

Министерство образования и науки Российской Федерации
Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова

М.Н. Матюшин

Государственная политика и управление

Учебное пособие

Ярославль 2004

ББК Ф0я73
М 35
УДК 321+328

Рецензенты:

Учебно-методический совет Рыбинского филиала
Современного гуманитарного института;
доктор философских наук, профессор И.М. Сидорова.

Матюшин М.Н.

Государственная политика и управление: Учебное пособие
/ Яросл. гос. ун-т. Ярославль, 2004. 112 с.
ISBN 5-8397-0340-0

Изложена теоретическая концепция государственного управления: определена его сущность, цели, функции, дана подробная характеристика высшим органам государственного управления РФ, выявлена специфика государственного управления в различных сферах общества. Приводится список литературы, необходимой для наиболее полного усвоения содержания курса, примерный список вопросов для подготовки к экзамену, темы курсовых работ, сценарий деловой игры.

Учебное пособие предназначено студентам, обучающимся по специальности 020200 Политология (курс «Государственная политика и управление», блок ДС), очной формы обучения, а также аспирантам, преподавателям, государственным и муниципальным служащим.

Табл. 1. Библиогр.: 30 назв.

ISBN 5-8397-0340-0

© Ярославский
государственный
университет, 2004
© Матюшин М.Н., 2004

Предисловие

Учебная дисциплина «Государственная политика и управление» в соответствии с государственным образовательным стандартом относится к числу общепрофессиональных дисциплин.

Основной задачей курса является ознакомление студентов, обучающихся по специальности «Политология», с теорией государственного управления, различными теоретическими подходами к сущности и проблемам государственного управления, с процессами принятия управленческих решений, с нормативной базой, определяющей статус государственных и муниципальных служащих в РФ.

Особое внимание в процессе изучения курса уделяется проблеме взаимодействия государства и общества в процессе принятия управленческих решений.

Значительная часть работы посвящена характеристике политико-правового статуса высших органов государственного управления РФ, а также специфике принятия управленческих решений в отдельных сферах общественных отношений.

Нормативный и источниковедческий материал

1. Нормативные акты, необходимые в процессе изучения курса

- Конституция РФ. Принята всенародным референдумом 12.12.1993 года. М.: Проспект, 2002.
- ФКЗ «О судебной системе РФ» от 31.12.1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 1.
- ФКЗ «О Правительстве РФ» от 17.12.1997 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 51.
- ФЗ «Об основах государственной службы в РФ» от 31.07.1995 г. // Собрание законодательства РФ. 1995. № 3.
- ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ» от 8.01.1998 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2.
- ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов РФ» от 6.10.1999 г. // Российская газета. 1999. 19 октября.
- ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации» от 4.07.2000 г. // Российская газета. 2000. 6 июля.
- ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и праве на участие в референдуме граждан РФ» от 12.06.2002 г. // Российская газета. 2002. 16 июня.
- ФЗ «О выборах Президента РФ» от 10.03.2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 3.
- ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6.10.2003 г. // Российская газета. 2003. 8 октября.

2. Список рекомендуемой литературы

- Атаманчук Г.В. Теория государственного управления» М., 1997.
- Бокачек И.А. Философия управления. Очерки профессионального управленца. СПб., 1999.
- Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада. М., 2001.
- Введение в государственное управление: В 3 кн. / Под ред. В.В. Афанасьева. М., 1998.
- Глухова А.В. Типология политических конфликтов. Воронеж, 1997.
- Гневко В.А. Государственное и муниципальное управление. СПб., 2001.
- Горбунова М.А., Горшков Л.А. Основы теории управления. Н. Новгород, 1998.
- Государственное управление: основы теории и организации / Под ред. В.А. Козбаненко. М., 2000.
- Информационное обеспечение государственного управления / Под ред. Ю.А. Гуляева. М., 2000.
- История государственного управления России / Под ред. В.Г. Игнатова. Ростов-на-Дону, 2003.
- Лоутон А., Роуз Э. Организация и управление в государственных учреждениях. М., 1993.
- Манохин В.А. Служба и служащий в РФ. Правовое регулирование. М., 1997.
- Мысин Н.В. Теория социального управления. СПб., 1998.
- Паркинсон С.Н. Законы Паркинсона. М., 1989.
- Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. М., 2001.
- Розалова В.А. Психология управления. Ч. 1 - 2. М., 1999.
- Социальные технологии государственного управления. М., 1995.
- Уткин В.Е. Государственное и муниципальное управление. М., 2001.
- Чиркин В.Е. Государственное управление. М., 2003.
- Шабров О.В. Политическое управление. М., 1997.

Тема 1. Сущность государственного управления

- 1. Общая характеристика социального управления.*
- 2. Исторические подходы к управлению.*
- 3. Государство как субъект управления.*
- 4. Различие государственного управления и бизнес-управления.*

1 Существуют разные подходы к проблеме сущности государственного управления.

В юриспруденции управление характеризуется через термин «деятельность», то есть **управление - это вид человеческой деятельности, фиксируемый в определённых правовых формах**, а цель управления - создание правовых актов, их реализация, контроль за реализацией.

С точки зрения социологии **управление - это особый вид общественных отношений. Причём оно вертикально по своему характеру и связано с наличием у вышестоящей стороны способности властно выражать и осуществлять свою волю.**

С точки зрения теории властных отношений, **управление - это влияние на сознание, поведение, деятельность людей**; управление осуществляется только тогда, когда субъект управления что-то изменяет, преобразует, переводит из одного состояния в другое.

Если рассматривать управление в философском аспекте, то управление - это исторический феномен, в котором проявляются закономерности общества, природы, человеческого сознания.

С точки зрения представителей классового подхода, имеет двойственный характер, так как оно затрагивает и ведение общих дел, и реализацию классовой функции.

Экономическая теория рассматривает **управление как менеджмент**, то есть как **особый способ организации бизнеса**, основанный на интегрирующей функции любой экономической деятельности.

Основываясь на психологическом подходе, можно определить, что управление представляет собой сложный механизм психологического взаимодействия между людьми.

Этическая трактовка предполагает, что управление - это способ реализации нравственных ценностей.

Выделяют следующие **элементы в структуре управления**.

1) Импульс в управлении. Импульс - это знания, мысли, воля человека: управляющее воздействие, прежде чем осуществиться, возникает в сознании человека.

2) Цели управленческой деятельности.

Как известно, цель - это идеальный образ результата деятельности. Существуют определённые требования к целям управленческой деятельности.

- Их можно практически реализовать.

- Эти цели должны быть поддержаны обществом или, по крайней мере не противоречить интересам большинства его членов.

2 Наука о государственном управлении возникает в конце 19 века под влиянием следующих факторов:

- Именно в этот период во всех звеньях государственного аппарата вводится сверху донизу систематическое разделение труда.

- Происходит законодательное закрепление компетенции государственных служб, а также обязанностей чиновников. В 1883 году закон о государственной службе принимается в США.

- Возрастает количество чиновников, и прежде всего низших разрядов.

В 1887 году американский профессор **Вудро Вильсон** положил начало разработке теоретических аспектов административно-государственного управления, издав труд «Изучение администрирования»

Будущий президент США выделил следующие **принципы государственного управления**:

- Основная цель государственного управления - проведение в жизнь решений политических лидеров.

- В административно-государственном управлении должны использоваться методы организации и управления, используемые в бизнесе как наиболее рациональные и действенные.

- Необходим подбор государственных служащих по их профессиональной компетенции.

В. Вильсон затрагивал проблему соотношения «политиков» и «администраторов».

«Администраторы» реализуют политические решения, применяют и исполняют законы, а «политики» задают основные направления деятельности «администраторов». Для того, чтобы обеспечить развитие демократии, необходимо, чтобы «политики» контролировали «администраторов». Тогда «администраторы» не смогут вмешиваться в политику, они просто будут следовать указаниям политических лидеров.

Но наиболее полно феномен управления и управленцев раскрыл немецкий социолог **Макс Вебер** в своём труде «Хозяйство и общество», разработав **систему правил**, которая, по мнению автора, может претендовать на универсальную.

- Административные учреждения организованы иерархически.
- Каждое учреждение имеет собственную сферу компетенции.
- Гражданские служащие назначаются, а не избираются.
- Гражданские служащие получают зарплату в соответствии с рангом.
- Для служащего управленческая деятельность - это профессия или, по крайней мере, основное занятие.
- Служащий не владеет учреждением, в котором работает.
- Служащий подчиняется дисциплине и находится под контролем вышестоящего должностного лица.
- Смещение с должности основывается на решении вышестоящих инстанций.

Вебер считал, что бюрократический аппарат достаточно сплочён и занимает властное положение по отношению к большинству членов общества в силу следующих причин.

- Повышенная социальная оценка «чина», защищённого административными и уголовно-правовыми нормами.
- Построение ранговой иерархии по принципу назначаемости, что ослабляет социальный контроль.
- Пожизненный статус «чина» и службы, что в частности выражается в крупном пенсионном содержании.
- Регулярные денежные вознаграждения в соответствии с рангом.
- Карьерный принцип перемещения в ранговой иерархии.
- Владение техникой управления и, как следствие, желание её монополизировать, используя приёмы засекречивания информации, такие как «служебная тайна».

По М. Веберу идеал бюрократического руководителя - руководитель, который принимает решения, отдаёт распоряжения подчиненным и контролирует их выполнение. А профессиональные служащие должны быть высококвалифицированными специалистами духовного производства с идеальной подготовкой и высокой совестью, что исключит коррупцию.

Вебер считал, что подлинный чиновник-профессионал не должен быть политиком, так как политика - это борьба, эмоции, а управленческая деятельность должна осуществляться беспристрастно, а чиновник, в отличие от политика, не должен бороться. По мнению социолога, аппарат не нужно постоянно реформировать; если реформы и необходимы, аппарат необходимо сначала изучить.

После выхода трудов М. Вебера попытку обосновать принципы организации и деятельности государственного аппарата осуществляли многие. Например, француз **Р. Файоль**, выделил следующие **принципы управленческой деятельности**.

1) Разделение труда: число объектов, на которые направлено внимание одного управленца, должно быть сокращено.

2) Принцип власти, то есть право отдавать распоряжения и сила, заставляющая этим распоряжениям подчиняться.

3) Дисциплина - повиновение, услужливость, умение держать себя, оказывать внешние знаки уважения.

4) Единство распорядительства. Служащему может давать указания только один начальник.

5) Единство руководства - один руководитель для одной организации.

6) Подчинение частных интересов общим. В организации интересы служащих не должны ставиться выше интересов учреждения.

7) Вознаграждение персонала. Причём вознаграждение должно быть справедливым и по возможности удовлетворять и персонал, и руководство.

8) Принцип централизации.

9) Иерархия. В процессе управленческой деятельности все документы проходят путь от низших инстанций к высшим.

10) Принцип порядка. Чётко определяется место каждого должностного лица в служебной иерархии.

11) Справедливость. Необходимо поощрять управленческий персонал к исполнению своих обязанностей с рвением и преданностью, а для этого относиться к нему благожелательно.

12) Постоянство персонала: текучесть кадров одновременно причина и следствие плохого состояния дел в организации.

13) Инициативность как свобода предложений и осуществления планов.

14) Единение персонала.

В первой половине 20 века в США формируются две школы, объясняющие феномен государственного управления.

Сторонники «классической школы» (Л. Уорвик, Д. Муни, Т. Вули) не стремились исследовать социальную обусловленность управления, а просто определяли общие характеристики и закономерности функционирования административно-государственных организаций, обосновывали принципы деятельности организации. К таким принципам относили:

- Научность вместо традиционных навыков.
- Гармонию вместо противоречий.
- Сотрудничество вместо индивидуальной работы.
- Максимальную производительность на рабочем месте.

Однако данное научное направление недооценивало роль человеческого фактора.

