — решение (цель). Методика планирования основывается на принципах научности, комплексности, многовариантности решений, выборе оптимального варианта, нормативности и др.

Функция организации связана с созданием организационного механизма. Цель этой функции — сформировать управляющие и управляемые системы, а также связи и отношения между ними. Особенность функции организации относительно иных самостоятельных функций состоит в том, что это единая функция, которая обеспечивает взаимосвязь и эффективность всех иных функций управления. Содержание функции организации включает создание органов управления, построение структуры аппарата управления, формирование управленческих подразделений, звеньев, разработку положений об органах управления, установление взаимосвязей между управленческими структурами, подбор и расстановку кадров и др. Организация означает также реорганизацию и ликвидацию органов управления, предприятий, учреждений.

Благодаря функции регулирования достигается необходимое состояние упорядочения и устойчивости системы управления. Регулирование охватывает главным образом текущие мероприятия по любым отклонениям от задач и заданных программ. С помощью регулирования осуществляются непосредственное руководство, поведение управляемых объектов. Под влиянием регулирования управленческие процессы происходят в заданном направлении и в соответствии с установленной программой. Необходимость оперативного регулирования обусловлена исключительно мобильностью самого управления. Способность управленческой системы самостоятельно сохранять равновесие относительно возбуждающих влияний (отклонений) является результатом осуществления функции регулирования.

Координация как функция обеспечивает согласование деятельности систем управления. Благодаря координированию согласовываются действия не только руководителей внутри управленческого звена, но и действия руководителей иных управленческих структур.

Функция учета связана со сбором, передачей, хранением и обработкой данных, регистрацией и группированием сведений о деятельности системы управления, наличии и затратах ресурсов и т. п. Учет является предпосылкой контроля.

Функция контроля имеет свои особенности относительно всех иных функций. Так, если планирование ставит задачу, организация приводит систему управления в состояние возможности выполнения этой задачи, то контроль характеризуется универсальностью относительно управленческой системы. Контроль призван постоянно представлять информацию о действительном состояния дела относительно выполнения задач.

Контроль начинается с получения информации о действительном состояния управляемого объекта и заканчивается принятием решений, которые предусматривают соответствующую коррекцию в системе управления для достижения запланированной цели. Контроль основывается на принципе обратных связей, которые существуют при любом взаимодействии субъекта и объекта в системе управления. Каждая общая функция управления взаимосвязана с другими.

Рассмотренные общие функции управления необходимы для осуществления государственного управления как на общегосударственном, так и на региональных, местных, отраслевых уровнях.

Специальные функции характеризуют особенности конкретного субъекта или объекта управления.

К основным специальным функциям государственного управления относятся:

обеспечение государственного суверенитета и экономической самостоятельности государства, осуществление внутренней и внешней политики государства;

разработка проекта Закона о Государственном бюджете и обеспечение его выполнения;

разработка и осуществление общегосударственных программ экономического, научно-технического, социального и культурного развития государства и др.

Специальные управленческие функции осуществляет Президент РФ как глава государства. Среди них: руководство внешнеполитической деятельностью государства, назначение и увольнение глав дипломатических представительств РФ в других государствах и при международных организациях; назначение по представлению Премьер-министра членов Кабинета Министров, руководителей иных центральных органов исполнительной власти, а также глав местных государственных администраций и прекращение их полномочий на этих должностях (расстановка кадров); принятие в случае необходимости решения о введении в государстве или в отдельных его местностях чрезвычайного положения, а также объявление в случае необходимости отдельных местностей РФ зонами чрезвычайной экологической ситуации; присвоение высших военных званий и классных чинов, награждение государственными наградами; установление президентских отличий и награждения ими и др.

Разграничение функций существует и на низших уровнях государственной исполнительной власти. Так, местные государственные администрации на соответствующей территории обеспечивают осуществление таких основных функций: выполнение Конституции и законов РФ, актов Президента, Кабинета Министров РФ, иных органов исполнительной власти; поддержание законности и правопорядка; соблюдение прав и свобод граждан; выполнение государственных и региональных программ социально-экономического и культурного развития; программ охраны окружающей среды; подготовка и выполнение соответствующих областных и районных бюджетов; отчет о выполнении соответствующих бюджетов; взаимодействие с органами местного самоуправления; реализация других предоставленных государством, а также делегированных соответствующими советами полномочий.

Перечень основных специальных функций исполнительной власти свидетельствует о том, что они являются многочисленными и разнообразными, но вместе с тем взаимосвязанными как задачи, которые решаются органами управления. Сравнение общих функций со специальными приводит к выводу о том, что первые связаны с процессами государственного управления, т. е. проявляются в любых взаимодействиях соответствующих управляющих и управляемых систем. Содержание же специальных функций представляют не общие закономерности, а особенности взаимодействия конкретных субъектов и объектов государственного управления.

Специальные функции можно сгруппировать по типам основных задач (особенно на высшем уровне): это подбор кадров и их расстановка, составление бюджета, осуществление долгосрочных целей и преодоление кризисных ситуаций. Особенно большое значение в деятельности исполнительной власти уделяется принятию и осуществлению долгосрочных целей, тогда как кадровая и бюджетная политика относится к категории способов, но не цели. Такое направление деятельности исполнительной власти, как преодоление кризисных ситуаций, является особенным. Имеются в виду любые кризисы — общенациональные или местные, от стихийного бедствия (землетрясения, наводнения) к всеобщей стачке, проблемы и события, которые могут нарушить общественный порядок, общественную безопасность (например, споры о благоустройстве в той или иной местности, захват заложников террористами, угон самолета, недопустимое давление со стороны другого государства на интересы нашего государства и другие конфликтные ситуации). Особенность кризисных ситуаций состоит в том, что решения должны быть быстрыми, оперативными, наглядными, касающимися различных органов управления, учреждений, предприятий, которые в этой ситуации координируют свои действия. Функция координации (внешняя) в подобных ситуациях доминирующая.

Специальные функции (как наиболее многочисленные) разделяются на виды в зависимости от сфер управления. Такая специфичность функций присутствует в сферах экономики, социально-культурной, административно-политической.

Дальнейшая дифференциация функций, обусловленная особенностями объектов управления, происходит внутри этих сфер управления благодаря вспомогательным функциям. Основное их назначение — обеспечение обслуживания процессов общих и специальных функций. С их помощью создаются необходимые условия для нормальной деятельности управленческих структур.

Такая классификация функций является наиболее распространенной не только в теории, но и в практике управления. По критерию обеспечения потребностей вспомогательные функции классифицируют по следующим группам: а) в целевозлагающей организации — прогнозирование, стратегическое и текущее планирование; б) в необходимых ресурсах — финансирование, материально-техническое снабжение, транспортное обслуживание, стимулирование, трудовые ресурсы, кадровое обеспечение; в) в упорядоченности, согласованности в действиях — управление, координация, организация, контроль и др.; г) в постоянном совершенствовании самой системы управления — организация, диагностирование, проектирование, организационное развитие и т. п.

Приведенное разделение функций государственного управления носит условный характер, поскольку в действительности, на практике они переплетаются, взаимодействуют между собой в единой системе влияния субъекта на объект управления

**15. Понятие и сущность организационной структуры управления**

под организационной структурой управления необходимо понимать совокупность управленческих звеньев, расположенных в строгой соподчиненности и обеспечивающих взаимосвязь между управляющей и управляемой системами.

В структуре управления выделяются следующие элементы:

- звенья (отделы);

- уровни (ступени управления);

- связи (горизонтальные и вертикальные).

Каждая организационная структура обладает своими специфическими особенностями, которые в значительной степени влияют на поведение и эффективность деятельности персонала.

К структуре управления предъявляется множество требований, отражающих ее ключевое для менеджмента значение. Главные из этих требований к организационной структуре могут быть сформулированы следующим образом:

1. Оптимальность. Структура управления признается оптимальной, если между звеньями и ступенями управления на всех уровнях устанавливаются рациональные связи при наименьшем числе уровней управления.

2. Оперативность. Суть данного требования состоит в том, чтобы за время от принятия решения до его исполнения в управляемой системе не успели произойти необратимые отрицательные изменения, делающие ненужной реализацию принятых решений.

3. Надежность. Структура аппарата управления должна гарантировать достоверность передачи информации, не допускать искажений управляющих команд и других передаваемых данных, обеспечивать бесперебойность связи в системе управления.

4. Экономичность. Задача состоит в том, чтобы нужный эффект от управления достигался при минимальных затратах на управленческий аппарат. Критерием этого может служить соотношение между затратами ресурсов и полезным результатом.

5. Гибкость. Способность изменяться в соответствии с изменениями внешней среды.

6. Устойчивость структуры управления. Неизменность ее основных свойств при различных внешних воздействиях, целостность функционирования системы управления и ее элементов.

Совершенство организационной структуры управления во многом зависит от того, насколько при ее построении соблюдались принципы построения:

1) Целесообразное число звеньев управления и максимальное сокращение времени прохождения информации от высшего руководителя до непосредственного исполнителя;

2) Четкое обособление составных частей организационной структуры

(состава ее подразделений, потоков информации и пр.);

3) Обеспечение способности к быстрой реакции на изменения в управляемой системе;

4) Предоставление полномочий на решение вопросов тому подразделению, которое располагает наибольшей информацией по данному вопросу;

5) Приспособление отдельных подразделений аппарата управления ко всей системе управления организацией в целом и к внешней среде в частности.

Существуют следующие организационные структуры управления:

. Линейная;

. Многолинейная (функциональная);

. Линейно-штабная.

Линейная организационная структура управления – это одна из простейших организационных структур управления. Она характеризуется тем, что во главе каждого структурного подразделения находится руководитель-единоначальник, наделенный всеми полномочиями и осуществляющий единоличное руководство подчиненными ему работниками и сосредоточивающий в своих руках все функции управления.

Многолинейная (функциональная) организационная структура управления организацией. Функциональное управление осуществляется некоторой совокупностью подразделений, специализированных на выполнении конкретных видов работ, необходимых для принятия решений в системе линейного управления.

Линейно-штабная организационная структура управления. При такой структуре управления всю полноту власти берет на себя линейный руководитель, возглавляющий определенный коллектив. Ему при разработке конкретных вопросов и подготовке соответствующих решений, программ, планов помогает специальный аппарат, состоящий из функциональных подразделений (управлений, отделов, бюро и т.п.).

**16. Сравнительный анализ основных моделей местного самоуправления**

Зарубежный мир чаще всего использовал три модели: англосаксонскую (английскую), континентальную (французскую) и советскую.

Выделение этих моделей основывается в первую очередь, на принципах, лежащих в основе отношений различных органов местной власти между собой и с органами вышестоящей власти. Местные представительные органы, следующие англосаксонской модели (Великобритания, Канада, Австралия, США и др. государства), формально выступают как автономно действующие, в пределах предоставленных им полномочий, и практически не подчиняются вышестоящим органам власти. К тому же в местных органах власти англосаксонской модели отсутствовали уполномоченные центрального правительства с функциями опекунства. Это вовсе не означает, что деятельность местных органов в этом варианте находится вне контроля государства: он осуществляется косвенно, т. е. через суд и центральные министерства и ведомства.