Данный недостаток исправляет **«Школа человеческих отношений»** (А. Маслоу, Д. Мэйо, Д. Мэрфи.). Анализируя результаты ряда экспериментов, сторонники школы пришли к выводу, что есть психологические факторы, вызывающие удовлетворённость работников результатами своего труда. Однако в сфере управления такая формула не действует, так как мотивация, ориентирующая сотрудников на достижение высоких результатов в этой сфере, имеет более важное значение, чем удовлетворённость результатом работы.

Во второй половине 20 века наиболее популярным подходом к управленческой деятельности становится **ситуационный подход**, согласно которому оптимальных управленческих структур не существует. Весь процесс управления зависит от той ситуации, которая существует, и поэтому в зависимости от ситуации руководство должно определять, какой приём управления больше подходит.

Сторонники данной концепции определяют требования к руководителю организации:

- Умение применять разнообразные управленческие методики.
- Способность правильно интерпретировать складывающуюся ситуацию.
- Умение использовать конкретные приёмы, которые дают максимальный эффект при изменившейся ситуации.

3 При всех различиях в трактовках государства и многообразии его проявлений большинство выделяют заложенную в нём властную силу.

А власть представляет собой такую взаимосвязь, в процессе которой люди в силу различных причин признают верховенство воли других, а также целевых, нормативных установлений и в соответствии с их требованиями совершают те или иные поступки.

Поэтому в государственном управлении его управляющее воздействие опирается на государственную власть, подкрепляется и обеспечивается ею.

Специфическим свойством государственного управления является его распространённость на всё общество. Именно государство посредством законодательства устанавливает основные, общие правила поведения во всех сферах, обеспечивает их соблюдение своей властной силой.

Таким образом, государственное управление можно определить как практическое организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу.

Сущность государственного управления обуславливается во многом сущностью самого государства, она же в свою очередь определяется тем, что для обеспечения реализации своих целей и функций оно создаёт и поддерживает в определённом объёме и состоянии свой государственный аппарат - совокупность людей, профессионально занятых выявлением общих потребностей, интересов и целей, институциональным закреплением их и проведением государственных установлений в жизнь.

Сущность государства раскрывается через его функции. Речь идёт именно об общественных функциях, поскольку государство вне взаимодействия с обществом теряет весь смысл. Можно выделить следующие **общественные функции государства.**

- Функция обеспечения целостности и единства общества. Это - политическая функция.

- Социальная функция - обеспечение на всей территории государства прав и свобод каждого человека и гражданина.

- Экономическая функция - создание организационно-правовых предпосылок, необходимых для упорядочения и эффективной экономической деятельности общества.

- Поддержание свободы, суверенитета и исторического существования народов своей страны в рамках мирового сообщества.

Государственное управление как определённого рода деятельность понимается в широком и узком смысле.

В узком смысле - это административная, исполнительно-распорядительная деятельность государства.

В широком смысле государственное управление представляет собой упорядоченную деятельность государства, государственное регулирование различных общественных отношений путём деятельности всех ветвей государственной власти. То есть сущность государственного управления - урегулирование и упорядочение жизнедеятельности и отношений личности, коллектива, государства и общества, установление их рационального взаимодействия путём применения государственной власти.

4 Чтобы уяснить специфику государственного управления, необходимо понять его отличия от управления бизнесом. Выделим следующие критерии такого различия.

- Различия в окружении: на государственное управление существенное влияние оказывают система социального представительства и иные сферы общества. Влияние на бизнес-управление со стороны окружающей среды существенно меньше.

- Различия в целях. Для управления в сфере бизнеса главная цель - получение прибыли. Цели государственного управления гораздо многообразнее: обеспечение общественного порядка, борьба с бедностью, управление теми секторами экономики, которые не приносят сиюминутную прибыль.

- Различия по ресурсам управления. Бизнес-управление основано по сути на одном ресурсе - деньгах; а государственное управление - и на деньгах, и на информационном ресурсе, и на силе.

- Различия в ответственности и результатах управления. В бизнес-управлении обычно существует вполне определённая ответственность конкретного лица за принятое решение, причём непродуманное действие может привести к банкротству фирмы. В государственном управлении ответственность размыта между различными органами, должностными лицами, исключается банкротство управленческого органа.

- Различия по процедуре назначения. Руководитель государственного органа либо избирается, либо назначается теми, кто в свою очередь избирается, то есть в процессе наделения полномочиями такого руководителя прямо или косвенно учитывается воля народа; а руководитель бизнес-структуры наделяется полномочиями вне зависимости от воли народа.

Тема 2. Основные категории государственного управления

- 1. Закономерности и принципы государственного управления.*
- 2. Цели и функции государственного управления.*
- 3. Стадии, формы и методы государственного управления.*

1 В основе общественного развития лежат объективные законы, которые распространяются и на государственное управление. Например, часто принимаются решения относительно использования финансовых, материальных, природных ресурсов. Ресурсы ограничены, поэтому действует **закон минимизации затрат**, требующий поиска альтернативных путей использования ресурсов. Когда переменными являются два ресурса и больше, то определяется наилучшее сочетание всех факторов производства; применяется **закон взаимозаменяемости всех факторов производства**, то есть один фактор может быть заманён другим при сохранении необходимого уровня производства.

Широко известен и чисто управленческий **закон Паркинсона**, определяющий, что каждая управленческая структура в своём развитии со временем сосредотачивается на самой себе, увеличиваясь вне связи с целями управления. Поэтому необходим постоянный кон-

троль за управленческим аппаратом, чтобы противодействовать тенденции увеличения.

Государственное управление опирается на социологический анализ общественных отношений, функционирования социальных систем, поведение людей. Социологические исследования являются необходимым элементом в принятии управленческих решений, так как позволяют вскрыть социальную структуру общества, его состояние в различных измерениях, мотивы к управленческому труду.

Вся система управления основана на прямых и обратных связях между участниками.

Прямые связи - это преимущественно управляющие воздействия, выражающиеся в целенаправленном воздействии одних людей, государственных, общественных институтов на сознание, поведение, деятельность других. Такие воздействия могут быть постоянными (например, подчинённость по службе), эпизодическими или временными (указ Президента о введении чрезвычайного положения сроком на 30 дней). Воздействие может быть силовым, либо, напротив, мягким и даже совсем незаметным. Для хорошо отлаженного управления характерно именно последнее.

Воздействие управляющего на управляемого порождает и обратные связи.

Обратные связи - это реакция на управляющее воздействие, а также постановка об их создании и изменении. К управляющему поступает информация о поведении управляемого. Она собирается в рецепторах управляющей системы. Такими рецепторами могут быть органы и должностные лица, осуществляющие управление, а также аналитические центры, организации. Если воздействие оказалось незамеченным и объект не изменил своего поведения или оказывает прямое сопротивление субъекту, управляющему приходится на основе выводов, сделанных из полученной информации, принимать новое решение. Оно может быть различным, но в любом случае это решение изменяет обратные связи. Способы выражения обратных связей могут быть активными (согласие с управленческим решением, протест) и пассивными (текущая информация). Активные способы многообразны: поддержка или отклонение на референдуме проекта Конституции, демонстрации протеста, критика действий органов власти в СМИ. К пассивным способам относится «административная демокра-

тия», выражающаяся, в частности, в праве доступа любого гражданина к официальным документам властей и к собственному досье.

Государственное управление осуществляется на основе определённых принципов. Выделим следующие **группы принципов управления:**

1. Общественно-политические принципы, сформулированные в результате познания политической сущности государственного управления.

- Принцип демократизма. Предполагает установление глубоких и прочных связей между обществом и государством, между всеми компонентами общества и элементами системы государственного управления.

- Принцип правовой упорядоченности государственного управления объективно обуславливает необходимость законодательного определения основных целей, функций, структур, процесса государственного управления.

- Принцип законности. Означает ясное понимание и последовательную реализацию режима повсеместного и полного исполнения предписаний законов и иных правовых актов.

- Принцип разделения властей. Предполагает, что процессы формирования и закрепления государственной воли в законах, исполнения законов и непосредственного управления, контроля за соблюдением законов и разрешения конфликтов, возникающих при их применении, разделены, разграничены и скоординированы посредством сдержек и противовесов.

- Принцип федерализма. Этот принцип позволяет проводить децентрализацию и разграничение государственного управления, развивать и укреплять местное управление, вовлекать в управленческие процессы значительное число граждан.

- Принцип публичности государственного управления предполагает доступность управления для граждан; открытость функционирования органов государственной власти и местного самоуправления; общественный контроль, в том числе через средства массовой информации, за основными государственно-управленческими процессами; судебный контроль за соблюдением в процессах государственного управления интересов общества, прав и свобод человека.

2. Принципы, связанные с целями управления: согласованность целей, их непротиворечивость друг другу; взаимодополняемость це-

лей, когда одна цель способствует другой и её усиливает; подчинение частных целей общим; превращение результатов реализации одних целей в источник других; распределение целей по функциям государственного управления.

3. Структурно-функциональные принципы. Выделяют три группы таких принципов.

Во-первых, принципы, определяющие функциональную структуру государственного управления:

- 1) Принцип дифференциации и фиксирования функций путём издания правовых норм.
- 2) Принцип совместимости, предполагающий совместимость однопорядковых управленческих функций в рамках компетенции одного органа, а также совместимость функций различных органов.
- 3) Принцип исключения дублирования и параллелизма функций управленческих органов.
- 4) Принцип достаточного разнообразия: управленческие функции, приходящиеся на тот или иной компонент системы управления, по количеству и содержанию отвечали управленческим запросам последнего.
- 5) Принцип соответствия управляющего воздействия реальным потребностям и запросам общества.

Во-вторых, принципы, относящиеся к построению организационной структуры государственного управления:

- 1) Принцип единства системы государственной власти.
- 2) Территориально-отраслевой принцип, обуславливающий зависимость организационных структур от территории, отрасли производства, сферы общественной жизнедеятельности.
- 3) Принцип многообразия организационных связей.
- 4) Принцип сочетания коллегиальности и единоначалия, обусловленный спецификой организационного строения и порядка деятельности отдельных органов государственной власти и местного самоуправления.
- 5) Линейно-функциональный принцип, раскрывающий объём и содержание подчинённости и управленческого взаимодействия в процессе управления.

В-третьих, структурно-процессуальные принципы:

- 1) Соответствие методов, форм управленческой деятельности управленческих органов их функциям.
- 2) Конкретизация управленческой деятельности и личной ответственности за её результат.
- 3) Стимулирование рациональной и эффективной управленческой деятельности.

Особое место в системе принципов управления занимают **законы государственного управления**. К законам управления относят:

- Закон необходимого разнообразия и быстроедействие. Согласно этому закону неразвитость управляющего, ограниченность его способностей и возможностей действительно влиять на управляемого закономерно снижают управляемость и результативность конкретной системы управления. Данный закон обязывает в таком случае либо принимать организационные выводы, либо форсированно повышать управленческую квалификацию, либо подавать в отставку с управленческой должности.

- Закон гармонизации интересов управляющего и управляемого. Участники управленческого процесса взаимозависимы и поэтому объективно необходимо их взаимодействие в процессе реализации целей системы, иначе - социальная напряженность и возможный конфликт в сфере управления.

- Закон соответствия. Требует выбора адекватных средств и методов влияния на объект управления с учётом его особенностей.

- Закон возвышения потребностей и целей. Руководители всех уровней управления должны понимать естественное желание и право человека жить лучше, стремиться к собственному развитию, реализации своих целей.

- Закон слабого звена: руководитель обязан проводить профилактические мероприятия, направленные на предотвращение разрыва сложной цепи управленческих связей.

- Закон выживания: в первую очередь в процессе управления необходимо решить две цели - обеспечить внешнюю адаптацию и внутреннюю интеграцию.

2 **Функции государственного управления - это совокупная общественно и объективно необходимая деятельность всей системы государственного управления по реализации функций государства, содержание которых имеет пространственно-временную форму выражения.**

Считается, что важнейшей общей функцией государственного управления является регулирование интересов, предупреждение и снятие конфликтов в обществе путём выработки общей политики, её реализации в нормативных актах посредством государственного финансирования и иными правовыми путями. Функции государственного управления конкретизируются в функциях государственных административных органов. К ним относят:

- Разработку и представление на утверждение законодательному органу бюджета и обеспечение его выполнения.

- Распоряжение и управление имуществом, относящимся к собственности государства.

- Разработку и осуществление программ в области управления экономикой, социальной, культурной сферой.

- Осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод человека, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

- Принятие в пределах своей компетенции правовых актов.

- Осуществление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики.

- Обеспечение проведения в РФ единой финансовой, кредитной и денежной политики.

Эти функции в силу своего смысла не могут зависеть от политической конъюнктуры и подлежат реализации в обязательном порядке.

Весьма известной является классификация функций по квалификационно-управленческому признаку. Выделим следующие функции

- **Планирование.** Заключается в постановке целей, определяющих перспективы развития и будущее состояние управляемых объектов и процессов, а также способы достижения намеченных целей. Оно включает в себя выбор цели, определение курса и продвижение этим курсом к поставленной цели.

- **Организация.** Направлена на установление конкретных параметров структуры управленческой деятельности, в том числе степени централизации и децентрализации управления; разделения и коопе-

рации труда в аппарате управления; уровня организации рабочих мест и условий труда; квалификации работающих.

- **Координация.** Обеспечение согласованности работы всех звеньев государственного управления, благодаря чему устанавливается единство отношений управляющего и управляемого.

- **Функция регулирования.** Понимается в двух смыслах. В широком смысле - это установление общих правил поведения участников общественных отношений. В узком смысле - воздействие на отдельные стороны политических, экономических, социальных, духовных отношений.

- **Контроль.** Реализация данной функции призвана выполнить обратную связь управляемых с аппаратом управления. Данная функция выполняется для того, чтобы постоянно наблюдать, оценивать, давать информацию о реализации управляемым управленческих решений. Кроме того, в процессе реализации функции контроля происходит корректировка самого управленческого воздействия.

- **Лицензирование.** Установление стандартов и минимальных ограничений в определённых сферах.

На институциональном уровне реализуются функции конкретного государственного органа - это установленные статутным актом система, набор видов деятельности, воздействий, которые он вправе и обязан осуществлять в отношении конкретных объектов.

Таким образом, основные функции по своему характеру делятся на политические и административные.

Политические функции характеризуют ведомство, осуществляющее руководство как институт, реализующий государственную юрисдикцию и управление с правом издания нормативно-правовых актов. Однако эти акты обязательны лишь для тех лиц и в том случае, если они являются пользователями услуг данного учреждения. Политические функции не требуют непрерывного, постоянного процесса государственной деятельности, ибо политика подразумевает деятельность по определению общего руководства, курса, программ.

Административные функции характеризуют ведомство как институт, предоставляющий услуги физическим и юридическим лицам, при этом не предусматриваются равноправные, партнёрские отношения с потребителями государственных услуг: управляемые подпадают под административную юрисдикцию данного органа и несут от-

ветственность за нарушение законодательства, действующего в сфере регулирования данного органа. Административные функции непрерывны в исполнении. Вместе с тем административные органы не вправе принимать нормативные акты, они могут принимать лишь акты индивидуального действия, направленные на конкретное лицо.

На первичном уровне управления реализуются функции должностного лица, то есть виды конкретной управленческой деятельности, которые регламентируются, устанавливаются в должностной инструкции отдельного должностного лица, соответствуют компетенции и требуют определённой квалификации.

3 Управленческая деятельность с неизбежностью носит прикладной характер, и поэтому она представляет собой набор навыков, умений, способов, средств, поступков людей в сфере управления. Как и любая деятельность, управление включает в себя определённые **стадии**.

- 1) Анализ и оценка управленческой ситуации.
- 2) Прогнозирование и моделирование необходимых действий по сохранению, преобразованию управленческой ситуации.
- 3) Разработка необходимых правовых актов.
- 4) Обсуждение и принятие правовых актов, осуществление организационных мероприятий.
- 5) Организация исполнений принятых решений.
- 6) Контроль выполнения и оперативное информирование.
- 7) Обобщение проведённой управленческой деятельности.

Формы государственного управления - это внешние, постоянно фиксируемые проявления активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций, по обеспечению их собственной жизнедеятельности.

Выделяют следующие **формы управления**:

- Установление норм права.
- Применение норм права.
- Осуществление организационных действий.
- Реализация материально-технических операций.

Под методами управления понимают способы анализа управленческих ситуаций, использования правовых и организационных форм воздействия на сознание людей в управляемых общественных отношениях.

К методам государственного управления относят:

- Морально-этические. Они представляют собой обращение к достоинству, чести, совести людей. Включают в себя меры воспитания, разъяснения и популяризации целей и содержания управления, средства морального поощрения и взыскания, учёт психологических особенностей характера и ориентации человека. Смысл их состоит в том, чтобы выработать и поддержать определённые убеждения, духовные ценности, нравственные позиции, психологические установки в отношении управления и тех действий, которые необходимы для его осуществления. Примером использования таких методов является кампания «Заплатил налоги и живи спокойно», направленная на формирование определённого способа поведения предпринимателей в сфере уплаты обязательных платежей.

- Социально-политические методы. Они связаны с условиями труда, быта, досуга людей, оказанием им социальных услуг, вовлечением в процесс властеотношений, развитием общественной и политической активности. Они влияют на социально-политические интересы людей, их статус в обществе.

Это, например, расширение доступа к образованию, направление на работу в органы государственной власти и местного самоуправления.

- Экономические методы. Основаны на роли экономических интересов в жизни людей. К таким методам относят возможности приобретения и увеличения личной собственности, свободу предпринимательства, характер и уровень оплаты труда. В настоящее время, оперируя данными категориями, органы публичной власти часто достигают поставленные цели, причём безболезненно для управляемых. Такие методы применяются наиболее эффективно тогда, когда у управляющего есть интерес в долгосрочных отношениях с управляемым.

- Административные ресурсы. Содержат способы, приёмы прямого и обязательного определения поведения людей со стороны управляющих компонентов государства. Их признаки:

- 1) Прямое влияние на волю управляемого путём установления их обязанностей, норм поведения и издания конкретных команд.
- 2) Односторонний выбор способа решения стоящей задачи, который является обязательным.

3) Безусловная обязательность распоряжений и указаний, невыполнение которых может повлечь за собой меры юридической ответственности.

Тема 3. Реализация государственной политики в процессе государственного управления

1. Понятие, цели и этапы реализации государственной политики.

2. Модели разработки и виды государственной политики.

3. Теоретические подходы к изучению государственной политики.

4. Основные характеристики государственной политики.

1 Государственное управление неизбежно связано с государственной политикой. Государственная политика - это целенаправленная деятельность органов государственной власти по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития общества. Именно с помощью государственной политики государство достигает поставленных целей.

Основные цели государственной политики связаны с регулированием действий социальных групп, граждан и их организаций, что включает:

- Защиту граждан, их деятельности и принадлежащей им собственности.
- Обеспечение социальной активности.
- Создание условий для производства товаров и услуг, необходимых для населения.
- Поддержание порядка и стабильности в обществе даже в условиях смены правящей элиты.
- Создание механизмов цивилизованного разрешения социальных конфликтов.
- Объединение, интеграцию группы, общества для реализации общих целей.
- Инициирование реформ во всех сферах общества.

Формирование и реализация государственной политики имеет 4 этапа, или, как называют данный процесс, «**политический цикл**»:

1 этап - определение общественных проблем и целей политики (инициирование политики), что означает:

- Объективное существование какой-либо ситуации, не являющейся благоприятной для общества или органов государственной власти.

- Превращение проблемы в общественную, если она затрагивает значительное количество людей, которые могут действовать совместно.

- Осознание важности проблемы и необходимости её решения со стороны государственных органов.

2 этап - разработка и легитимация государственной политики.

Когда для решения выявленной проблемы принимается властное решение, которое оформляется в виде правового акта либо иного решения государственных органов.

3 этап - осуществление и мониторинг государственной политики.

На этом этапе осуществляются реальные действия государства.

Возможны следующие варианты тактики в процессе таких действий:

- Действия в интересах какой-то одной социальной группы.

- Учёт интересов каждой из социальных групп и попытка максимально удовлетворить их интересы.

- Решение проблемы на базе позиционного торга на основании определённых уступок каждой стороны.

- Тактика избегания решения проблемы в надежде на её саморегулирование.

4 этап - оценка и регулирование государственной политики.

2 Существуют различные **модели разработки государственной политики**:

- Модель «сверху - вниз», когда решения принимаются на высших уровнях управления, а затем доводятся до нижних уровней и конкретных исполнителей, которые играют пассивную роль.

- Модель «снизу - вверх», при которой формирование политики начинается с нижних структур государственного управления, активно привлекаются общественные группы и организации, участвующие в разработке и осуществлении различных программ и проектов. На ос-

новании их предложений и с учётом их мнений разрабатывается целостная государственная политика.

- «Смешанная» модель объединяет эти два подхода, когда существуют механизмы привлечения к разработке политики граждан и государственных служащих при централизованном управлении.

Однако при любых моделях и типах государственной политики её результат во многом зависит от того, в какой степени органы государственного управления следуют основным ценностям, характерным для демократических государств, к которым относят: надёжность, прозрачность, подотчётность, адаптируемость, эффективность.

Существуют различные **классификации типов государственной политики**.

Например, при составлении планов социально-экономического развития государства, мероприятия разрабатываются по следующим направлениям, которые выражают классификацию типов государственной политики по сферам реализации:

- Финансовая, денежная, ценовая политика.
- Структурная политика.
- Аграрная политика.
- Социальная политика.
- Региональная экономическая политика.
- Внешнеэкономическая политика.

Однако возможны и классификации и по другим критериям. Например, в зависимости от специфики управленческого воздействия выделяют следующие типы государственной политики:

- Распределительная политика. Связана с действиями органов власти по распределению соответствующих материальных ценностей, благ и выгод среди различных групп населения путём реализации различных социальных программ.

- Перераспределительная политика. Означает, что определённые ресурсы передаются от одной группы населения к другой путём налогов, тарифов, трансфертов.

- Регулирующая политика. Включает в себя действия органов государственного управления по регулированию различных видов деятельности: экономического регулирования, защите потребительского рынка и т.д.

- Административно-правовая политика. Связана с нормотворческой деятельностью и функционированием государства.

- Стратегическая политика. Охватывает взаимоотношения с зарубежными государствами, включая международную и оборонную политику.

- Антикризисная политика. Проводится государством в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств, которые требуют специальных действий.

Наиболее острые разногласия возникают при проведении перераспределительной политики, когда финансовые, материальные и иные ресурсы берутся от одной социальной группы и передаются другой либо уходят непосредственно государству. Об этом, например, свидетельствуют конфликты между государством и крупным бизнесом в современной России.

Иная ситуация складывается при распределительной, стратегической и антикризисной политике, когда удаётся достичь согласия между различными социальными группами и наладить сотрудничество между ними.

3 Существует несколько теоретических подходов к изучению государственной политики, позволяющих рассмотреть феномен государственной политики с различных точек зрения.

- Институционализм. Рассматривает государственную политику как результат деятельности различных государственных институтов (органов государственной власти), использующих определённые административно-управленческие процедуры.

- Концепция политического процесса. Представляет госполитику как результат политической деятельности, имеющей фиксированные ступени и этапы (определение проблем, постановка целей, формирование политики, легитимация, выполнение, оценка и мониторинг) в процессе решения общественных задач.

- Теория групп. Оценивает политику как результат групповой борьбы, конфликта между различными группами в обществе и поиска консенсуса по конкретным вопросам политики.