В Великобритании местные органы власти получили большие полномочия еще на рубеже XIX-XX вв., но в 1970-1980-е гг. центральная власть вновь ввела ряд ограничений местного самоуправления (особенно в вопросах финансов и налогообложения).

В США местные органы практически полностью самостоятельные в подведомственных им областях, многие полномочия и сферы деятельности переданы на уровень местного самоуправления и осуществляются без какого-либо вмешательства со стороны не только федеральных органов власти, но и руководящих структур штатов. Причем деятельность местных органов регулируется исключительно законодательством штатов: федеральная власть во взаимоотношения руководства штатов и местной власти практически не вмешивается еще с 1868 г. В конституциях всех штатов имеются статьи, закрепляющие права и обязанности местного самоуправления, однако в разных штатах эти права и обязанности далеко не одинаковы. В этом отношении штаты можно подразделить на две группы.

В первую группу включают штаты, в конституциях которых перечень законодательных норм весьма ограничен (к примеру, Миссисипи, Алабама). К другой группе можно отнести штаты, в конституциях которых вопросы местного самоуправления освещаются всесторонне. Отметим одну деталь. Местное самоуправление в США складывалось на заре американского государства, причем колонисты, проживавшие в небольших поселках, которые тогда преобладали в стране, использовали известные им традиционные формы самоуправления, вывезенные из Англии. Отсюда и разнообразие форм организации местных органов власти, которые успешно функционируют и в настоящее время.

Несколько иной характер имеет континентальная модель, которую нередко называют французской, ибо начала этого варианта местного самоуправления заложила Франция. Ее придерживается и большинство франкоязычных государств, а также целый ряд европейских стран.

Суть континентальной модели состоит в том, что наряду с широкими правами и значительной самостоятельностью местных органов власти сохраняется определенная подчиненность муниципальных звеньев вышестоящим, а порою осуществляется и прямое государственное управление муниципальными образованиями.

Так, до реформы 1982 г. во Франции решения муниципального совета имели силу лишь после утверждения префектом, назначенным государственными органами власти. Более того, префект имел право отменить решения муниципального совета, если они, по его мнению, не соответствовали утвержденному законодательству. В начале 1980-х гг. степень зависимости местного самоуправления от центра во Франции была несколько снижена.

В 1983 г. было принято несколько законов, согласно которым ни один административно-территориальный орган не может осуществлять опеку над другим. Однако по ряду вопросов контроль по-прежнему осуществляется.

В Италии, которая в организации местного самоуправления также опирается на континентальную модель, в ст. 130 конституции страны записано, что руководство областей имеет право осуществлять контроль за законностью актов местных органов власти.

В Швеции наряду с низовым звеном местного самоуправления, представленным коммунами, существует средний уровень (как и во Франции) — лэны. В этих структурах органов местной власти центральное правительство имеет своих представителей, контролирующих их работу.

В Нидерландах местное самоуправление получило правовое закрепление в 1848 г., когда были пересмотрены многие статьи конституции и муниципалитеты получили статус независимых единиц. Но в конституции особо подчеркивалось, что правительство страны сохраняет контроль за органами местного самоуправления, а также, что местные органы играют двойную роль — управляют своими территориями и одновременно являются помощниками центрального правительства1.

В целом ряде государств успешно функционирует так называемая смешанная модель самоуправления, включающая элементы англо-саксонской и французской моделей. Это в определенной степени относится к Японии, Германии, Австрии.

Отличая тенденции современного развития местного самоуправления на Западе, зарубежные авторы подчеркивают, что общественная структура управления в каждом государстве находится под сильным влиянием исторических факторов и политической культуры, а это значительно расширяет диапазон общественных механизмов: от передачи функций на самый низкий уровень до усиления централизованного контроля. Несмотря на различия в своем историческом развитии, западноевропейские страны имеют сходную тенденцию стремления к золотой середине, где-то между централизацией и децентрализацией. Иными словами, центральное правительство признает автономию местных органов власти, но з то же время устанавливает над ними определенный контроль.

Важное значение на Западе придается конституционно-правовым гарантиям местного самоуправления. Ведь без законодательного закрепления прав и гарантий местного самоуправления невозможно его нормальное функционирование.

В большинстве стран приняты специальные законы о местном самоуправлении; правовые основы местного самоуправления закреплены в конституциях ряда государств, а в федеративных государствах — в конституциях субъектов федерации.

Так, в ФРГ местное самоуправление защищено конституционно-правовыми гарантиями трех видов. Во-первых, это институционные гарантии, закрепленные в конституции в ст. 28. В ней четко определено, что в общинах «народ должен иметь представительство, обеспечиваемое в результате всеобщих, прямых, свободных, равных выборов при тайном голосовании... Общинам должно быть предоставлено право решать местные вопросы в рамках закона под собственную ответственность.

Иными словами, закрепленная Конституцией институционная гарантия означает, что самоуправление как форма организации в принципе неприкосновенно.

Институционная гарантия обеспечивает право общины решать вопросы местного значения и нести за них ответственность. Под собственную ответственность, в рамках конституций ФРГ и отдельных земель, общины имеют права:

— самостоятельность в решении организационных вопросов (общины имеют право создавать различные органы и определять их организационную структуру);

— самостоятельность в решении кадровых вопросов (подбор кадров, прием на работу, продвижение по службе, увольнение);

— самостоятельность в вопросах планирования (составление перспективных планов использования территории и застройки);

— самостоятельность в решении финансовых вопросов (общины имеют собственные статьи доходов и расходов, несут ответственность за финансовое развитие территории);

— самостоятельность в издании нормотворческих актов (общины имеют общинные уставы и уложения);

— самостоятельность в вопросах налогообложения (общины имеют право взимать налоги, но это право ограничено приоритетом законов земель и государства).

Во-вторых, в ФРГ обеспечены конституционно-правовые гарантии в сфере финансовых отношений. Они закреплены в ст. 106 и 107 Основного закона ФРГ.

В-третьих, общины в ФРГ обеспечиваются конституционно-судебными гарантиями правозащиты. Согласно ст. 93 Конституции ФРГ общины имеют право опротестования через Конституционный суд случаев вмешательства в вопросы самоуправления со стороны вышестоящих органов власти — федеративных и земельных. Вот как формулируется это право в ст. 93: «Общины имеют право в судебном порядке обжаловать путем выдвижения административного иска любые решения федерации или земель, принятые на основании федеральных и земельных законов и повлекшие за собой нарушение права на местное самоуправление. В этом случае проводится проверка конституционного соответствия законов. Если административно-судебная инстанция сочтет соответствующий закон антиконституционным, она должна приостановить его действие и передать вопрос в Конституционный суд».

Рассматривая ст. 28 Конституции ФРГ,можно сделать вывод, что государство в своей законодательной и исполнительной деятельности обязано внимательно относиться к органам местного самоуправления, не допускать проявления произвола и превышения власти.

Конституционное регулирование местного самоуправления в федеративных и унитарных государствах практически не имеет различий. В одних федеративных государствах, как уже отмечалось, законодательные акты принимают субъекты федерации, в других же — правовые нормы фиксируются в федеральных конституциях. В то же время в унитарных государствах правовым нормам местного самоуправления посвящены целые главы. Например, в Конституции Японии 1947 г. выделена специальная VIII глава «Местное самоуправление». В ней четко определена иерархическая система муниципий, которая строится в два звена. Нижнее звено составляют сельские общины, поселки и города; верхнее — префектуры, которые в свою очередь делятся на 4 категории. По Конституции муниципии наделены правом управлять имуществом, осуществлять управление в своих границах; они имеют право принимать обязательные постановления местного значения, за невыполнение которых предусматривается уголовное наказание. Парламент Японии может принять закон, относящийся к какой-либо конкретной муниципии, только при получении согласия абсолютного большинства ее жителей. Это достигается путем референдума.

**17. Содержание и сущность программно-целевого управления**

Программно-целевое управление— управление, ориентирующееся на достижение конкретного конечного результата в решении определенной проблемы, развитии той или иной отрасли или региона и в заранее установленные сроки. Основными принципами программно-целевого управления являются: ориентация на конечную цель, сквозное планирование объекта управления, принцип непрерывности. Программно-целевое управление предназначено для решения сложных проблем общественного производства, возникающих при реализации крупномасштабных народнохозяйственных, межотраслевых и межрегиональных целей с жесткими директивными сроками. Основными этапами программно-целевого управления являются: формулировка цели программы; декомпозиция (расчленение) цели на отдельные задачи и мероприятия — формирование дерева целей и задач и оценка его элементов; обоснование альтернативных направлений (средств) достижения целей программы; оптимизация распределения ресурсов между отдельными ветвями дерева целей и темпов финансирования; изменение приоритетности отдельных целей программы или средств их достижения; адаптация целевой части программы к изменяющимся внешним условиям. С усложнением задач развития и совершенствования производства роль программно-целевого управления возрастает. Принципы программно-целевого управления, разработка и осуществление комплексных целевых программ находят все большее распространение на всех уровнях управления — народном хозяйстве в целом, отраслях и регионах, объединениях и предприятиях.

Программно-целевое управление **- о**дин из видов планирования и управления, в основе которого лежит ориентация деятельности на достижение поставленных целей. Программно-целевое планирование построено по логической схеме «цели—пути—способы—средства». При программном управлении во главу угла ставится не сложившаяся организационная структура, а управление элементами программы, программными действиями.

Программно-целевое управление- одна из важнейших функций государственного управления, представляющая определенный способ государственного воздействия на состояние и деятельность объектов государственного регулирования в различных сферах общественной жизни (экономика, социальная защита, культура, образование, наука и т.п.). Программно-целевое управление- специальная функция органов исполнительной власти, урегулированная программно-целевое управление является одним из основных направлений деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти и состоит из ряда последовательно осуществляемых функций: разработка прогнозов развития отдельных отраслей, регионов, разработка на базе прогнозных данных целевых программ развития, подготовка решений об утверждении программ и объемов их финансирования, контроль за исполнением намеченных программами мероприятий и планов их реализации.

Федеральные целевые программы - один из механизмов реализации структурной политики государства в экономической и социальной сфере. Правительством РФ определены требования к содержанию этих программ. Ежегодно в федеральном бюджете утверждается объем финансирования по перечню федеральных программ, финансирование которых предусмотрено в данном бюджетном году. В субъектах РФ также применяется Программно-целевое управление . путем разработки и принятия региональных целевых программ социального и экономического развития субъекта РФ.

**18. Государственная служба**

Государственная служба представляет собой: во-первых, профессиональную служебную деятельность граждан по выполнению полномочий органов государственной власти и управления; во-вторых, совокупность правовых, социальных и организационных норм, правил, стандартов и традиций по реализации конституции и законов государства, его политических, экономических, социальных задач; в-третьих, публично-правовое отношение между государством и государственными служащими по поводу, условий, методов и результатов служения государству и обществу; в-четвертых, практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения государственных должностей, учрежденных в государственных органах.