- Теория элиты. Рассматривает государственную политику как результат предпочтений и выбора политической и административной элит.

- Теория рационализма. Рассматривает политику как результат деятельности по достижению оптимальных общественных целей на основе определённых технологий управления.

- Теория инкрементализма. Согласно этой теории, государственная политика - это последовательная и поэтапная деятельность государственной бюрократии по медленному изменению существующего положения дел.

- Теория игр - государственная политика как рациональный выбор в конкурентной борьбе двух наиболее влиятельных сторон в обществе или государственном аппарате.

- Теория общественного выбора. Государственная политика как результат деятельности индивидов на основе осознания собственных интересов и принятия соответствующих решений, которые должны принести им определённую выгоду.

- Теория открытых систем. Рассматривает государственную политику как результат ответа системы на запросы и нужды окружающей среды.

4 Наиболее важные характеристики государственной политики, которыми она должна обладать, в целом сводятся к необходимости отвечать следующим показателям:

- Реагировать на изменения, происходящие в обществе и государстве.

- Иметь комплексный характер и рассматривать любую проблему во взаимосвязи с другими проблемами.

- Быть эффективной и результативной.

- Пользоваться доверием населения.

При анализе характеристик политики выделяют факторы, определяющие государственную политику.

Эти факторы делятся на три группы.

Во-первых, это общая среда, которая влияет на политику косвенно:

- Экономическая система (производство, распределение, уровень занятости, инфляция, налоги).

- Социальная система (социальная структура общества, национально-этнические и религиозные группы, демографическая структура).

- Технологическая система (развитие науки и технологий, система инноваций, информационные технологии).

- Международная система (геополитическая ситуация, уровень сотрудничества или конфликтности с иностранными государствами).

Во-вторых, внешние факторы, которые могут напрямую воздействовать на государственную политику. Это:

1) Политические факторы:

- Политические партии.
- Средства массовой информации.
- Общественное мнение.
- Различные группы элит (финансовые, региональные)

2) Институциональные факторы:

- Законодательные (представительные) органы государственной власти.

- Органы исполнительной власти.

- Судебные и контрольные органы.

3) Экономические факторы:

- Экономические программы субъектов политики.
- Материальные и финансовые ресурсы.

4) Социальные факторы:

- Социальные ценности и нормы.
- Профессиональная этика и традиции.

В-третьих, это внутренние факторы и силы, которые проявляются внутри государственных органов, непосредственно вовлечённых в процесс выработки и осуществления государственной политики.

В процессе анализа государственной политики особое внимание требует к себе учёт исторических особенностей развития российской государственности, основные из которых - ориентация на сильную, авторитарную власть, исключенность широких масс из процесса активного и сознательного принятия политико-управленческих решений, желание оказаться под защитой власти и нежелание открыто ей оппонировать, всеохватывающая власть бюрократического аппарата.

Необходимо учитывать конституционную основу государственной политики: систему органов государственной власти, специфику федеративных отношений.

Большое значение имеют неформальные правила и нормы, сложившиеся в обществе.

При анализе политико-управленческого воздействия необходимо прежде всего выявить проблему, которая требует политического урегулирования.

Наиболее значимые общественные проблемы, которые приобрели значимость для больших групп населения. Если политическая система запаздывает с принятием мер для решения проблемы, то тогда проблема может приобрести общенациональные масштабы и потребуются значительные силы и средства для её решения. Россия ощутила это, когда элита стремилась не замечать процесс формирования в период 1991 - 1994 годов криминального государства в Чечне.

Вместе с тем ограниченность ресурсов не позволяет заниматься решением всех проблем сразу, поэтому выбирают лишь первостепенные. Процесс их определения для государства связан с политической борьбой, в которой участвуют различные слои общества, в том числе политики и чиновники.

В обществе имеются проблемы, которые являются традиционными, существуют длительное время и постоянно находятся в поле зрения власти.

Это, например, проблемы преступности, бедности, болезни. Но в списке проблем появляются и новые, с которыми общество ранее не сталкивалось. В настоящее время такой проблемой является проблема терроризма.

На государственную политику большое влияние оказывает динамика проблем, так как одни проблемы могут терять свою актуальность, другие, наоборот, увеличивают свои масштабы и начинают угрожать стабильности государства.

В демократическом обществе имеется множество каналов, позволяющих доводить до власти список самых актуальных проблем через политические партии, СМИ, группы давления, лобби. Существуют определённые факторы, способствующие привлечению внимания государства к общественным проблемам. Это такие факторы, как:

- Важность и серьёзность проблемы для общества и государства.
- Внимание к ней большого числа людей, выступающих за её решение.
- Наличие лёгкого варианта решения проблемы.

На основе уяснения значимости и необходимости решения проблем происходит определение целей и приоритетов государственной

политики. К вопросу определения приоритетов возможно несколько подходов, реализуемых в работе органов государственной власти.

- Политический подход. Когда выбор приоритетов происходит в процессе политической борьбы между различными партиями и группами и зависит от таких факторов, как расстановка политических сил.

- Субъективный подход. При котором приоритеты выбираются в результате иррационального поведения, в основе которого лежит разрыв между определёнными стандартами, нормами и восприятием существующей ситуации структурами и индивидами, принимающими политические решения.

- Объективный подход. С целью избавления от субъективизма и политиканства часто при решении конкретных вопросов применяют набор количественных показателей, позволяющих более объективно подойти к вопросу принятия политических решений и рационально оценить важность той или иной проблемы.

Если позволяют условия и имеются соответствующие ресурсы, при выработке политики стремятся предложить несколько альтернативных вариантов решения проблемы. Существует несколько методик, позволяющих выбрать окончательный вариант:

- Сравнить все альтернативы по издержкам и выгодам.
- Определить основной вариант на основе согласия большинства политических или социальных групп.
- Выбрать путём голосования (референдума).
- Выбрать решение, с которым согласно большинство граждан.

Тема 4. Взаимодействие государства и общества в процессе государственного управления

- 1. Система социального представительства.*
- 2. Общественная обусловленность бюрократии.*
- 3. Связи с общественностью в процессе государственного управления.*
- 4. Конфликты в государственно-административной сфере.*

1 Вся деятельность человека, групп, государства обусловлена определёнными интересами. Поэтому в процессе управления особую роль играет система представительства интересов, которая выполняет две функции:

Во-первых, функцию посредника между государством и гражданином.

Во-вторых, осуществляет коррекцию государственных решений как на этапе их подготовки, так и на этапе реализации.

Система социального представительства включает в себя две взаимосвязанные, но относительно самостоятельные подсистемы:

- **Политическое представительство**, оформленное через прямое и опосредованное участие населения в деятельности органов государственной власти. Чаще всего оно осуществляется по партийной линии.

- **Функциональное представительство**, выраженное через лоббистские организации. Как известно, лоббизм - это система контор и агентств бизнеса при органах государственной власти, созданных с целью влиять на власть в интересах той или иной бизнес-группы.

Для многих стран является весьма актуальным поиск цивилизованных форм функционального представительства. Например, в странах континентальной Европы (Франция, Италия) распространена практика создания консультативных комитетов при правительственных органах, из представителей государственных органов, бизнес-групп, независимых экспертов.

Другая форма - спонсорские подразделения. Так, в Великобритании спонсорские подразделения занимаются организацией регулярных связей с ассоциациями бизнеса с целью выработки совместных рекомендаций правительству.

В России же функциональное представительство связано с проблемой «политической ренты», когда прибыль получается и охраняется с помощью правительственных учреждений. Чем большим капиталом распоряжается частная компания, тем больше её заинтересованность в государстве, поэтому бизнесмены и идут во власть. Но, уходя из бизнеса (сфера частных интересов) во власть (сфера общих интересов), они не меняются и продолжают на государственной службе преследовать частные интересы.

2 В теории государственного управления термин «бюрократия» чаще всего применяется для обозначения административных и технических аспектов, обеспечивающих исполнение принимаемых решений.

Существуют следующие подходы к определению бюрократии.

- Бюрократия-это форма существования и специфический характер власти.

- Бюрократия - это сложная, иерархически построенная структура организации, позволяющая повышать управленческую эффективность в государственном управлении.

- Бюрократия - это часть правительства, не входящая в его политическую или выборную структуру.

- Бюрократия - это профессиональное сообщество лиц, занятых в сфере государственного управления и получающих за это заработную плату.

- Под бюрократией может пониматься и негативная оценка деятельности государственных чиновников, социальная болезнь, связанная с волокитой, неэффективностью.

М. Вебер выделял определённые **черты бюрократии**.

- Регламентированность. Функции аппарата чётко определены с помощью нормативных актов, правила работы существуют в форме инструкций, подлежащих хранению.

- Иерархичность. Каждое должностное лицо обладает чётко определённой компетенцией и отвечает за свою деятельность перед вышестоящим должностным лицом.

- Отстранённость от владения средствами управления, которые принадлежат государству.

- Постоянство занимаемого положения. Должность представляет собой постоянное занятие с фиксированной заработной платой, с перспективами служебного роста, а после отставки - гарантированная пенсия.

- Опытность и безличность. Должностные лица назначаются на основании своих профессиональных качеств, без личных предпочтений со стороны руководства.

Вместе с тем представители американской школы выделяли **издержки бюрократии**:

Во-первых, строго очерченная компетенция может выразиться в ограниченности видения проблемы.

Во-вторых, знание правил и инструкций приводит порой к неспособности принять решение, противоречащее им, даже если это оптимальное решение, а в том случае, если инструкция отсутствует, возникает затруднение в принятии любого решения.

В-третьих, иерархичность власти ведёт к отсутствию инициативы.

Американская школа выделяет две модели бюрократии.

Первая модель - **традиционная модель**. Для неё характерно:

- Отсутствие у чиновников всяких гарантий от произвольного увольнения, понижения в должности, перемещения.

- Мизерное жалование у чиновников среднего и низшего уровня, поэтому основной источник их существования - взятки и поборы с населения.

- Безболезненная заменяемость, так как чиновники не обладают узкой профессиональной специализацией.

- Систематическое обновление аппарата.

- Персональная зависимость бюрократа от первого должностного лица государства.

Такая модель характерна для стран восточной цивилизации и, в большей степени, для России.

Вторая модель - **рациональная модель**. Её признаки:

- Высокий уровень заработной платы, что позволяет чиновнику эффективно трудиться полный рабочий день, не повышая свой доход за счёт внешних источников.

- Узкая профессиональная специализация служащих и, как следствие, невозможность полной взаимозаменяемости.

- Наличие гарантий от произвольного увольнения.

- Отсутствие жёсткой зависимости от первого лица государства.

Подобная модель характерна для США, стран Западной Европы.

Теория управления выделяет определённые **изъяны бюрократии**.

1) Изъяны, связанные с особенностями бюрократического организма:

- Бюрократические правила становятся самоцелью; основной функцией аппарата становится надлежащее исполнение инструкций.

- Подмена целей управления. Государственные цели заменяются частными, направленными на самовоспроизводство организации.

- Отсутствие мотивации у подчинённых. Они лично не заинтересованы в эффективности работы организации.

2) Изъяны, связанные с особенностями статуса бюрократии как особой социальной группы:

- Отсутствие заинтересованности в наиболее эффективных решениях.

- Незаинтересованность в реформах (лишь незначительную часть возможного выигрыша от успешных инноваций может получить их непосредственный инициатор). Как следствие, стремление бюрократии к стабильности.

- Стремление аппарата монополизировать знания и технику управления.

Современная западная теория управления отходит от классических подходов к проблеме бюрократии, определяя, что в конце 20 века в ведущих индустриальных державах получила распространение деятельность **«политической бюрократии»**.

Её основные черты:

- Ориентация на политические группы, интересы, цели.
- Убеждение в том, что проблемы должны решаться в процессе политических переговоров, путём достижения компромиссов.