Государственная служба как правовой институт есть совокупность юридических норм, регулирующих становление, организацию и функционирование государственных структур (государственных органов) и государственных служащих, их деятельность по реализации Конституции и законов Российской Федерации, а также личный правовой статус этих служащих.

Федеральное законодательство о государственной службе представлено законодательными актами двух уровней.

Первый уровень — это законы.На первом месте стоит базовый Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации», вступивший в юридическую силу 27 мая 2003 г. Он определяет правовые и организационные основы системы государственной службы РФ, в том числе системы управления государственной службой. На втором месте находится Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г., который устанавливает правовые, организационные и финансово-экономические основы государственной гражданской службы Российской Федерации.

Второй уровень федерального законодательства — подзаконные нормативно-правовые акты Российской Федерации. Это указы Президента и постановления Правительства РФ, которые играют большую роль в деле оперативного регулирования нашей государственной службы.

В ряду президентских указов, регулирующих государственную службу РФ, в первую очередь следует выделить указ Президента РФ № 1336 от 19 ноября 2001 г. «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской федерации (2003— 2005 годы)». На основании этого документа в стране осуществляется реформирование государственной службы, целью которого является повышение эффективности государственной службы в целом, ее видов и уровней, оптимизация затрат на государственных служащих и развитие ресурсного обеспечения государственной службы.

Из последних указов Президента РФ о гражданской службе следует отметить Указ № 159 от 16 февраля 2005 г. «О примерной форме служебного контакта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации» и цикл указов от 1 февраля 2005 г.: № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации», № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценке их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)», № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», №113 «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральными государственными гражданскими служащими».

На уровне субъектов Федерациивопросы государственной гражданской службы регламентируются конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, а также нормативными правовыми актами государственных органов субъектов РФ.

Конституция РФ содержит исходные основы и принципы организации и функционирования российской государственной службы, кадровой политики в системе государственной службы, а также основы правового положения государственных служащих современной России.

В ней, в частности, закрепляются:

* верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (ч.2 ст.4);
* единство системы государственной власти и разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 5);
* приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие (ст. 18);
* обязанность государства соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2);
* разделение законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10); равный доступ граждан к государственной службе (ч. 4 ст. 32);
* некоторые обязанности высших должностных лиц (ч. 2 ст. 24, ч. 3 ст. 41, ч, 2 ст. 46 и др.).

Главной задачей и целью государственной службы является реализация в жизнь Конституции и законов РФ, законодательства субъектов РФ, обеспечение правопорядка и законности в стране, а также решение других масштабных задач — обеспечение национальной безопасности, государственного суверенитета, экономической самостоятельности и т.д.

. С точки зрения функционального предназначения можно выделить следующие целигосударственной службы как правового института:

* создание и развитие нормативно-правовой базы государственной службы;
* создание системы юридических норм, правил и процедур, регулирующих отношения государственной службы;
* определение и реализация правового статуса государственной службы и государственных служащих;
* упорядочение работы государственного аппарата (нормативно-правовые акты вводят государственную службу в правовое поле);
* установление правовых требований к функциям и правомочиям по государственным должностям;
* определение административной, дисциплинарной и иной ответственности госслужащих;
* обеспечение правовых гарантий социальной защищенности государственных служащих.

**19. Понятие «орган государственного управления»**

Коллегиальный или единоначальный государственный орган, осуществляющий особый вид государственной деятельности, связанный с исполнением законов и иных нормативных правовых актов, организацией управления сферами и отраслями государственного и хозяйственно-культурного строительства, совершением в этих целях распорядительных действий. Органы государственного управления делятся на органы общей компетенции, которые ведают всеми или многими вопросами исполнительной деятельности (например, правительство, областная администрация и др.), и органы специальной компетенции, ведающие отдельными сферами и отраслями (например, министерство, департамент и др.). Последние делятся на отраслевые (руководят конкретными отраслями управления) и межотраслевые (осуществляют функции межотраслевого управления, координации, контроля, регулирования). В РФ органы государственного управления могут быть федеральными или субъектов РФ. К числу федеральных органов относятся Правительство РФ, федеральные министерства, государственные комитеты, федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства, федеральные надзоры. К числу органов субъектов РФ относятся президенты некоторых субъектов, губернаторы, правительства, министерства, комитеты, департаменты и др.

**20. Административная реформа**

В решающей степени повышение эффективности управления зависит от обоснованной системы исполнительной власти, структуры ее органов, четкой дифференциации их правового статуса. Проводимые в России мероприятия по совершенствованию структуры и деятельности федеральных органов исполнительной власти являются попыткой реализации разрабатываемой в стране программы государственного строительства как продуманной системы мер по модернизации различных институтов власти.

Приоритетными направлениями административной реформы стали:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;

- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономическойдеятельносщнадзораикон-троля; управления государственным имуществом; предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;

- оптимизация деятельности территориальных органов исполнительной власти.

В рамках реализации указанных направлений осуществлены следующие шаги: начата реформа федеральных органов исполнительной власти; проведена реформа органов власти в субъектах Федерации; планируется кардинальная реформа органов законодательной власти.

Прежде всего, требуется четко разграничить функции собственно управления и функции оказания государственных услуг. Последними, как правило, должны заниматься не органы власти, а государственные предприятия и учреждения, работающие на основе самоокупаемости.

Предстоит уточнить классификацию и сделать стабильной структуру органов исполнительной власти. Это позволит создать более четкий механизм принятия и исполнения решений, покончитьс произвольными реорганизациями государственных органов, особенно в такой чувствительной сфере, как экономическая.

Преобразования системы органов исполнительной власти проведены в стране в 2004 г. в соответствии с Указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», в результате реализации которого кардинально обновлена структура кабинета. Ограничились тремя видами федеральных органов исполнительной власти: министерством, федеральной службой (управлением) и федеральным надзором. Кабинет сократился с 30 до 16 министерств, зато добавилось служб и агентств. Но суть дела не в механическом слиянии, а в том, чтобы уйти от дублирования, логически соединить ранее разбросанные и разрозненные функции, освободить государственные функции оттех, для исполнения которых не требуются усилия государственных органов власти или если их функции могут быть более эффективно выполнены бизнес-структурами.

Функции исполнительной власти в настоящее время подразделяются на три типа:

1) правоустанавливающие, т. е. нормативное регулирование;

2) правоприменительные, которые будут осуществлять контроль и надзор;

3) функции по предоставлению государственных услуг и управлению государственным имуществом.

Реорганизация проведена и для того, чтобы повысить персональную, личную ответственность каждого министра, руководителя служб и агентств, их подразделений.

Президент непосредственно курирует деятельность 5 министерств и 12служб: МВД, МЧС, МИДа, Минобороны и Минюста(вихсоставе7служби 1 агентство); Государственной фельдъегерской службы РФ, Службы внешней разведки РФ, ФСБ России, Федеральной службы по контролю за оборотом наркотических и психотропных веществ и Федеральной службы охраны. В ведении Президента находятся также 2 агентства — Главное управление специальных программ Президента РФ и Управление делами Президента РФ.

В целом количество структур федеральной исполнительной власти выросло - с 59 до 79. И тем не менее, это первая с советских времен глубокая административная реформа. Она должна привести не только к некоторому сокращению штатов, но и повышению эффективности их работы в результате функционирования новой структуры и выстраивания по-икому функций и механизма власти как такового, нового порядка взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.

Задачами министерства становятся выработка государственной стратегии в соответствующей сфере управления, предупреждение и нейтрализация возникающих проблем и негативных тенденций, достоверное прогнозирование, необходимое для решения долгосрочных задач. При этом предстоит перейти к такой модели, при которой федеральные министерства станут по-настоящему опорными элементами Правительства Российской Федерации, реально и публично ответственными за эффективное проведение государственной политики в определенных для них сферах управления.

Федеральная служба (управление) должна быть самостоятельным органом исполнительной власти, образуемым для непосредственного осуществления специализированных функций, в том числе применения мер государственного принуждения. В качестве иллюстрации таких функций можно назвать взимание налогов, ведение государственной статистики, обеспечение государственных стандартов, выполнение правоохранительных функций и т. п. Федеральный надзор призван осуществлять узкоспециализированные контрольные функции межотраслевого характера, включая применение мер ответственности за нарушение установленных правил.

Еще одно важное направление преобразований — освоение современных технологий управления. Они должны привноситься в практику исполнительной власти и государственной службы в процессе реформирования, которое само должно строиться на базе этих технологий. Другим каналом освоения новых управленческих технологий предстоит стать системе образования и повышения квалификации кадров государственных служащих.

Административная реформа будет сопровождаться изменением подходов и к ресурсному обеспечению органов управления. Основными статьями расходов на управление должны стать содержание государственных служащих, а также затраты на информационное и аналитическое обеспечение решений.

В числе важнейших мер, направленных на повышение эффективности исполнительной власти, следует выделить следующие:

— упрощение структуры Правительства и его аппарата для устранения дублирования функций;

— обеспечение независимости территориальных органов федеральной исполнительной власти от региональных органов власти;

— создание механизма мощного контроля за эффективностью и законностью деятельности структур исполнительной власти;

— усиление роли Министерства юстиции Российской Федерации в контроле за ведомственным нормотворчеством, за безусловным выполнением органами исполнительной власти судебных решений и в координации законопроектной деятельности Правительства.

Реформа органов законодательной власти заключается в переходе к избранию Государственной Думы ФС РФ, законодательных органов субъектов РФ только по пропорциональной системе (по партийным спискам). Основные цели данной реформы:

— усиление роли политических партий;

— достижение такой ситуации, при которой политическая борьба на выборах сводилась бы не к конкуренции личностей, а к конкуренции идей и выражающих их полити-че-ских сил;

— усиление ответственности партий за проводимую

политику;

— укрепление многопартийности;

— ликвидация такого института, как депутаты-одномандатники (избирающиеся по округам), которыми в последнее время избираются, как правило, лица, обладающие крупными финансовыми средствами и в дальнейшем лоббирующие собственные интересы.

Помимо реформ органов госвласти в рамках административной реформы развивается сфера предоставления го-сударственных услуг. Государственные услуги — это предо-ставляемые федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами госвласти ценам услуги гражданам или организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения, а также в других областях, установленных федеральными законами.

В настоящее время разработана концепция Федерального закона «О стандартах государственных услуг», которая обязывает государственные органы заниматься стандартизацией государственных услуг с целью повышения их качества и эффективности выполнения государственных функций. Предполагается, прежде всего, установить реестр государственных услуг, которые государственные органы вправе и обязаны предоставлять гражданам или организациям. Механизм разработки стандартов государственных услуг предполагает активное участие в этой работе представителей пользователей, представителей структур гражданского общества.

Возможно, имеет смысл разработка особых механизмов оценки деятельности руководителей, заместителей руководителей государственных органов, оказывающих государственные услуги, в зависимости от достигнутых результатов на основе краткосрочных служебных контрактов. Следует обратить внимание на развитие контрактных отношений между государственными органами и государственными учреждениями и организациями при делегировании этим учреждениям и организациям функций, не связанных с государственным управлением.