- Одобряется стремление к инновациям.

- Относительно интенсивное взаимодействие между бюрократами и политиками.

- Незначительная элитная солидарность.

- Ориентация на программные требования политических партий.

3 Для того, чтобы эффективно выполнять свои управленческие функции, управляющему необходима общественная поддержка и, как следствие, установление связей между государственными структурами и общественностью. Такая связь устанавливается путём социально-коммуникативных отношений, которые условно можно назвать PR.

PR – это деятельность государственных и иных органов, учреждений, направленная на установление, упорядочение и развитие связей с общественностью в целях достижения взаимопонимания и взаимодействия.

Задача такой деятельности - найти способ социальной коммуникации, при котором субъект и объект государственного управления

существовали бы как взаимосвязанные участники общественных отношений. Использование форм такой деятельности позволяет обеспечить желаемое поведение целевых групп общественности посредством влияния на общественное мнение.

Выделяют **три модели PR-деятельности**.

1) Информирование общественности о деятельности управленческого органа. Эту задачу реализуют пресс-служба, отделы по связям с общественностью. Но распространяемая этими подразделениями информация носит односторонний характер, так как она дозируется с целью создать положительный образ управленческого органа при помощи пропагандистских методов.

2) Использование определённых специальных технологий с целью убедить прежде всего ту часть общества, на которую в данный момент ориентируется управленческий орган. Такая модель носит двухсторонний характер, так как во внимание принимается реакция стороны, на которую оказывается влияние.

3) «Двусторонняя симметричная» модель. Здесь предполагается не только регулярное информирование общественности, но и анализ обратной связи, то есть реакции управляемого.

Выделяют следующие направления деятельности PR-служб.

- Информирование общества о деятельности органа, о существе принимаемых решений.

- Мониторинг общественного мнения, особенно накануне принятия управленческого решения.

- Анализ и прогнозирование общественно-политических процессов.

- Гражданское просвещение и развитие у людей чувства сопричастности к тем мероприятиям, которые проводятся управленческим органом (проведение благотворительных акций).

- Формирование положительного образа управленческого органа и вида управленческой службы.

Подобная деятельность ведёт к формированию публичности управленческой организации. **Публичность - это степень известности и общественного признания организации, её персонала, деятельности.** Публичность включает в себя прежде всего имидж госслужащего, государственного органа, вида государственной службы.

Имидж - это целенаправленно сформированный образ какого-либо лица, организации, призванный оказать психологическое воз-

действие на объект в целях популяризации, рекламы, что позволяет получить материальную и моральную выгоду.

Выделяют следующие принципы PR- деятельности.

- Адресность. Целенаправленное обращение к определённой категории лиц (молодёжи, ветеранам, рабочим).
- Постоянство. Определённая периодичность акций.
- Достоверность. Отсутствие фактических ошибок при проведении PR-деятельности.
- Своевременность. Своевременный отклик на те или иные события.
- Этичность. Соблюдение требований морали при проведении информационной политики.

4 Прежде чем дать определение конфликту в административно-государственной сфере, определим, что **конфликт в целом - предельный случай обострения отношений между личностями, социальными группами, классами, нациями, обусловленный противоположностью или существенным различием интересов, целей, тенденций развития.**

Таким образом конфликт в административно-государственной сфере - это столкновение участников управленческого процесса, обусловленное их объективными противоречиями.

Причины конфликтов в сфере государственного управления.

- Противоречия между властвующими и подвластными, обусловленные иерархичностью управленческих структур.
- Нечёткая организация самой структуры власти, отсутствие системы ротации кадров, разумной системы продвижения по служебной лестнице.
- Расхождение между государственными служащими в определении базовых ценностей.
- Недостаток информации или манипулирование ей.
- Наличие ценностной несовместимости, что проявляется в идеологическом, религиозном конфликтах.
- Несовместимость интересов участников управленческого процесса; причём не только в аспекте «управляющий - управляемый», но и интересов самих представителей управляющей элиты.

Можно выделить следующие **проявления конфликта** в политико-управленческой сфере:

1) Конфликт между властью и оппозицией. Этот конфликт характерен для любого общества. Правда, он принимает различные формы. В демократическом обществе - это открытая дискуссия власти с оппозицией, которая не ставит тем не менее под сомнение основные принципы организации конституционного строя, являясь по своей сути системной (конструктивной) оппозицией. Поэтому и смена власти, осуществляемая по итогам выборов, не является потрясением для общества. Совсем иная модель конфликта между властью и оппозицией в недемократическом обществе, где отсутствуют конструктивные отношения между властью и оппозицией, которая загоняется в подполье и в то же время отвечает власти террором. Естественно, при такой модели взаимоотношений формируется внесистемная оппозиция, выступающая принципиально против основ существующего общественного строя. И поэтому управляющая элита очень часто меняется путём переворотов, революций.

2) Конфликт между государственно-управленческими структурами и бизнесом. Данный конфликт обусловлен принципиально разной природой государства и бизнеса. Полноценный бизнес может существовать только в условиях свободы, и поэтому коренной интерес бизнеса - свобода. В то же время государственно-управленческий аппарат, даже в демократических странах, стремится взять под свой прямой или косвенный контроль большинство процессов, протекающих в обществе, в том числе стремится сделать зависимым бизнес.

3) Конфликт между различными органами государственного управления.

Считается, что традиционно законодательные органы власти стремятся поставить под свой наиболее полный контроль правительство и главу государства; в то же время исполнительные органы стремятся выйти из-под опеки парламента (этот фактор, в частности, и стал основной причиной конфликта между Президентом и Верховным Советом в 1991-1993 годах). Фактором, способствующим конфликту между высшими органами государства, является и несовершенство правового закрепления их полномочий, когда полномочия дублируются.

4) Конфликт в период выборов. Выборы - это основной способ формирования органов публичной власти в демократическом обществе, а также способ выражения социальных интересов. Учитывая то, что интересы групп могут быть принципиально противоположными и

сталкиваться в период выборов, выборная процедура может превратиться в череду скандалов с использованием «грязных предвыборных технологий».

Выделяют следующие **способы разрешения конфликтов** в управленческой деятельности:

- Посреднические процедуры, то есть вмешательство в конфликт для его разрешения третьей стороны, не участвующей в конфликте. К посреднику предъявляются определённые требования: он не должен иметь собственный интерес в конфликте, не может открыто симпатизировать одной из сторон, должен пользоваться авторитетом обеих сторон конфликта. Во внутриорганизационном конфликте роль посредника может на себя взять руководитель организации.

- Переговоры между представителями конфликтующих сторон. Этот метод наиболее эффективен при разрешении конфликта между властью и оппозицией.

- Использование судебных процедур. При разрешении конфликтов между высшими органами государственного управления очень эффективна деятельность органов конституционного контроля. Конституция РФ наделила в частности Конституционный Суд РФ правом разрешать споры о компетенции между высшими органами государственной власти РФ.

- Создание институциональных форм предупреждения и разрешения конфликтов.

Тема 5. Обеспечение государственного управления

1. Правовое обеспечение государственного управления.

2. Кадровое обеспечение государственного управления.

1 Правовое обеспечение государственного управления - это деятельность уполномоченных органов по изданию юридических норм (правил поведения людей), обязательных в исполнении, которая обеспечивается возможностями общественного мнения и государственного принуждения. Его основная цель - упорядочение функций, организационных структур и управленческой деятельности государственных органов.

В центре правового обеспечения государственного управления находится **правовой статус государственного органа**, который состоит из трёх групп элементов.

- Месторасположение и природа государственного органа в системе государственного аппарата; принадлежность органа к законодательной, исполнительной или судебной власти (по горизонтали) или к федеральному уровню, уровню субъектов федерации либо местному самоуправлению (по вертикали), а также к какой-либо специализированной подсистеме органов исполнительной власти.

- Компетенция государственного органа - юридическое выражение совокупности управленческих функций и полномочий государственного органа в отношении отдельных управляемых объектов. Причём функции - это основные направления деятельности органа, а полномочия - правомочия, конкретизирующие функции. Например, функцией Президента является определение основных направлений внешней политики государства, а соответствующими полномочиями - назначение послов государства, подписание международных договоров, аккредитация послов, консулов иностранных государств.

При правовом закреплении компетенции определяется: набор управленческих функций для конкретного органа; перечень управляемых объектов или отдельных вопросов их функционирования, которые и представляют предметы ведения органа. Кроме того, может быть закреплена ответственность органа за ненадлежащее выполнение своих полномочий.

- Правовой статус государственного органа предполагает юридическое закрепление его организационной структуры, а также форм, методов и процедур его функционирования. Реализация компетенции органа требует соответствующего штатного расписания и правовой организации деятельности его подразделений и лиц, занимающих в нём должности. Правда, тенденцией российской государственности на современном этапе является неурегулированность структуры исполнительных органов нормами федеральных законов: структура Правительства РФ, да и вообще всей системы федеральных органов исполнительной власти, регулируется указами Президента РФ, то есть подзаконными актами. Более того, в России до сих пор не приняты федеральные законы, определяющие статус Президента РФ, Государственной Думы РФ, Совета Федерации. Полностью на законодательном уровне урегулирован лишь статус высших судебных орга-

нов. В настоящее время уже назрела потребность в принятии общего федерального закона «Об основах статуса органов государственного управления».

Основой правового обеспечения государственной службы является правовой акт. **Правовой акт - это письменный документ, принятый уполномоченным субъектом права, имеющий официальный характер и обязательную силу, выражающий властные веления и направленный на регулирование общественных отношений.**

Признаки правового акта:

- Правовые акты принимаются чётко установленным кругом органов и должностных лиц.
- Он рассчитан на установление правил поведения и их изменение, то есть на возникновение, изменение и прекращение правоотношений.
- Наличие юридической силы, понимаемой в двух аспектах: общеобязательности и непререкаемости исполнения правового акта всеми физическими и юридическими лицами.
- Правовой акт действует непрерывно во времени, обращён к неопределённому кругу лиц.
- Содержание правового акта, как правило, письменно закреплёно.

2 Государство связано с обществом и поэтому практически все его граждане в той или иной степени сопричастны государственному управлению. Вместе с тем существует категория людей, которая специально подготовлена и профессионально занята в процессах государственного управления. Это люди, занимающие государственные должности и являющиеся государственными служащими, обладающие особой спецификой:

- Ими выполняется труд, который выражается в обосновании целей и направлений общественного развития, конкретной организации и регулировании общественной жизнедеятельности, сознания, поведения и деятельности людей.
- Их труд состоит в основном в осмыслении и продуцировании сложнейшей управленческой информации и воздействия на людей.
- Во всех их усилиях проявляется государственная власть, придающая им авторитет и должную гарантию.

- Научные знания, искусство и опыт таких людей не создают непосредственно потребительские ценности, но обеспечивают рациональность, гармоничность и эффективность общественных отношений.

- Труд, выполняемый персоналом государственного управления, является высокопрофессиональным и предъявляет к каждому из его субъектов жёсткие требования в смысле подготовки, личностных дарований, поведения и общения с людьми.

Существуют различные подходы к структурированию управленческого персонала. Но более обосновано выделение двух составных частей персонала государственного управления: должностных лиц и обслуживающих работников.

Должностные лица занимают должности в государственных органах и органах местного самоуправления и, исполняя их, реализуют определённый объём управленческой деятельности по осуществлению компетенции соответствующего органа государства. Должностные лица подразделяются на: руководителей государственных органов и органов местного самоуправления; функциональный состав; специально уполномоченных представителей власти. Специфической формой подготовки и реализации государственно-управленческого воздействия является депутатство. Во многих случаях оно осуществляется на профессиональной основе, поэтому вполне уместно включить депутатский корпус в состав персонала государственного управления.