Указанные обстоятельства обусловливают необходимость создания научно обоснованной системы регулирования различных видов государственной службы в РФ, базирующейся на эффективно действующей системе правовых норм. Осуществляемые реформы влекут потребность в соответствующих научных исследованиях.

Конечная цель административной реформы заключается в ориентации органов государственной власти и управления на четкое определение круга своих клиентов и качественное указание им услуг, на творчество профессионально подготовленных государственных служащих.

**21. Контроль как функция управления**

Контроль - это вид управленческой деятельности, задачей которой является количественная и качественная оценка и учет результатов работы организации. Выделяют два направления:

* контроль для оценки полученного результата;
* контроль для принятия мер по корректировке существенных отклонений от плана либо корректировке самого плана.

Именно поэтому контроль - одна из ведущих функций управления после целеполагания. Если не выработана цель, то и нечего контролировать. В связи с этим контроль - это процесс обеспечения достижения организацией своих целей.

Контроль способствует успешному функционированию предприятия. Без контроля совместной деятельности на предприятии начинается хаос.

Основными причинами необходимости контроля являются:

* неопределенность, сложность и динамичность среды;
* предупреждение возникновения кризисных ситуаций посредством обнаружения несоответствий и ошибочных действий до того, как они нанесут предприятию ощутимый вред;
* поддержание успеха путем сопоставления фактических результатов и плановых показателей и оценки темпа продвижения предприятия к намеченным целям.

Содержание функции контроля в конкретной ситуации определяется структурой и содержанием других функций управления (планирования, организовывания, мотивирования). В то же время принятая система контроля будет влиять на содержание систем планирования, организации деятельности, мотивирования.

Тесная связь контрольной функции с функцией планирования проявляется в формулировании целей и контрольных показателей, которые фиксируются в соответствующих планах, а также в том, что временные периоды осуществления обеих функций должны совпадать. Это означает, что по периодам осуществления контроль должен быть трех видов: стратегический, тактический и оперативный.

Связь контроля с функцией организовывания прослеживается в решении проблемы централизации - децентрализации и установлении субъекта и объекта контроля. Чем выше нестабильность среды, тем актуальнее применение децентрализации по разным уровням иерархии.

Субъекты и объекты контроля (подразделения, персонал) должны быть четко указаны в положениях о подразделениях и должностных инструкциях.

Результаты контроля, в соответствии с теорией Портера- Лоулера, являются необходимым условием для мотивации персонала, т. к. именно результат (степень достижения цели) ведет к удовлетворенности трудом, и человек будет стремиться повторить то производственное поведение, которое привело к возникновению этого чувства. Именно поэтому критерии оценки труда должны быть четко сформулированы и быть понятны исполнителям. В этом смысле эффективность системы мотивации определяется эффективностью системы контроля.

Эффективное сочетание различных видов контроля с учетом параметров внешней и внутренней среды - залог успеха функционирования организации.

В органах государственного и муниципального управления осуществляется предварительный, текущий и заключительный контроль. Предварительный контроль используется в трех ключевых областях - по отношению к человеческим, материальным и финансовым ресурсам. Предварительный контроль должен ответить на следующие вопросы:

1. Достаточно ли знаний и навыков у сотрудников подразделений, которые будут исполнять распоряжение?

2. Достаточно ли материальных и финансовых ресурсов для выполнения распоряжения?

Предварительный контроль исполнения осуществляется в период подготовки постановлений и распоряжений и последующей постановки утвержденных документов на контроль. К этой работе должны привлекаться все заинтересованные структурные подразделения, которые в дальнейшем будут реализовывать распорядительные документы на практике. Также необходима информация об исполнении подобных распоряжений в прошлом и анализ существовавших отклонений с предложением путей их преодоления. Все это позволяет обеспечить актуальность принимаемых решений и уже на стадии подготовки предусмотреть неукоснительное их исполнение.

Текущий контроль исполнения осуществляется непосредственно в ходе проведения работ. Чаще всего его объектом является выполнение сотрудниками администрации распорядительных документов, а сам он традиционно является прерогативой их непосредственного начальника и контрольных органов. Регулярная проверка работы, обсуждение возникающих проблем и предложений по усовершенствованию работы позволит исключить отклонения от намеченных шагов по исполнению документа. Если же позволить этим отклонениям развиться, они могут перерасти в серьезные трудности. Таким образом, необходима постоянная обратная связь субъекта управления с объектом управления.

Контроль должен иметь стратегический характер, т.е. поддерживать цели и задачи той структуры, той организации, в интересах которых он существует. Одна из важнейших задач контроля в связи с этим состоит в обеспечении действенности принимаемых решений, реализации задуманных планов и нацеленности на практические результаты. Администрация обязана обладать способностью вовремя фиксировать свои ошибки и исправлять их до того, как они повредят достижению целей. Когда она достигает желаемых целей и в состоянии сформулировать новые, мы можем сказать, что контроль здесь существует, что он эффективен.

Контроль исполнения решений – одна из главных функций управления. Система контроля – неотъемлемая часть любой управляющей организации. Нельзя не согласиться с представителями современного менеджмента в том, что только посредством применения систем контроля организация способна обеспечить достижение своих целей. Сущность контроля заключается в фиксировании адекватности целям решений направления, управленческих действий и результата этих действий. Контроль в конечном итоге устанавливает насколько изменение объекта доведено до его запланированного состояния. Иными словами, насколько достигнутый результат соответствует цели, выраженной в проекте. Контроль, ориентированный на конечный результат, вместе с тем составляет часть всего процесса исполнения решения, так как начинается он с момента реализации проекта.

К контролю исполнения предъявляется ряд требований, которые вытекают из общих и частных принципов контроля, игнорирование которых приводит к неэффективности контроля за исполнением решений.

Ход процесса исполнения решений во многом зависит от того, в какой мере управляющий орган ориентируется в ситуации, сопровождающий процесс, учитывает ли он происходящие изменения экономических, социально-политических и др. условий.

Контроль исполнения решений и есть тот механизм, который привлекает внимание руководства к возникающим противоречиям между поведением управляющих и изменившимися условиями их деятельности, стимулирует поиск новых приемов реализации управленческих функций.

Контроль, правильным образом организованный, выступает также как стимулирующий фактор. Систематическая информация о ходе деятельности и результатах способствует самоконтролю за работой, мотивирует рост коллективной ответственности за исполнение решений и заинтересованность в успехе.

Целью подсистемы контроля за исполнением нормативно-правовых актов является обеспечение эффективности управления на основе организации выполнения управленческих решений, а также слежения за сроками, объёмами и качеством их исполнения, принятия своевременных мер по выполнению этих решений.

Для достижения поставленной цели, данной подсистемой должны быть выполнены следующие комплексы однородных работ:

- регистрация, учёт и постановка документов на контроль;

- разработка планов мероприятий по выполнению документов;

- своевременное выявление отклонений от заданий, предусмотренных в документах, по срокам и объёмам выполненных работ;

- информирование исполнителей о приближении сроков исполнения распорядительных документов;

- воздействие в необходимых случаях на исполнителей распорядительных документов, по вине которых нарушаются сроки исполнения документов;

- регулярное информирование руководителей органа управления о ходе исполнения документов;

- снятие документов с контроля.

Контроль исполнения распорядительных документов основывается как на общих, так и на частных принципах контроля, отражающих организационно-техническую сторону контроля. К частным принципам контроля исполнения распорядительных документов органов государственного и муниципального управления относятся:

- системность контроля исполнения распорядительных документов;

- личная ответственность первого руководителя за состояние контроля исполнения;

- централизация контроля исполнения;

- единство ответственности за организацию исполнения и контроль исполнения;

- единство подготовки распорядительных документов и контроля их фактического исполнения;

- соответствие содержания распорядительного документа необходимым условиям контроля его исполнения.

Контроль исполнения документов включает в себя следующие стадии:

1. Учет контролируемых документов.

2. Непосредственную проверку и регулирование хода исполнения документов.

3. Анализ результатов исполнения контролируемых документов в установленные сроки.

Система контроля - выражается в совокупности субъекта, объекта и средств контроля, взаимодействующих как единое целое в процессе установления желаемых результатов исполнения, измерения состояния объекта контроля, анализа и оценки данных измерений, выработки корректирующих воздействий.

Используются различные системы линейного, функционального и операционного контроля. Линейный контроль охватывает администрацию в целом. Каждая процедура функционального контроля ограничена рамками соответствующего подразделения и точно очерчена. Процедуры операционного контроля ограничены рамками одного конкретного задания.

Органами контроля за исполнением распорядительных документов в субъекте Российской Федерации являются контрольные органы Российской Федерации в субъектах Российской Федерации. Эти функции в регионе прежде всего осуществляет полномочный представитель Президента Российской Федерации. Кроме этого осуществляет контроль за деятельностью Администрации субъекта Российской Федерации Главное контрольное управление Президента Российской Федерации, на которое возложена задача координации всех контрольных органов на всех уровнях государственного управления, Прокуратура Российской Федерации, министерство юстиции Российской Федерации, министерство внутренних дел Российской Федерации, налоговая служба Российской Федерации и другие контрольные органы Российской Федерации осуществляют контроль за деятельностью своих территориальных подразделений в субъектах Российской Федерации, а также контрольных органов субъектов Федерации.

Объектами контроля являются Указы и Распоряжения Президента Российской Федерации, Постановления Правительства Российской Федерации, Постановления и Распоряжения Главы Администрации, правительства субъекта Российской Федерации по различным вопросам.

Разнообразие объектов контроля исполнения распорядительных документов не может скрыть его специфики - проверяется и оценивается с одной стороны деятельность организаций, должностных лиц с точки зрения ее содержания и эффективности, а с другой стороны - деятельность по выполнению конкретных правовых актов.

В администрации функция контроля начинает осуществляться с того момента, когда руководство сформулировало цели и задачи в распорядительных документах. Контроль за исполнением распорядительных документов - это часть в едином процессе обеспечения достижения администрацией своих целей, выраженных в постановлениях и распоряжениях . Здесь важно то, что уже сами по себе цели и планы администрации определяют ее направление деятельности, распределяя ее усилия тем или иным образом и направляя выполнение работ. Контроль, таким образом, является неотъемлемым элементом самой сущности организации исполнительной власти.

**22. Формы организации общественности в принятии решений**

Одной из важнейших задач, решаемых новым Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления», является проблема вовлечения населения в осуществление местного самоуправления.

В Федеральном законе выделена глава «Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления». Эта глава включает 12 статей (ст. 22-33).

К числу основных форм закон относит:

— местный референдум, может проводиться на всей территории муниципального образования, а решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования. Референдум может проводиться:

1) по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме;

2) по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;

3) по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений, указанных в п. 2 ч. 3 настоящей статьи, является сбор подписей а поддержку данной инициативы, количество которых должно составлять не менее 5 процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая гражданами, избирательными объединениями, иными общественными объединениями, указанными в п. 2 ч. 3 настоящей статьи, оформляется в порядке, установленном Федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая совместно представительным органом муниципального образования и главой местной администрации, оформляется правовыми актами представительного органа муниципального образования и главы местной администрации.

Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования документов о выдвижении инициативы проведения местного референдума.

В случае, если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации или прокурора. В случае, если местный референдум назначен судом, местный референдум организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечение проведения местного референдума осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

Решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме решение может быть обжаловано в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти.

Формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления являются муниципальные выборы, которые проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы назначаются представительным органом муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования. Итоги выборов подлежат обнародованию (ст. 23).

В законе (ст. 24) предусмотрена процедура голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица, а также голосование по вопросам изменения границ муниципального образования и его преобразования.

Выделены в законе и такие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, как сход граждан, собрание и конференции граждан, публичные слушания.

В статье 25 определено:

В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан. Сход граждан правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом.

Сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования.

Сход граждан может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не менее 10 человек.

Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации.

Участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления

является обязательным.

На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан.

Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения и должны быть обнародованы В статьях 29—30 определен порядок проведения собраний и конференций граждан.

— Для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления ) территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться собрания граждан.

— Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных , уставом территориального общественного самоуправления. :

— Собрание граждан, проводимое по инициативе представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования, назначается соответственно представительным органом муниципального образования или главой муниципального образования.

— Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом территориального общественного самоуправления.

— Собрание граждан может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание граждан во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

— Собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, принимает решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления.

— Обращения, принятые собранием граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

— Порядок назначения и проведения собрания граждан, а также полномочия собрания граждан определяются настоящим

Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Наряду с собраниями граждан, могут проводиться и конференции, т. е. собрания делегатов.

— Порядок назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов), избрания делегатов определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления. Отметим также нетрадиционную форму участия населения в осуществлении местного самоуправления — публичные слушания (статья 28).

Публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования.

Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования — главой муниципального образования.

6. На публичные слушания должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;

2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

3) проекты планов и программ развития муниципального образования;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования и должен предусматривать заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

Весьма важным положением закона, несомненно, является ст. 26, определяющая правотворческую инициативу граждан.

С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, а порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

В случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения.

Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта.

В случае, если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа.

Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

Определена и такая форма непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления как территориальное общественное самоуправление. Статьей 27 предусматривается следующее:

Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста.

К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся:

1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;

2) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;

3) избрание органов территориального общественного самоуправления;

4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;

5) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;

6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления:

1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;

2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

**24. Проблемы профессиональной этики**

Практика кадровых процессов и служебных отношений позволяют сформулировать основные правила этического поведения государственных служащих, которыми они должны руководствоваться в своей повседневной профессиональной деятельности. В этических правилах гражданских служащих выражаются одновременно и общечеловеческие, и специфические качества, составляющие нравственный облик современного чиновника. Каких отношений в процессе общения служащих требует государственная служба? Прежде, всего отношений, вытекающих из общечеловеческих норм морали и нравственности.

*Во-первых,* государственная служба требует от гражданских служащих взаимной честности и правдивости. Это дает моральное право служащему замещать предоставленную ему должность государственной службы. Обман, сделка с совестью — это.не просто личная слабость чиновника, это нанесение урона государственному органу. Кроме того, без точной правдивой информации невозможно принимать адекватные управленческие решения, верно анализировать ситуацию.

*Во-вторых,* в отношениях служащих должны быть чуткость, доброжелательность, отзывчивость. Ежедневно работники государственного аппарата сталкиваются с проблемами, жалобами и предложениями людей. Важно понять человека, учесть мотивы его действий. Часто одной логики бывает мало, необходимы доброжелательность и отзывчивость. Такие же качества должны проявляться и в отношениях между сотрудниками, внутри служебного коллектива.

*В-третьих,* скромность гражданского служащего и искренность, исключающие высокомерие, зазнайство, двойные стандарты в отношениях с людьми. Скромный человек никогда не выпячивает свое «Я», не признает за собой никаких исключительных достоинств и особых прав. Он проявляет толерантность, необходимую терпимость к окружающим, критически относится к своим заслугам и недостаткам. Для гражданского служащего недопустимы самоуверенность, нетерпимость и хамство к подчиненным и посетителям.

Искренний человек верит в то, что говорит и что делает. Это одно из главных требований нравственности современного управленца.

*В-четвертых,* вежливость и корректность в обращении. Данное правило предъявляет следующие требования. Гражданский служащий на службе и в быту должен быть тактичен, уважителен, деликатен. Его речевое поведение должно быть направленно на предотвращение возможных конфликтов интересов на службе и конфликтных ситуаций в коллективе. Необходимо проявлять сдержанность и уравновешенность в дискуссиях, стараться понять оппонента. Человека нельзя считать профессиональным госслужащим, если он постоянно прерывает партнера по диалогу, не умеет слушать, позволяет себе агрессивный тон и неуместные замечания. Следует спокойно и выдержанно реагировать на критику. Золотое правило: чем критичнее вопрос, тем корректнее на него надо отвечать.

Специфическим правилами этики гражданских служащих являются правила субординации, доступности, паритетности.

Опыт государственной службы и данные социологических опросов показывают, что, в сфере государственных служебных отношений существуют серьезные нравственные проблемы и недостатки.

Это чванство и высокомерное отношение к людям, ложная гордость своим должностным и социальным статусом, это честолюбие и тщеславие, нетерпимость к критике, непомерные амбиции, нежелание признавать свои ошибки, в том числе в кадровых вопросах, это чувство безответственности за свои слова и действия. В государственном органе или его структурном подразделении иногда складываются отношения, когда служебная карьера и благополучие служащего зависят только от его начальника. Поэтому работник начинает служить только ему, забывая о государственных интересах. Наряду с этим новый служащий вынужден адаптироваться и приспосабливаться к установленным «правилам игры» в коллективе, которые не всегда соответствуют закону. В случае отказа служащего играть по этим неформальным правилам среда включает механизмы по отторжению данного человека. Перед таким давлением у служащего с неустойчивым нравственным стержнем отступают гражданские ценности, замирает голос совести и он становится «как все». Это серьезная нравственная проблема, ставящая человека f перед трудным моральным выбором.

В кадровой политике и кадровой работе мы также наблюдаем ряд «нравственных перекосов», которые ведут к усложнению проблемы формирования государственной службы профессиональным, высоконравственным кадровым составом, к большой текучести и неукомплектованности кадров в государственных органах и в конечном счете к дискредитации государственной службы. Не секрет, что существуют «теневые принципы» кадровой политики в государственной службе, например: «командный» принцип формирования персонала; принцип подбора и назначения кадров по признакам родственных, земляческих, дружеских и иных связей; принцип корпоративной закрытости; принцип личной преданности; принцип «отсева неугодных»; принцип «телефонного права»; принцип продажи «хлебных» должностей. Предпосылки данных явлений — игнорирование законодательства о государственной службе, формальное и пристрастное проведение аттестаций, конкурсов на замещение вакантных должностей, отсутствие служебного и общественного контроля, гласности и открытости за кадровыми перемещениями. В данном случае открыто попираются не только нормы права, но и морали.

Причинами существования негативных нравственных качеств в поведении и деятельности гражданских служащих являются:

• недостатки нормативно-правового обеспечения государственной службы и кадровой политики;

• традиционные недостатки кадрового обеспечения государственной службы — протекционизм, коррупция, патернализм;

• слабость служебного контроля за соблюдением законодательства о государственной службе и за кадровой деятельностью;

• отсутствие реальной связи государственной службы с гражданским обществом и общественного контроля за кадровой политикой;

• традиционализм, использование старых механизмов и методов регулирования государственно-служебных отношений и кадровой деятельности, отсутствие инновационных подходов;

• недостаточная социальная защищенность государственных служащих.

Пути решения этих проблем:

*Правовой путь* — активная разработка и применение антикоррупционного законодательства на государственной службе.

*Организационный путь* — проведение целенаправленных мероприятий правоохранительных органов по борьбе с коррупцией во власти, ужесточение государственного контроля за работой «зон повышенного риска» — административных служб, связанных с бизнесом, собственностью, налогами, пошлинами, госзаказами и т.д.

*Кадровый путь* — выработка и нормативное закрепление единых критериев оценки гражданских служащих по их профессиональным, деловым и нравственным качествам. Назначение на должность только по конкурсу на основании выработанных критериев оценки.

*Морально-психологический путь* — восстановление традиционных моральных ценностей государственной службы и кадровой политики — служения государству и обществу.

*Социальный путь* — выработка системы стимулирования высоконравственного поведения чиновников, позитивной мотивации на добросовестное исполнение служебных обязанностей.

*Политический путь* — наличие политической воли государства, направленной на решительное пресечение коррупционных и других аморальных явлений в сфере государственной службы и кадровой политики.

**25. Управление рисками**

Так как современное общество часто называют “обществом постоянных рисков”, для государственных деятелей важно умение адаптироваться к опасностям и рискам при проведении политики или принятии решения в условиях нарастания политической и экономической неустойчивости в мире. Чтобы оценить риски, требуются специальные знания и навыки, поэтому в последнее время появилось много консультативных центров, которые занимаются изучением различных рисков. Для защиты от рисков необходимо создать механизм выявления и управления рисками, т. е., во-первых, провести углубленный и обстоятельный анализ рисков, во-вторых, разработать систему управления рисками. В общем этот механизм должен включать два основных элемента:

1) выявление и анализ факторов риска;

2) управление и предупреждение рисков.

Анализ рисков позволяет определить области потенциальных рисков, критические факторы рисков, классифицировать их и оценить негативные последствия. Все это предполагает три этапа действия:

• определение рисков;

• измерение рисков;

• оценка рисков.

В процессе анализа основное внимание уделяется определению зон, или областей, рисков (в том числе финансовая, политическая, социальная, военная, природная и др.) и выявлению всех факторов риска, связанных с деятельностью определенных объектов или внешними обстоятельствами. Целесообразно все факторы риска разделить на основные и дополнительные, известные и малоизвестные. Это позволит их классифицировать и приступить к анализу выявленных факторов. Обычно в целях экономии исследуются прежде всего основные или критические факторы риска.

Важное значение имеет изучение предпосылок повышенного риска при принятии решения, которые можно сгруппировать в следующие блоки:

• отсутствие информации; ;

• отсутствие контроля;

• недостаток времени.

Чтобы оценить риски, необходимо выбрать критерии или показатели рисков (прибыль, издержки, результаты и др.). Затем определить уровень риска (большой, средний, малый) и сравнить риски по нескольким альтернативным вариантам государственной политики или принимаемым решениям. Иногда все риски относят к трем группам в зависимости от степени убытков или ущерба: приемлемый уровень риска, критический уровень риска, катастрофический уровень риска.

Существуют две модели факторного анализа риска: линейная и нелинейная. Чаще всего используют линейную модель, при которой изучается непосредственное влияние факторов риска на данный процесс или объект и рассчитываются негативные последствия. Нелинейная модель является более сложной, так как учитываются также взаимодействия между различными факторами рисков, что значительно затрудняет их анализ, хотя и позволяет оценивать уровень риска более точно.

После проведения анализа рисков по каждому из альтернативных вариантов решения и оценки уровня рисков выбирается оптимальный вариант решения. Таким образом, последовательно определяются:

• область и совокупность факторов рисков;

• характер и содержание рисков;

• вероятность рисков;

• возможные потери и негативные последствия;

• средства предотвращения или уменьшения потерь от рисков;

• оценка рисков при альтернативных вариантах решения;

• определение вариантов с наименьшими рисками и потерями;

• выбор оптимального варианта.

На следующем этапе, когда определены и изучены потенциальные риски, встает задача по *управлению рисками,* т.е. возникает потребность в формировании защитного механизма и разработке альтернативных действий, что позволяет не только их заранее выявлять, но и принимать меры по их локализации и предотвращению на различных стадиях процесса.

Управление рисками включает три этапа:

*• разработку плана по управлению рисками и выбор стратегии;*

• *формирование механизмов предотвращения рисков;* ,

• *контроль и мониторинг рисков.*

Так, перед руководителем имеется несколько стратегий уменьшения рисков, которые он может выбрать, включая:

• овладение ситуацией риска;

• предотвращение или сведение риска к минимуму;

• финансирование и возмещение затрат по убыткам;

*•* перенос риска на других или взятие его на себя.

Возможны также создание защитного механизма от опасностей, воздействие на факторы рисков для их ликвидации, адаптация к проявлениям внешней среды и др. Данный выбор во многом зависит от уровня риска и ситуации, которая может характеризоваться:

• отсутствием риска;

• минимальным риском;

• стандартным риском;

• особым риском;

• риском выше стандартного. Если риск превышает стандартные показатели, то необходимо предпринимать соответствующие меры. Для государственных руководителей в качестве ориентиров при формировании системы управления рисками могут служить вопросы:

- что может идти неправильно? " - как и когда я узнаю об этом?

- что надо делать для предотвращения нежелательного развития событий?

- каковы должны быть действия, когда произошел сбой или была допущена ошибка?

После того как выбрана стратегия и определены необходимые мероприятия, принимаются решения во вопросу создания механизма управления рисками и осуществляется контроль за ситуацией. С учетом сложной и неопределенной обстановки в России умение анализировать и управлять рисками является одним из важных навыков руководителей любого ранга, позволяющим принимать оптимальные решения и проводить гибкую политику.

**26. Основные направления реформы государственной службы**

Начало реформированию государственной службы положила «Концепция реформирования системы государственной службы Российской Федерации» от 15 августа 2001 г. № Пр-1496. Указом Президента от 19 ноября 2002 г. № 1336 была утверждена Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 гг.)».

Концепция содержит перспективные для разработки идеи и положения о том, какой должна быть государственная служба России. И эти идеи обретают свою правовую форму в соответствии с упомянутой Федеральной программой, предусматривающей «...создание комплексной нормативно-правовой основы регулирования государственной службы Российской Федерации». 27 мая 2003 г. принят Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации». Закон впервые определил систему государственной службы и ее виды.

Впервые реально оформлен и юридически и организационно обособленный вид государственной службы — государственная гражданская служба.

В 2004 г. принят Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», регулирующий прохождение государственным служащим государственной гражданской службы от поступления на службу до еепрекращения, включая более четкие и прозрачные процедуры подбора кадров (конкурс), кодекс поведения и материальное поощрение по результатам работы. 1 февраля 2005 г. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» вступил в силу.

В соответствии с этим законом приняты указы Президента Российской Федерации «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации», «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)», «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации», «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации федеральным государственным гражданским служащим», «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела», «О порядке и условиях командирования федеральных государственных гражданских служащих» и др.

Основными направления реформы:

1. Упорядочение функций и структур государственного управления (административная реформа в узком смысле слова).

2. Организационно-экономические механизмы ГГС (планирование, организация и оценка деятельности, финансирование и управление бюджетными средствами).

3. Статус работников органов государственного управления, в том числе государственных служащих в собственном смысле слова, их стимулирование (денежное содержание и "социальный пакет"), кадровая политика (отбор и продвижение кадров), этический кодекс госслужащего.

4. Информатизация государственного аппарата, переход на преимущественно электронный документооборот.

5. Подготовка, переподготовка, повышение квалификации кадров.

Важным и в определенном отношении исходным элементом реформы гражданской государственной службы (ГГС) является административная реформа в узком смысле слова, то есть реформа органов государственного управления, привязка их структуры к выполняемым функциям.

На основе выполняемых функций предполагается выделить четыре типа органов государственного управления:

**министерства** - органы, выполняющие функции выработки государственной политики и координирующие деятельность государственных агентств, служб и надзоров, действующих в соответствующей сфере (примерами министерств могут служить министерства финансов, юстиции, обороны);

**службы** - органы, оказывающие услуги, связанные с реализацией властных полномочий государства и финансируемые исключительно за счет бюджета либо установленных законом обязательных платежей хозяйствующих субъектов и населения (службы судебных приставов, налоговая, таможенная);

**агентства** - органы, оказывающие государственные услуги как за счет бюджетных средств, так и на коммерческой основе (примерами могут служить авиационно-космическое, статистическое агентства);

**надзоры** - органы, реализующие контрольные функции государства по отношению к хозяйствующим субъектам и населению.

Переход к трехуровневой системе федеральных органов власти (аппарат Правительства Российской Федерации - министерство -служба, агентство, надзор) позволит четко определить сферы ответственности органов исполнительной власти и оптимизировать их состав и механизмы функционирования. Ряд федеральных служб и агентств, по-видимому, будет действовать непосредственно при Правительстве Российской Федерации.

Особой задачей является регламентация и нормативное обеспечение деятельности органов государственного управления. Необходимо, чтобы подготовка положения об органе государственной власти предшествовала созданию последнего - орган должен создаваться под четко определенный и исчерпывающий перечень функций. Необходима разработка типовых положений об основных структурных подразделениях федеральных органов государственной власти.

Рационализация структуры государственных органов должна предваряться, как уже было сказано, рационализацией их внутренней структуры. При этом в отношении федеральных министерств целесообразен переход к модульному принципу построения, при котором основным структурным подразделением станет департамент, наделенный определенным крутом самостоятельных полномочий.

Важнейшей задачей реформирования государственной службы является разработка и применение к российской практике современных экономических методов, известных по зарубежному опыту.

Важнейшим механизмом здесь является переход от сметного финансирования, ориентированного на расходы государственного органа, к программно-целевому ориентированному на достижение результата и основанному на оценке стоимости оказания конкретных услуг конечному потребителю, на развитие контрактных отношений между государственными органами, которые определяют политику в данной сфере и выступают заказчиком, и государственными агентствами, непосредственно предоставляющими услуги (везде, где возможно, с повышением возможностей для гражданина-клиента влиять на распределение ресурсов, например, через механизмы подушевого финансирования).

Неразрывно связаны с новыми путями финансирования и работы с бюджетом, методы управления производительностью, планирования, измерения и оценки деятельности, позволяющие объективно оценить работу государственных органов, их подразделений и отдельных служащих.

Новый подход к этим процессам должен повысить гибкость работы государственных органов, дать возможность большей свободы в распоряжении бюджетными средствами (при обязательном повышении прозрачности и ответственности за их использование), в том числе и в вопросах оплаты служащих государственных органов. Применение указанных методов - необходимая предпосылка развития контрактных отношений в государственном аппарате в двух смыслах:

развитие системы контрактов между государственными органами, выступающими заказчиками определенных услуг, и их производителями, при этом в качестве последних могут выступать как государственные органы, так и иные организации (государственные учреждения, коммерческие и некоммерческие негосударственные организации);

развитие контрактной системы найма, прежде всего с руководителями государственных органов типа "агентств" с четко определяемыми задачами и с высококвалифицированными специалистами, пользующимися повышенным спросом на рынке труда, которые привлекаются в том числе и для выполнения временных задач.

Формирование разных типов государственных органов на основе выполняемых ими функций, с применением к ним разных методов планирования, финансирования и оценки деятельности повлечет за собой изменение подходов к организации труда их работников. В зависимости от типов органов потребуются разные статусы служащих и разные типы трудовых отношений.

Одной из существенных проблем является повышение общественного престижа работы в государственных органах, повышение конкурентоспособности государства как работодателя на рынках труда высококвалифицированных менеджеров и специалистов, повышение на этой основе квалификационного уровня, эффективности и ответственности государственных служащих. Решение этих задач сопряжено с довольно болезненным процессом обновления состава государственных служащих (отчасти он будет смягчаться и облегчаться тем обстоятельством, что значительная часть работников государственных органов находится в предпенсионном возрасте и процесс обновления может быть отчасти связан со сменой кадров по естественным причинам).

Планомерное обновление состава государственных служащих должно обеспечиваться путем привлечения квалифицированных специалистов, а ротация кадров - путем должностного передвижения в пределах одного государственного органа либо перевода из одного органа в другой как на федеральном, так и на региональном уровне.

Центральная проблема здесь -существенное повышение уровня оплаты в государственном аппарате прежде всего лиц, принимающих решения (высшие, главные, ведущие, частично старшие группы государственных должностей). Необходимо усилить дифференциацию в оплате труда между различными должностными группами и должностями при сокращении количества последних, а также при изменении механизмов формирования и использования фонда оплаты труда. Необходимо повысить свободу руководителей органов государственной власти в распоряжении средствами. Следует принять меры, чтобы повышение уровня оплаты (денежного содержания) без адекватных мер по повышению ответственности и механизмов связи материального стимулирования с оценкой деятельности не привело к эффекту, прямо противоположному желаемому, когда неэффективные кадры закрепятся, а эффективные привлечены не будут.

Необходимое условие качественного и эффективного функционирования ГГС - конкурентоспособность на конкретных рынках труда, уточнение функций, существенное повышение самостоятельности в организации оплаты труда, дополнительное финансирование

Для работников "агентств" решение проблемы облегчается возможностями применения новых форм и методов планирования и организации работы и финансирования, повышающих свободу руководителей в распоряжении бюджетными средствами, в том числе и возможности их направления на оплату труда. В ядре же государственной службы ("политических" структурах) не обойтись без прямого существенного увеличения бюджетных ассигнований. Помимо прочего, эти меры потребуют существенной информационной поддержки (PR-программы) для преодоления сложившихся в массовом сознании негативных стереотипов относительно государственных служащих, которые делают принятие решений о повышении оплаты политически болезненными.

Требуют также уточнения вопросы статуса, порядка назначения и отстранения от должности "политических назначенцев" (государственные должности категорий "А" и "Б"), более четкого определения круга должностей, относящихся к этой категории (возможно, определенного его расширения, например, за счет включения части заместителей министров).

В том, что касается госслужащих категории "В", представляется необходимым расширение возможностей "бокового входа", привлечения на достаточно высокие должности государственной службы квалифицированных специалистов с опытом работы в негосударственном секторе (при создании механизмов, противодействующих коррупционной опасности).