В **обслуживающий персонал** входят работники, выполняющие материально-технические и иные операции, действия по обеспечению исполнения государственных должностей. Они занимаются обслуживанием информационных процессов и другой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Основу персонала государственного управления составляют лица, осуществляющие государственную службу.

Государственная служба - это практическое и профессиональное участие граждан в осуществлении целей и функций государства посредством исполнения обязанностей и полномочий по государственной должности, определённой в конкретном государственном органе. Государственная служба всегда носит публичный характер и поэтому является предметом правового регулирования.

В РФ действует принятый в 1995 году федеральный закон «О государственной службе в Российской Федерации».

Государственные должности в России разделены на три категории («А», «Б», «В»). К категории «А» относятся должности, связанные с непосредственным исполнением властных полномочий. Их наличие напрямую закреплено в Конституции, федеральных законах (например, Президент РФ, Председатель Правительства РФ, Председатели Государственной Думы и Совета Федерации, министры, судьи высших судов). Государственные должности категории «Б» призваны обеспечить исполнение полномочий лицами, замещающими должности категории «А». Должностные лица категории «Б»: помощники, референты Президента, Председателя Правительства, помощники депутатов Государственной Думы. К категории «В» относятся должности, учреждённые самими государственными органами для исполнения их полномочий (например, начальники отделов, директора департаментов). Причём должности категории «А» не относятся к государственной службе.

Государственная служба в РФ включает федеральную государственную службу и государственную службу субъектов РФ. Таким образом, в каждом субъекте должен быть принят свой закон, определяющий порядок прохождения государственной службы субъекта.

Имеется реестр государственной службы РФ, куда включаются должности категории «Б» и «В». Эти должности разделены на высшие, главные, ведущие, старшие и младшие. Им присваиваются квалификационные разряды (звание, класс, чин, ранг): действительный государственный советник 1, 2, 3-го класса; советник РФ 1, 2, 3-го класса; референт государственной службы и т.д. Существуют требования к различным должностям. Лица, занимающие их, должны иметь соответствующее профессиональное образование, определённый стаж и опыт работы, знать Конституцию и положения основных федеральных законов.

Существуют определённые требования к процедуре поступления на государственную службу.

- На государственную должность могут быть приняты граждане РФ, достигшие 18 лет, обладающие профессиональным образованием, владеющие русским языком.

- Не могут быть приняты на государственную службу лица, признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными;

лица, лишённые по решению суда права занимать соответствующие должности.

- Препятствует принятию на государственную службу наличие близкого родства или свойства с другими непосредственно подчинёнными государственными служащими; иностранное гражданство; отказ от прохождения процедуры допуска к государственной тайне; отказ от предоставления сведений о доходах и имуществе.

Закон чётко определяет права и обязанности государственных служащих. К общим **обязанностям** относятся:

- Поддержка конституционного строя.
- Защита прав и законных интересов граждан.
- Своевременное рассмотрение обращений граждан, общественных объединений, предприятий, организаций и принятие по ним решений.
- Обязанность хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, не разглашать сведения, затрагивающие частную жизнь граждан.

Устанавливаются определённые **запреты и ограничения для государственных служащих**.

- Им запрещено заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной, творческой.

- Они не вправе получать гонорары за выступления, интервью, публикации, если это делается при исполнении служебных обязанностей.

- Категорически запрещается заниматься предпринимательской деятельностью, как лично, так и через доверенных лиц; состоять членом управленческого органа коммерческой структуры, если это не поручено служащему по службе.

- Запрещается получать вознаграждения от физических, юридических лиц в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе после выхода на пенсию; выезжать в служебные командировки за границу за счёт физических и юридических лиц.

- Государственные служащие не могут принимать участие в забастовках.

- Государственный служащий должен быть политически нейтрален: он не может быть членом политической партии, использовать своё служебное положение в интересах тех или иных политических партий, других общественных объединений, религиозных организа-

ций; не может заявлять о том или ином отношении к ним. Однако это ограничение не распространяется на должностных лиц категории «А». И неудивительно, что большинство членов Правительства РФ в 2002-2003 годах были активными создателями партии «Единая Россия», а председатели обеих палат парламента возглавили политические партии.

- Запрещается использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового, информационного обеспечения, являющиеся собственностью соответствующего органа.

- Без разрешения Президента РФ нельзя принимать награды, почётные звания от иностранных государств, международных организаций.

Вместе с тем федеральным законодательством устанавливаются определённые права служащих, гарантирующие эффективное исполнение ими своих должностных обязанностей.

Права государственных служащих:

- Право на соответствующие условия работы, предоставление денежного содержания.

- Медицинское обслуживание самого служащего и членов его семьи, в том числе после выхода на пенсию.

- Повышенное пенсионное обеспечение, государственное социальное страхование.

- Государственному служащему предоставляется жилая площадь, служебный транспорт.

За успешное, добросовестное исполнение своих служебных обязанностей, за выполнение заданий особой важности государственные служащие получают поощрения: объявление благодарности, премию, награждение ценным подарком, почётной грамотой. За особые заслуги государственные служащие награждаются орденами, медалями, им присваиваются почётные звания. Возможно досрочное присвоение классного чина, повышение в должности.

Вместе с тем устанавливается и система санкций за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей, нарушение установленных запретов. За нарушение правил государственной службы, не преследуемых в уголовном порядке, предусмотрена дисциплинарная ответственность (замечание, выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, понижение в воинском или специальном звании, увольнение).

Допустивший должностной проступок государственный служащий может быть временно до определения меры взыскания отстранён от выполнения служебных обязанностей с сохранением денежного содержания. За это время проводится служебное расследование. Если дело будет передано в суд, он может лишить должностное лицо права на определённое время занимать государственную должность.

Помимо обычной государственной службы выделяют классифицированную службу. Классифицированные государственные служащие - это служащие, имеющие классные чины, ранги, звания, от которых зависят их полномочия и материальное положение. Число служащих, находящихся на классифицированной государственной службе, гораздо меньше.

Важное значение для института государственной службы имеет понятие должностного лица. **Должностное лицо** - это государственный служащий, который постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляет функции представителя власти, то есть наделён распорядительными полномочиями в отношении органов, не находящихся у него в подчинении, и лиц, не находящихся у него в служебной зависимости. Эти лица выполняют организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции. Их властные полномочия распространяются на граждан и юридических лиц, не подчинённых им по службе. Это, например, прокуроры, работники милиции, различных государственных инспекций, таможи. Должностные лица могут относиться к классификационной службе, а могут и не принадлежать к ней. Замещение должности на классификационной службе происходит путём назначения по усмотрению вышестоящего органа или должностного лица; аттестации лиц, уже занимающих должность (обычно аттестация проходит раз в 4-5 лет); конкурса. Конкурс может проводиться либо в форме экзамена, либо как интервью. Причём в зарубежных странах с целью создания гарантий объективного конкурсного отбора создаются две конкурсные комиссии: для отбора допущенных к конкурсу и для определения победителя.

Для низших государственных служащих практикуется собеседование и проверка практических навыков.

Лица, относящиеся к классифицированной государственной службе, обладают привилегией несменяемости: они остаются на службе при смене политических партий у власти, создании нового

правительства. Однако некоторые высокопоставленные чиновники заменяются, особенно если это личные сотрудники Президента, Председателя Правительства или если такие должности носят политический характер. В этом случае по американской терминологии действует не «система заслуг», а «система добычи»: новый глава государства или глава правительства заменяет многих должностных лиц, но заместители министров остаются на своих постах, продолжая повседневную работу.

В отдельную категорию следует выделить муниципальных служащих, которые формально не относятся к государственным служащим. **Муниципальные служащие** - это лица, исполняющие в порядке, определённом уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счёт средств местного бюджета.

Тема 6. Государство как субъект управления

- 1. Конституционно-правовые основы государственного управления.*
- 2. Федеральные органы государственной власти.*
- 3. Органы государственной власти субъектов РФ.*
- 4. Контрольная власть в системе государственного управления.*
- 5. Государственное управление и местное самоуправление.*

1 Основу правового статуса государственного управления определяет Конституция РФ. В Конституции, частности определяются федеративные основы управления, такие как государственная целостность, единство системы государственной власти, равноправие и самоопределение народов России.

Статья 10 Конституции определила главный принцип организации органов государственной власти - принцип разделения властей. Причём принцип разделения властей распространяется не только на органы федеральной власти, но и на органы субъектов РФ.

Главой Российского государства является **Президент РФ**, чьи полномочия существенно расширены по сравнению с Конституцией 1978 года. В частности за Президентом закреплено право по сути единолично определять основные направления внутренней и внешней политики РФ.

Представительным и законодательным органом Российской Федерации является **Федеральное Собрание РФ**, состоящее из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы.

Действующая Конституция существенно ограничила функции представительного органа власти; из его компетенции были изъяты, в частности, контрольные функции. Ограничена и сфера законодательной деятельности российского парламента.

Исполнительную власть согласно Конституции РФ осуществляет **Правительство РФ**. Правительство - это коллегиальный федеральный орган исполнительной власти, консолидирующий все федеральные органы исполнительной власти.

Согласно статье 118 Конституции правосудие в РФ осуществляется только судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного правосудия.

Судебная власть по своей структуре представляет собой совокупность трёх ветвей: Конституционного Суда РФ; Высшего арбитражного суда и системы арбитражных судов; Верховного суда и системы судов общей юрисдикции.

Конституция РФ, закрепляя республиканскую форму правления, не конкретизирует вид республики. Лишь косвенно, исходя из порядка формирования, модели взаимодействия и компетенции высших органов, можно определить, что Россия является полупрезидентской республикой, так как:

Во-первых, Президент является и юридическим, и фактическим главой государства, но не является главой Правительства; избирается всенародно.

Во-вторых, Правительство формирует Президент, но Государственная Дума принимает участие в формировании Правительства - даёт согласие на назначение его председателя.

В-третьих, Правительство формально несёт ответственность и перед Президентом, и перед Парламентом.

Конституция РФ определяет, что каждый **субъект федерации** имеет свою систему органов государственной власти, которая уста-

навливается субъектом самостоятельно в соответствии с Конституцией РФ и собственной конституцией (уставом).

Однако система органов власти субъектов РФ должна быть основана на принципах, установленных федеральным законодательством. На таких принципах, как разделение администраций, суверенитет и целостность РФ, уважение и защита прав и свобод человека, самостоятельность в решении вопросов собственной компетенции.

Компетенция органов власти субъектов во многом определяется моделью разграничения компетенции между органами власти федерации и органами власти субъектов РФ. Так, органы субъектов полностью самостоятельны при реализации полномочий, относящихся к ведению субъекта РФ; а в рамках реализации полномочий, затрагивающих сферу ведения РФ и сферу совместного ведения РФ и субъектов РФ, исполнительные федеральные органы и исполнительные органы субъектов РФ составляют единую систему органов исполнительной власти с подчинением органов власти субъектов федеральным органам.

2 Государственную власть на уровне федерации осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, федеральные суды, государственные органы особой компетенции. Согласно статье 80 Конституции главой государства является Президент РФ. Статья 80 закрепляет и основные **функции Президента**:

- Является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина.

- Определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

- Обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие высших органов государственной власти РФ.

- Представляет Россию внутри страны и в международных отношениях.

- Принимает меры по охране суверенитета России, её независимости, территориальной целостности.

Естественно, это не полный перечень компетенции Президента.

В частности, Президент назначает высших должностных лиц государства, включая Председателя Правительства и его членов; назначает выборы депутатов Государственной Думы, референдум; подписывает и обнародует федеральные законы; издаёт нормативные акты -

указы и распоряжения; является Верховным Главнокомандующим Вооружёнными силами РФ; решает вопросы гражданства, осуществляет и другие полномочия.

Для обеспечения эффективного исполнения полномочий при Президенте РФ создаются органы государственного управления, основным является Администрация Президента РФ. Основными обязанностями данного органа являются непосредственное обслуживание, курирование органов власти федерального уровня, работа с регионами, международная политика, контроль за исполнением федеральных законов, указов Президента.