Необходимо пересмотреть "социальный пакет" (медицинское, транспортное и другое обслуживание) государственных служащих, обеспечив обоснованность и прозрачность его состава для каждой группы должностей, а также возможность полного либо частичного замещения льгот денежными выплатами.

По мере усиления привлекательности государственной службы станет возможным переход к конкурсному замещению соответствующих должностей с периодической аттестацией и заключением, по взаимному желанию работника и работодателя, срочным контрактам.

**27. Общие принципы управления городским хозяйством**

Жилищная проблема в России является одной из самых болезненных и самых трудноразрешимых проблем городского хозяйства страны. Устойчивое функционирование городов и городских поселений предусматривает наличие двух крупных сфер деятельности: градообразующей, ориентированной на развитие данной территории, и градообслуживающей, нацеленной на обеспечение жизненно важных потребностей этой территории в Ресурсах, товарах и услугах.

Основная задача управления городом состоит в обеспечении пропорционального развития обеих сфер местной жизни. Для успешного решения этих задач возникает необходимость создания эффективной системы управления, основанной на механизме территориального хозяйствования и стратегическом подходе к развитию города. Такой механизм должен быть ориентирован на повышение качества жизни населения, на укрепление экономической самостоятельности и значимости городов, на повышение эффективности и комплексности развития данной территории, на создание благоприятных условий для конкурентного функционирования рыночных структур и привлечения инвестиционных ресурсов.

Необходимо выявить среди секторов экономики те, которые определяют наличие тех или иных факторов влияния на содержание деятельности предприятий городского хозяйства. Система городского управления включает ряд целевых, функциональных и обеспечивающих подсистем, ориентированных на достижение актуальных целей и решение поставленных задач. Среди них особое место занимает городское хозяйство, которое представляет собой жизненно важную сферу обеспечения услугами населения городов.

Городское хозяйство - это сложная экономическая система, обеспечивающая удовлетворение населения жизненно важными потребностями и предприятия города необходимыми для работы ресурсами и инфраструктурой. В городское хозяйство входят эксплуатационные, ремонтно-строительные, энергетические и транспортные предприятия, от результатов функционирования которых зависит жизнь города. Структура городского хозяйства опирается на классификацию связей, которые существуют между элементами городского хозяйства. В состав городского хозяйства входят предприятия, отвечающие следующим условиям: эти предприятия и учреждения осуществляют свою деятельность на территории города, их деятельность направлена на удовлетворение общественных интересов. В состав городского хозяйства входит комплекс различных предприятий, среди которых выделяются:

■ Жилищный комплекс и ремонтно-строительные предприятия.

■ Дорожное хозяйство и городской пассажирский транспорт.

■ Теплоэнергетическое и газовое хозяйство.

■ Инженерные коммуникации, системы сигнализации и пожарной охраны.

■ Водопроводно-канализационное хозяйство.

■ Предприятия обслуживания инженерных сетей и сооружений.

■ Электроснабжение и уличное освещение.

■ Благоустройство, зеленое хозяйство, зоны отдыха, парки.

■ Памятники, исторические комплексы.

■ Гостиничное хозяйство, мотели, банно-прачечное хозяйство.

■ Службы обеспечения и контроля экологической обстановки в городе.

■ Объекты социальной сферы и бытового обслуживания.

Так как основную роль реформирования предприятий городского хозяйства играет реформирование и оптимизация управления отраслями жилищно-коммунального хозяйства, для основной массы населения муниципального образования наиболее острым и волнующим вопросом является повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги и, как следствие, повышенное внимание ко всему процессу проведения жилищно-коммунальной реформы. Важнейшими направлениями проводимой реформы являются: создание конкурентной среды для предприятий, предоставляющих услуги ЖКХ, контроль над установлением тарифов предприятиями-монополистами, обеспечение социальной защиты населения.

Эффективность хозяйственной деятельности городских предприятий — одна из важнейших характеристик системы отраслей городского хозяйства, которая рассматривает всю систему с точки зрения соотношения затрат и результатов ее функционирования.

Анализ и формирование организационной структуры управления муниципальным предприятием, значение и задачи организационного проектирования, научно обоснованное формирование организационных структур управления - актуальная задача современного этапа адаптации предприятий городского хозяйства к рыночной экономике. В новых условиях необходимо широко использовать принципы и методы проектирования организации управления на основе системного подхода. Без развития методов проектирования структур управления затруднено дальнейшее совершенствование управления и повышение эффективности производства, так как:

Во-первых, в новых условиях в целом ряде случаев нельзя оперировать старыми организационными формами, которые не удовлетворяют требованиям рыночных отношений, создают опасность деформации самих задач управления.

Во-вторых, в сфере управления техническими системами, комплексный подход к совершенствованию организационного механизма ранее во многом был подменен работой по внедрению и использованию автоматизированных систем управления.

В-третьих, создание структуры должно опираться не только на опыт, аналогию, привычные схемы и интуицию, но и на научные методы организационного проектирования;

В-четвертых, проектирование сложнейшего механизма — механизма управления -должно возлагаться на специалистов, владеющих методологией формирования организационных систем.

Целью совершенствования организационных структур муниципальных предприятий являются оптимизация издержек, обеспечение высокого уровня управляемости и гибкости, повышение качества услуг, повышения ответственности структурных подразделений предприятия за результаты деятельности. Кроме организационных изменений, значительно влияет на результаты хозяйственной деятельности организационно-правовая форма, в которой находится предприятие.

Наиболее следующие формы организации, например общества с участием муни-ципального образования. Также целью организационных совершенствований являются: модернизация производства, введение прогрессивных технологий, повышение ответственности предприятий, совершенствование системы формирования тарифов.

Еще одним фактором, определяющим хозяйственную деятельность муниципальных предприятий, является невмешательство муниципалитета на те рынки, где с успехом работают частные предприятия. Как правило, предприятия, принадлежащие органам власти, оказываются в более привилегированном положении, поскольку их учредители имеют соответственно возможности влиять на экономическую ситуацию и условия деятельности этих предприятий. К тому же частное предприятие почти всегда осуществляет предпринимательскую деятельность лучше и дешевле, нежели государственное или муниципальное предприятие. Перенос некоторых видов деятельности из ведения городских властей в рыночную конкурентную экономику продолжается и, как показывает опыт, дает положительный эффект при условии контроля за ней. С одной стороны муниципалитет отрешается от предпринимательских задач и сосредотачивает свое внимание на непосредственных своих функциях и на традиционно своих отраслях экономики. С другой стороны, растут качество предоставляемых услуг и внимание к потребностям рядового потребителя.

В настоящее время существуют два различных направления, по которым может идти реформирование предприятий городского хозяйства. Согласно первому, основное внимание уделяется экономии бюджетных средств, повышению эффективности их использования путем постепенного перекладывания затрат на финансирование предприятий городского хозяйства на плечи потребителей. Это происходит путем повышения тарифов на услуги предприятий городского хозяйства. Однако у этого направления есть серьезные недостатки.- в результате простого повышения тарифов до уровня окупаемости, у этих предприятий не возникнет стимула повышать качество предоставляемых услуг, а также со стороны населения будет резкое недовольство политикой, проводимой местными властями, а также ухудшение социальной ситуации целом. Согласно второму направлению, основные усилия должны быть направлены на активизацию экономических путей решения существующих проблем. Нужна демонополизация рынков услуг предприятий городского хозяйства, создание конкуренции между предприятиями различных форм собственности, что повлечет сбережение ресурсов и также постепенное повышение тарифов, которое также является частью реформ.

Повышение тарифов на услуги предприятий городского хозяйства — неотъемлемая часть каждого из направлений реформирования, но целью проведения реформ является повышение качества обслуживания населения города с переводом предприятий городского хозяйства на принципы работы в условиях рыночной экономики. До нынешнего момента повышение тарифов предприятиями городского хозяйства было оторвано по времени от каких-либо качественных результатов этого повышения либо вовсе не имело своим следствием ни снижения бюджетных расходов, ни повышения качества работ и услуг в данной сфере, ни, тем более, стимулирования снижения производственных издержек в данной сфере.

В частности, система управления городскими предприятиями такова, что заказчик не имеет возможности полноценно спрашивать с подрядчика за качество производимых услуг и работ вследствие слабо развитых правовых и договорных отношений в жилищно-коммунальном хозяйстве, неразделенности Функции заказчика и подрядчика. Управление и хозяйствование, по сути, находится в одних руках. Формирование городского заказа идет очень неэффективно, не во всех сферах городского хозяйства присутствуют предприятия различных Форм собственности, альтернативных государственной. Городские заказы автоматически переходят к фирмам, которые работали на этом поприще до внедрения системы городских заказов, вследствие неразвитости методов и средств привлечения негосударственного сектора в жилищную систему.

Проведение реформ ЖКХ обусловлено тем, что, во-первых, расходы на содержание ЖКХ всегда составляли существенную часть бюджетных расходов, прежде всего местных органов управления. Во-вторых, необходимо конкретным образом изменить отношение к имеющимся материальным ресурсам. Их экономия дает значительные выгоды всему народному хозяйству страны. В-третьих, существовавшая система обеспечения этой сферы материальными и финансовыми ресурсами не позволяла удовлетворительным образом содержать ее и обеспечить потребности населения. Изменение политико-экономических отношений административных структур управления на всех уровнях власти также предопределило необходимость реформы ЖКХ.

**28. Управление социальной сферой**

Социально-культурная сфера - социальная политика государства - социальная защита - социальное страхование - критерии и ориентиры социальной политики государства - уровень жизни - минимальный потребительский бюджет - потребительская корзина - прожиточный минимум - органы государственной власти в социально-культурной сфере - государственное управление здравоохранением, культурой, образованием, наукой - национальные отношения - национальная политика - государственно-церковные отношения

Значение государственного управления в социально-культурной сфере состоит в регулировании с помощью правовых, экономических и административных рычагов социально значимых процессов, оказывающих влияние на жизненные ситуации людей. Государственное управление в этой сфере общественной жизнедеятельности должно быть направлено на утверждение такого образа жизни, который способствует полноценному развитию личности, на поддержание на должном уровне общественно-полезной активности и мотивации населения, на создание равных условий для удовлетворения интересов и потребностей разных групп населения и конкретно каждого человека, на формирование морально и психологически устойчивой, социально дееспособной и ответственной личности как основы здорового и благополучного общества. К основным функциям государственного управления социально-культурной сферой относятся: создание благоприятных условий для воспроизводства населения страны, сохранения здоровья и работоспособности населения; организация профессиональной подготовки кадров для народного хозяйства; укрепление семьи и забота о подрастающем поколении; сохранение и приумножение культурного достояния; организация отдыха и досуга населения; создание благоприятных условий для занятий наукой, туризмом, спортом и т.д.

Социальная политика государства — это целенаправленная деятельность государственных органов по управлению социально-культурной сферой общества, направленная на все более полное удовлетворение его нужд, повышение благосостояния населения и соблюдение основополагающих принципов социальной справедливости. Социальную политику нельзя оторвать от устоявшихся в обществе представлений и ценностей. Она влияет на отношения между государством и человеком через регулирование взаимодействия государства и общества, составляющих его социальные групп, принадлежность к которым определяет содержание социальных интересов людей.

Одним из механизмов такой гармонизации отношений и сочетания общественных интересов является социальная защита. Социальная защита -это комплекс мер, осуществляемых государством в различных сферах деятельности, обеспечивающих доступ каждого члена общества к минимально необходимому комплексу социальных благ, способствующих преодолению социального неравенства и поддержке наиболее уязвимых слоев населения, семей, граждан. В настоящее время институт социальной защиты включает в себя социальное страхование, социальную помощь, государственное обеспечение и государственные и частные фонды.

Основные механизмы социальной помощи государства: пенсии, пособия по безработице и на детей, дотации на коммунальные услуги и т. д.

В своей деятельности государственные органы в области социальной защиты руководствуются законами, устанавливающими государственные стандарты обслуживания населения, нуждающегося в социальной поддержке, например, “Об основах социального обслуживания населения”, “О ветеранах” и такими федеральными целевыми программами, как: “Социальная поддержка инвалидов”, “Развитие социального обслуживания семьи и детей”. Субъектами социальной защиты являются не только государственные, но и муниципальные органы, частные организации, учреждения и институты, осуществляющие и контролирующие процессы защиты населения.

В переходный период, характеризующийся тяжелым экономическим кризисом, государство оказалось перед необходимостью сокращения форм социальной защиты и передачи части задач общественным фондам и организациям. Вместе с тем, государство контролирует деятельность всех организаций, учреждений и фондов социальной защиты при помощи административных, правовых и экономических рычагов воздействия. Оказание помощи пенсионерам, инвалидам, людям, потерявшим работу и находящимся ниже черты бедности, - в этот период одна из самых основных задач правительства, призванного смягчать негативные социальные последствия реформ для широких слоев населения, подразумевая, что по мере улучшения ситуации в экономике, повышения доходов и жизненного уровня населения, расширения занятости и собираемости налогов возможно постепенное все более полное решение насущных общественных проблем. В этих условиях ориентация с принципа социального равенства меняется на принцип равных возможностей.

Стержнем социальной помощи в переходный период являются не сколько дотации и программы помощи, сколько повышение производительности труда и улучшение положения в экономике. Обеспечить эффективную поддержку социально незащищенных слоев можно только в условиях экономического роста и при повышении личной ответственности граждан за свое материальное благополучие. Система предоставляемых государством льгот и субсидий должна постепенно переходить от роли социальной защиты к роли социального стимулирования.

Государство не может не сохранять важного положения в социальной сфере. Предусмотренные бюджетом расходы на социальные программы не подлежат секвестру. Большая часть средств на поддержку социально уязвимых групп населения - престарелых, инвалидов, безработных - выделяется через социальные внебюджетные фонды: фонд социального страхования, фонд медицинского страхования, пенсионный фонд, фонд занятости. В приоритетном порядке выделяются средства на реализацию федеральных программ: по социальной поддержке инвалидов, развитию социального обслуживания семьи и детей и т.д. С целью повышения действенности социальной помощи семьям сочетание трудовой деятельности с выполнением семейных обязанностей и воспитанием детей реализуется президентская программа “Дети России”.

Важной частью государственного управления социальной сферой продолжает оставаться руководство системой социального страхования как по страховым случаям и временной потере нетрудоспособности, так и по пенсионному обеспечению. Государство способствует введению системы дополнительного пенсионного обеспечения из негосударственных пенсионных фондов.

В реализации вопросов социального обеспечения участвуют органы государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ. К их ведению отнесено формирование и осуществление единой государственной политики в области социального обеспечения и поддержки тех групп населения, которые нуждаются в защите со стороны государства; разработка и реализация федеральных и отраслевых программ по социальной поддержке инвалидов, пожилых, малообеспеченных и многодетных семей; управление учреждениями социального обслуживания; разработка социальных норм и нормативов; лицензирование деятельности по социальному обслуживанию; создание совместно с органами исполнительной власти государственной системы социального обслуживания населения и содействие развитию негосударственных организаций, действующих в сфере социального обслуживания населения. Между Российской Федерацией и субъектами РФ разграничивается ответственность за финансирование расходов в социальной сфере. При решении социальных проблем координируется взаимодействие органов власти на уровнях федеральном, субъектов федерации и местного самоуправления. Однако эффективность всей существующей системы социальной защиты подрывается недостатками, связанными с ее финансированием, низкими реальными размерами пособий и задержками с их выплатами, общей неэффективностью системы адресной помощи и неполным охватом нуждающихся слоев населения.

Федеральным органом исполнительной власти, непосредственно осуществляющим руководство деятельностью по претворению единой государственной политики в области социального обеспечения и поддержки тех групп населения, которые нуждаются в защите со стороны государства, является Министерство труда и социального развития РФ. Совместно с органами социального обеспечения субъектов РФ и Пенсионным Фондом РФ оно разрабатывает также государственную политику в области пенсионного обеспечения и контролирует назначение, перерасчет и выплаты государственных пенсий.

**29. Понятие технологии управления**

Технология - совокупность методов обработки,осуществляемых в процессе производства продукции. Задача технологии как науки - выявление закономерностей с целью определения и использования на практике наиболее эффективных и экономичных производственных процессов. Управление - элемент, функция организованных систем различной природы (биологических,социальных, технических), обеспечивающая сохранение их определенной структуры, поддержание режима деятельности, реализацию их программ и целей . Таким образом, технологию управления можно определить как совокупность методов, реализуемых в процессе функционирования системы, которые обеспечивают сохранение ее структуры и поддерживают режимы ее деятельности.

**30. Проблемы повышения эффективности государственной службы**

На повышение эффективности государственного управления и нацелены Федеральная программа по реформированию государственной службы Российской Федерации и осуществляемая в стране административная реформа. Поэтому сейчас так важен учет исторического опыта становления государственного управления в стране для совершенствования всей системы современной российской государственности, поиска путей и механизмов перевода ее в состояние, более адекватное новым социальным и политическим условиям.

В административном управлении эффективность определяется как отношение чистых положительных результатов (превышение желательных последствий над нежелательными) и допустимых затрат. Критерии эффективности государственной службы представляют собой те признаки, стороны проявления управления, посредством анализа которых можно определить уровень и качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества. Наиболее обобщающими являются критерии общей социальной эффективности государственной службы.

Модели оценки эффективности государственной службы:

— схема «ресурсное обеспечение управленческой деятельности — затраты - результат» — выделение роли ресурсов обеспечения и затрат в повышении эффективности управленческойдеятельности;

- модель эффективности организации Лайкерта — эффективность представляет собой сложное взаимодействие различных факторов, среди которых доминирующее положение занимают человеческий и социально-экологический. Так, по мнению, Лайкерта, эффективность определяют три группы факторов: 1. Внутриорганизационные — формальная структура организации, экономическая база и социальная политика, профессионально-квалификационный состав персонала; 2. Промежуточные переменные — человеческие ресурсы организации, организационный климат, методы принятия решений, уровень доверия к руководству, способы стимулирования и мотивации к деятельности; 3. Результирующие переменные — рост или падение производительности труда, степень удовлетворенности запросов потребителей;

— по степени защищенности сбалансированных интересов общества и государства - согласно данному подходу эффективность государственной службы выражается в расширении возможностей активной гражданской жизни каждого человека и всего общества. Одним из оснований для определения эффективности государственной службы является уровень социального партнерства политико-административной элиты и населения в системе государственного управления;

— в зависимости от наличия оптимальной парадигмы административно-политического управления;

— в зависимости от наличия региональной бюрократии, служащей обществу, то есть такой, которая находится под реальным контролем общества, выражает интересы общественного прогресса, минимальна по своим количественным и качественным параметрам.

Критерии эффективности заключаются в:

— степени соответствия направлений, содержания результатов деятельности управленческих структур и государственных служащих тем параметрам, которые определены функциями, и статус государственного служащего;

— законности решений и действий управленческих структур и государственных служащих, соблюдении правовых и иных установленных норм;

— реальности влияния управленческой деятельности на состояние и развитие объектов управления;

— глубине учета и выражения в управленческих решениях и действиях потребностей, интересов и целей людей;

— характере и объеме взаимосвязей с трудовыми коллективами, организациями, социальными группами, то есть в демократизме деятельности;

— мере авторитетности решений и действий управленческих структур и государственных служащих;

— правдивости и целесообразности управленческой информации, выдаваемой управленческими структурами и государственными служащими;

— нравственном влиянии управленческой деятельности на внешнюю среду.

В последнее время при оценке эффективности государственной службы акцент смещается в сторону факторов социокультурного и духовного развития.

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, в который включаются показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

Обобщенные показатели эффективности и результативности деятельности государственных органов, принятия и исполнения управленческих решений, а также правового, организационногоидокументационного обеспечения исполнения указанных решений, общие для государственных органов и гражданских служащих, утверждаются соответственно Президентом РФ и Правительством РФ, а специфические показатели—правовым актом государственного органа в соответствии с особенностями его задач и функций '.

Обобщенные показатели результативности характеризуют эффективность деятельности органа исполнительной власти, которая направлена на достижение социально-экономических приоритетов. Согласно постановлению Правительства РФ социально-экономические приоритеты формируются субъектами бюджетного планирования в бюджетных докладах и являются ориентирами при определении показателей результативности деятельности госслужащих. Таким образом, за основу берется взаимосвязь целей и задач органа власти, с одной стороны, и показателей результативности — с другой. При этом каждому показателю результативности должна быть однозначно противопоставлена определенная цель или задача субъекта бюджетного планирования, а также закреплено целевое значение показателя эффективности и результативности.

Согласно законодательству можно выделить следующие группы показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих:

1. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, характеризующие эффективность и результативность деятельности государственного органа (показатели конечного эффекта);

2. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, характеризующие качество принятия и исполнения управленческих и иных решений (показатели непосредственного результата);

3. Показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих, характеризующие правовое, организационное и документационное обеспечение исполнения указанных решений (показатели процессов)'.

Показатели конечного эффекта должны определять степень достижения определенной цели/задачи государственного органа и представлять собой количественно измеренное состояние целевой группы, на которую направлена деятельность государственного органа и/или гражданского служащего.

Показатели непосредственного результата должны определять объем, основные параметры и качество выполнения мероприятий, направленных на достижение определенной цели/задачи государственного органа, а также отражать эффективность исполнения определенных задач, работ и видов деятельности гражданского служащего.

Формулировки и целевые значения для каждого показателя эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности могут определяться специальной комиссией, в которую должны входить руководители структурных подразделений государственного органа, ответственные за достижение обобщенных и специфических показателей эффективности и результативности деятельности государственного органа.

Таким образом, установленные для конкретных государственных гражданских служащих показатели результативности могут включаться в результативные контракты. При заключении результативного контракта можно предусмотреть условия и размеры дополнительных выплат гражданским служащим в зависимости от степени достижения показателей результативности, тем самым создав мотивационные стимулы к их достижению.

Размещено на http://www.