Особое место в системе органов при Президенте занимает **Совет Безопасности**, который формирует и возглавляет непосредственно сам Президент. Совет Безопасности осуществляет подготовку решений Президента по вопросам обеспечения жизненно важных интересов личности, общества, государства, защиты от внутренних и внешних угроз; реализует функцию контроля за осуществлением органами исполнительной власти РФ и субъектов РФ стратегии в области внутренней, внешней и военной политики. В состав Совета Безопасности входят, помимо Президента, Председатель Правительства, Председатели палат Федерального Собрания, «силовые» министры, министры финансов, иностранных дел; секретарь Совета, который осуществляет руководство повседневной деятельностью Совета.

Для содействия реализации Главой государства полномочий гаранта прав и свобод человека образована **Комиссия при Президенте по правам человека**. Направления деятельности Комиссии:

- Рассматривает обращения граждан, организаций о фактах нарушения прав и свобод человека.

- Проверяет информацию об ущемлении прав, представляющем особую опасность.

- Вправе запрашивать необходимые документы и материалы у органов государственной власти РФ и субъектов федерации, их должностных лиц по вопросам, связанным с защитой прав и свобод человека.

Председатель Комиссии и её персональный состав утверждается указом Президента РФ.

Одним из первых шагов Президента РФ **В.В. Путина** стало образование 7 федеральных округов и назначение в них полномочных представителей Президента; тем самым был упразднён институт

представителей Президента в субъектах федерации. **Функции представителя Президента в федеральном округе:**

1) Координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, их взаимодействие с органами государственной власти субъектов федерации.

2) Руководит разработкой планов социально-экономического развития территории.

3) Организует контроль за исполнением Конституции РФ, федеральных законов, актов Президента, Правительства РФ.

4) В случае противоречия актов органов исполнительной субъектов РФ федеральному законодательству вносит Президенту представление о приостановлении действия таких актов.

5) Организует согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами власти РФ и субъектов федерации.

6) Согласовывает кандидатуры для назначения на должности государственных служащих, назначение на которые осуществляется Президентом РФ, Правительством РФ.

Полномочные представители назначаются и освобождаются Президентом РФ.

Конституция определяет, что глава государства избирается прямыми выборами. Президентом РФ может быть избран гражданин РФ, достигший 35 лет, постоянно проживающий на территории Российской Федерации не менее 10 лет. Для того чтобы быть зарегистрированным на должность Президента, необходимо собрать подписи не менее 2 миллионов избирателей. Однако в том случае, если кандидата в Президенты выдвигает политическая партия, преодолевшая на выборах в Государственную Думу РФ не менее 5% голосов избирателей, кандидату не надо осуществлять сбор подписей. Выборы Президента РФ считаются состоявшимися, если в них приняли участие более 50% от общего числа зарегистрированных избирателей, избранным признаётся кандидат, получивший голоса более половины избирателей, принявших участие в выборах. В том случае, если никто из кандидатов не получит необходимое количество голосов, проводится повторное голосование (второй тур выборов), в котором принимают участие два кандидата, набравшие наибольшее число голосов избирателей, причём выборы во втором туре считаются состоявшимися независимо от явки, а для победы во втором туре необходимо получить простое большинство голосов избирателей.

Полномочия Президента прекращаются досрочно в трёх случаях:

- Добровольная отставка.
- Стойкая неспособность по состоянию здоровья исполнять обязанности Президента.
- Отрешение от должности в случае совершения государственной измены или иного тяжкого преступления.

Обвинение против Президента выдвигает Государственная Дума квалифицированным большинством голосов. Верховный Суд РФ даёт заключение о наличии в действиях Президента состава преступления, а Конституционный Суд даёт заключение о соблюдении процедуры выдвижения обвинения. И только после реализации всех вышеназванных процедур Совет Федерации квалифицированным большинством голосов принимает решение об отрешении Президента от должности.

Парламентом России является Федеральное Собрание, состоящее из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы.

Совет Федерации, который считается согласно российской правовой доктрине верхней палатой парламента, представляет интересы субъектов РФ - в состав СФ входят по два представителя от каждого субъекта федерации. Таким образом, общее число членов Совета Федерации составляет 178 человек.

Если до 2000 года в Совет Федерации по должности входили высшее должностное лицо субъекта федерации и председатель законодательного органа субъекта, то согласно принятому 5 августа 2000 года федеральному закону «О порядке формирования Совета Федерации», члены верхней палаты назначаются (избираются) высшим должностным лицом субъекта и представительным органом власти субъекта. Причём соответствующий орган субъекта, осуществляющий назначение, может и отозвать члена Совета Федерации в порядке аналогичном порядку назначения.

Основные полномочия Совета Федерации:

- Утверждает изменение границ между субъектами федерации, указы Президента РФ о введении чрезвычайного и военного положения.
- Принимает решение об использовании Вооружённых сил за пределами территории Российской Федерации.

- Назначает выборы Президента, принимает решение о его отрешении от должности.

- Назначает на должности судей высших судов, Генерального прокурора РФ, назначает и освобождает от должности заместителя председателя Счётной палаты и 50% её аудиторов.

- Утверждает принятые Думой федеральные законы. Причём обязательному утверждению подлежат все принятые «финансовые» законы, законы, принятые по предметам совместного ведения РФ и субъектов федерации; устанавливающие статус и порядок охраны государственной границы; об объявлении войны и заключении мира. Обязательному утверждению подлежат и федеральные конституционные законы.

Учитывая то, что весь состав СФ не может быть изменён сразу, полномочия данного органа не могут быть прекращены досрочно, он не может быть распущен.

Государственная Дума РФ считается государственно-правовой доктриной нижней палатой парламента. Она состоит из 450 депутатов, которые избираются на основе смешанной избирательной системы: 225 - на основе принципа большинства, 225 - по партийным спискам. Для того, чтобы быть избранным по одномандатному округу, необходимо получить относительное большинство голосов избирателей. А по партийным спискам получают места в Думе партии, набравшие не менее 5% голосов избирателей (с 2007 года планируется увеличить «заградительный пункт» до 7%). На выборах 2003 года 5-процентный барьер преодолели партии «Единая Россия», «Коммунистическая партия Российской Федерации», «Либерально-демократическая партия России» и избирательный блок «Родина».

К вопросам ведения Думы относятся:

- Дача согласия на назначение председателя Правительства, решение вопроса о доверии Правительству.

- Назначение на должность и освобождение от должности председателя Центрального банка РФ, председателя Счётной палаты и 50% её аудиторов, Уполномоченного по правам человека.

- Объявление амнистии.

- Выдвижение обвинения против Президента РФ для его отрешения от должности.

- Принятие федеральных законов. Федеральные законы принимаются Думой абсолютным большинством голосов, а федеральные конституционные законы квалифицированным большинством.

Федеральное законодательство определяет основу правового статуса депутата Государственной Думы РФ.

Депутат - избранный народом представитель, уполномоченный осуществлять законодательную власть в Государственной Думе и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и федеральными законами. Депутат обязан: соблюдать федеральное законодательство, участвовать в пленарных заседаниях палаты, работе комитетов, комиссий; соблюдать правило несовместимости; информировать своих избирателей о собственной работе, деятельности Думы, вести приём избирателей. Депутат вправе: вносить проекты законов в порядке законодательной инициативы; участвовать в заседаниях Думы с правом решающего голоса; получать информацию, официально распространяемую органами государственной власти; быть немедленно принятым должностным лицом любого органа публичной власти, предприятия, организации, учреждения независимо от их организационно-правовой формы.

Существуют определённые гарантии депутатской деятельности. Это депутатский иммунитет и депутатский индемнитет.

Право депутатского иммунитета означает, что депутат не может быть без согласия палаты задержан, арестован, привлечён к ответственности, налагаемой в судебном порядке, за исключением задержания на месте совершения преступления. Причём иммунитет носит абсолютный характер, то есть распространяется и на те деяния, которые были совершены и не при исполнении депутатских полномочий и даже до момента наделения такими полномочиями.

Депутатский индемнитет имеет два значения.

Во-первых, это абсолютная ответственность за высказывания в парламенте, за голосование, за содержание внесённых законопроектов, эта ответственность носит пожизненный характер.

Во-вторых, это право на денежное вознаграждение за осуществление депутатской деятельности. Депутат получает оклад, равный окладу федерального министра.

В структуре Государственной Думы важную роль играют депутатские объединения, которые создаются на основе общей политиче-

ской принадлежности депутатов. Выделяют два вида депутатских объединений: это депутатские фракции и депутатские группы.

Депутатские фракции - это объединения, которые создаются на основе избирательного объединения, которое прошло в Думу по общефедеральному избирательному округу.

Депутатские группы создаются из депутатов, не вошедших во фракции. Причём численность депутатской группы не может быть меньше 35 депутатов.

Для обеспечения текущей работы Думы создаются рабочие органы - комитеты и комиссии, в которые обязаны входить все депутаты, за исключением Председателя и заместителей председателя. Полномочия постоянных комитетов:

- Осуществляют предварительное рассмотрение законопроектов, дают экспертные заключения на вносимые законопроекты.

- Предоставляют палате рекомендации по судьбе того или иного законопроекта.

- Организуют подготовку проведения парламентских слушаний.

Вследствие наделения обеих палат различными полномочиями, Конституцией установлен отдельный порядок заседаний Совета Федерации и Государственной Думы. Как правило, заседания палат проходят открыто: на заседаниях имеют право присутствовать представители СМИ, различных государственных органов и т.д.

В систему федеральных органов исполнительной власти входят:

- Правительство РФ, состоящее из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства, федеральных министров.

- Министерства РФ.

- Другие федеральные органы исполнительной власти.

Правительство РФ - высший коллегиальный орган федеральной исполнительной власти страны. Правительство объединяет все федеральные органы исполнительной власти, осуществляет исполнительные и распорядительные полномочия, возложенные на него Конституцией РФ и федеральными законами, руководствуется указами и распоряжениями Президента.

Основную роль в формировании Правительства РФ играет Президент. Именно Глава государства назначает Председателя Правительства, правда, с согласия Государственной Думы. Но, в том случае, если Дума три раза отклонит предложенные Президентом канди-

датуры, Президент назначает главу высшего исполнительного органа своим указом и распускает Думу, но право роспуска не может быть реализовано в первый год работы Думы. Конституционный Суд РФ, осуществив толкование Конституции, пришёл к выводу, что Президент вправе вносить на утверждение Думы одну и ту же кандидатуру три раза, что делает согласие Думы на назначение главы Правительства чисто формальным актом.

После назначения Председателя Правительства Президент по предложению премьер-министра назначает остальных членов высшего органа исполнительной власти. Причём при формировании Правительства не учитываются итоги парламентских выборов, Правительство в РФ беспартийное, хотя в настоящее время и раздаются предложения перейти к парламентско-партийной модели формирования.

Руководителем Правительства является его **Председатель**, который реализует следующие функции:

- Определяет основные направления деятельности Правительства и организует его работу.
- Представляет Президенту кандидатуры членов Правительства для назначения, а также предложения по структуре Правительства.
- Ведёт заседания Правительства.
- Распределяет обязанности между членами Правительства.
- Исполняет обязанности Президента в случае досрочного прекращения полномочий Президента.

Конституция РФ и федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ» определяют **основные полномочия высшего органа исполнительной власти**:

1) Разрабатывает и представляет Государственной Думе проект федерального бюджета, обеспечивает его исполнение, отчитывается перед думой о его исполнении.

2) Обеспечивает проведение на территории РФ единой финансовой, кредитной, денежной политики, политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии.

3) Осуществляет управление федеральной собственностью.

4) Принимает меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики России, законности, прав и свобод человека, охране общественного порядка, борьбе с преступностью.

5) Координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти по экономической реформе, реформе социального сектора, жилищной и социальной политике, реформе научной сферы, национальной, региональной политике, сотрудничеству с государствами-участниками СНГ, правоохранительной деятельности.

6) Правительство обладает правом законодательной инициативы, даёт обязательные заключения по «финансовым» законопроектам.

Для исполнения своих полномочий Правительство наделяется правом издавать обязательные для исполнения нормативные акты - постановления и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории РФ.

Однако акты Правительства не могут противоречить Конституции РФ, федеральным законам, указам Президента РФ. В случае такого противоречия они отменяются Президентом.

Правительство действует в течение срока полномочий Президента и слагает полномочия перед вновь избранным Президентом.

Конституция закрепляет следующие основания досрочного прекращения полномочий Правительства:

1) Правительство может на основе решения принятого коллегиально само подать в отставку. Но окончательное решение в такой ситуации принимает Президент - он вправе либо согласиться с решением Правительства, либо не принять отставку.

2) Президент может по своей инициативе отправить в отставку как Правительство в целом, так и отдельного члена высшего исполнительного органа.

3) Государственная Дума может абсолютным большинством голосов выразить недоверие Правительству. Однако Президент принимает решение: он может отправить Правительство в отставку либо не согласиться с Думой.

В последнем случае Дума может повторно выразить недоверие Правительству в течение трёх месяцев. В таком случае Президент обязан либо отправить Правительство в отставку, либо распустить Государственную Думу.

4) Председатель Правительства вправе поставить по собственной инициативе перед Думой вопрос о доверии Правительству. В том случае, если Дума отказывает в доверии, Президент в течение 7 дней отправляет Правительство в отставку либо распускает Думу.

Правительство является хотя и главным, но не единственным федеральным органом исполнительной власти. Систему федеральных органов исполнительной власти образуют министерства, государственные комитеты РФ, федеральные комиссии, федеральные службы, российские агентства и федеральные надзоры России.

Министерство РФ - это федеральный орган исполнительной власти, проводящий политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности, а также координирующий в случаях, установленных федеральными законами, указами Президента, деятельность в данной сфере других федеральных органов исполнительной власти.

Государственный комитет РФ, федеральная комиссия России - это федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие на коллегиальной основе межотраслевую координацию по вопросам, отнесённым к их ведению, а также функциональное регулирование в определённой сфере деятельности. Работу данных федеральных органов возглавляют председатели.

Федеральная служба России, российское агентство, федеральный надзор России - это федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные) функции в установленных сферах ведения. Федеральную службу возглавляет директор службы, российское агентство - генеральный директор, федеральный надзор - начальник федерального надзора.

По принципу подчинённости федеральные органы исполнительной власти делятся следующим образом:

1) На подведомственные непосредственно Президенту РФ. Это «силовые» структуры, министерство иностранных дел, министерство финансов, Российское информационное агентство.

2) Подведомственные Правительству.

Создание, реорганизация, ликвидация федеральных органов исполнительной власти осуществляются Президентом по предложению главы Правительства.

Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Они могут также передавать исполнительным органам субъектов РФ часть своих полномочий.

Наряду с органами законодательной, исполнительной и судебной власти в любом государстве действуют специализированные органы для исполнения определённых полномочий, не входящие ни в одну из ветвей власти.

Таковыми органами на федеральном уровне являются Прокуратура, Счётная палата, Центральный банк, Центральная избирательная комиссия, Уполномоченный по правам человека. Статус таких органов определяется специальным федеральным законом.

Прокуратура РФ в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом «О прокуратуре РФ» от 3.02.1995 года составляет единую централизованную систему органов. Она состоит из Генеральной прокуратуры РФ, прокуратур субъектов федерации, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур, прокуратур городов и районов, иных территориальных и межведомственных прокуратур.

Органы прокуратуры осуществляют надзор за:

- Исполнением законов в сфере государственного управления.
- Соблюдением прав и свобод человека.
- Исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, администрациями органов и учреждений мест содержания задержанных и учреждений мест лишения свободы.

- Соответствием закону актов органов государственной власти и местного самоуправления.

- Исполнением законов федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами контроля, военного управления, воинскими частями, учреждениями, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Счётная палата РФ осуществляет финансовый контроль за исполнением федерального бюджета. Функции данного органа:

- Проверяет целевое использование средств федерального бюджета.

- Осуществляет контроль за исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

- Определяет эффективность и целесообразность расходов государственных финансовых средств и федеральной собственности.

Предписания Счётной палаты, принятые по предметам её компетенции, носят обязательный характер. Счётная палата формируется на паритетных основах Советом Федерации и Государственной Думой. Статус данного органа определяется федеральным законом «О Счётной палате» от 11 января 1995 г.

Центральный Банк РФ - главный банк страны, наделённый властными полномочиями в сфере регулирования кредитно-денежных отношений. Конституция РФ и федеральный закон «О Центральном банке РФ» (в редакции от 8 июля 1999 года) определяют основные его функции:

- Осуществление денежной эмиссии.
- Обеспечение защиты и устойчивости рубля.
- Обеспечение покупательной способности и устойчивости курса рубля по отношению к иностранным валютам.
- Организация системы защиты выпускаемых в обращении банкнот, иных ценных бумаг от подделок.

Председатель Центрального банка, члены правления банка назначаются Государственной Думой по представлению Президента РФ. Ежегодно Дума утверждает финансовый отчёт банка.

Центральная избирательная комиссия РФ - орган, возглавляющий систему органов государственной власти, осуществляющих подготовку и проведение выборов в органы государственной власти и местного самоуправления.

Это постоянно действующий орган. Срок его полномочий – 4 года.

Он состоит из 15 членов, которые назначаются на паритетных началах Президентом РФ, Государственной Думой и Советом Федерации. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (от 12 июня 2002 года) определяет основные полномочия данного органа:

- Осуществляет общий контроль за соблюдением избирательных прав граждан на выборах любого уровня.
- Организует подготовку системы финансирования выборов.
- Непосредственно организует подготовку и проведение выборов Президента РФ и депутатов Государственной Думы РФ по общефедеральному округу.

- Издаёт общеобязательные акты - инструкции и разъяснения по порядку проведения выборов.

Должность **Уполномоченного по правам человека** в РФ предусмотрена Конституцией РФ в целях осуществления независимого контроля за обеспечением, реализацией и защитой прав и свобод человека. Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной Думой. Срок полномочий 5 лет. Статус Уполномоченного устанавливается федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в РФ».

3 Органы государственной власти субъектов РФ функционируют в соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (от 6 октября 1999 года).

Согласно этому закону **систему органов государственной власти субъектов федерации составляют:**

1) Законодательный (представительный) орган государственной власти.

2) Высший исполнительный орган государственной власти.

3) Иные органы государственной власти в соответствии с Конституцией (уставом) субъекта. В частности может быть учреждена должность высшего должностного лица субъекта.

Законодательный орган государственной власти субъекта является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта. Наименование органа, его структура устанавливается самим законодательством субъекта. Также субъект самостоятельно определяет численный состав представительного органа и количество депутатов, работающих на постоянной основе. При этом срок полномочий депутатов одного созыва не может быть больше 5 лет.

Законодательный орган субъекта выполняет следующие основные функции:

- Принимает конституцию (устав) субъекта, поправки к ним.

- Утверждает бюджет субъекта, отчёт о его исполнении, программы социально-экономического развития субъекта.

- Устанавливает налоги, сборы, отнесённые к ведению субъекта, порядок их взимания; порядок проведения референдума РФ, выборов в органы власти субъекта.

- Устанавливает административно-территориальное устройство и утверждает схему управления субъектом.

- Вправе назначать на должность и освобождать от должности отдельных должностных лиц.

- Оформляет решение о недоверии (доверии) руководителям исполнительных органов власти субъектов РФ.

- Осуществляет контроль за исполнением законов субъекта РФ.

Представительные органы субъектов имеют различные названия. В республиках: народные Собрания, Государственные советы, Народные хуралы, Верховные советы. Причём на уровне республик получили распространение как однопалатные, так и двухпалатные парламенты.

На уровне краёв, областей, городов федерального значения наблюдается большее единообразие. Законодательными органами этих субъектов являются областные и краевые думы. Спецификой областных представительных органов является их небольшой состав - не более 50 депутатов. Данные представительные органы всегда состоят из двух палат.

В субъектах РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом, возглавляемым руководителем высшего органа исполнительной власти.

Спецификой положения исполнительного органа субъекта является то, что, с одной стороны, субъекты самостоятельно формируют систему органов на своей территории, но с другой стороны, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов образуют единую систему органов исполнительной власти в РФ.

Функции высшего исполнительного органа субъекта РФ:

- Разрабатывает и осуществляет меры по комплексному социально-экономическому развитию субъекта РФ.

- Участвует в проведении единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии.

- Разрабатывает и обеспечивает выполнение бюджета, программ социально-экономического развития субъекта.
- Управляет и распоряжается собственностью субъекта.
- Заключает договоры с федеральными органами исполнительной власти о разграничении предметов ведения и полномочий.
- Формирует иные органы исполнительной власти субъекта РФ.

Высшим органом исполнительной власти республики является Правительство республики. Высшим органом исполнительной власти края, области, города федерального значения является администрация.

Конституцией (уставом) субъекта может быть предусмотрено наличие должности высшего должностного лица субъекта, который является руководителем исполнительного органа субъекта и выполняет следующие функции:

- Представляет субъект в отношениях с иными субъектами, органами власти РФ.
- Подписывает законы субъекта, имеет право наложить отлагательное вето на принятые законы, обладает правом законодательной инициативы.
- Формирует высший орган исполнительной власти субъекта.
- Вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа субъекта.
- Участвует в работе представительного органа с правом совещательного голоса.
- Подписывает договоры, соглашения от имени субъекта.
- Вправе издавать нормативные акты-указы, обязательные для исполнения на всей территории субъекта.

Высшее должностное лицо - выборная должность. Он избирается прямыми выборами сроком не более чем на 5 лет. Одно и то же лицо не может быть избрано высшим должностным лицом субъекта более чем на два срока подряд. Правда, отсчёт первого срока ведётся с момента принятия закона (то есть с октября 1999 года).

Федеральное законодательство устанавливает ответственность законодательного органа субъекта, высшего должностного лица за нарушение федерального законодательства. Так, если ими будет принят акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным законом (в случае установления факта такого противоречия судом) и не отменён в течении установленного времени, полномочия представительного

органа прекращаются досрочно Государственной Думой РФ, путём принятия соответствующего федерального закона, а полномочия высшего должностного лица субъекта прекращаются досрочно Президентом РФ. Кроме того, полномочия высшего должностного лица могут быть приостановлены Президентом в случае возбуждения против него уголовного дела.

4 Контрольная деятельность присуща всем органам государства. Парламент контролирует деятельность правительства и может выразить ему недоверие.

Правительство следит за работой государственного аппарата, министров.

Специфической формой контроля является проверка решений судов кассационной инстанцией, наделённой правом отмены этих решений. Однако деятельность этих органов не означает формирования особой ветви контрольной власти. Между тем в большинстве государств формируется специфическая, контрольная власть. Эта особая ветвь власти предполагает, что:

- Существуют особые, специализированные органы государства.
- Существуют специфические методы деятельности: осуществление государственной власти без нормотворческих, исполнительно-распорядительных и судебных полномочий.
- Система органов этой власти является иерархической или может быть рассосредоточена, но они объединены всегда единым функциональным назначением.
- Деятельность системы органов этой власти имеет общегосударственный, а не ведомственный характер.

Практика показала, что государственный контроль нельзя поручить традиционным органам управления или передать какому-либо одному органу. Государственный контроль не следует организовывать под главенство одного органа. Он осуществляется различными органами и различается с точки зрения их деятельности, но в то же время имеет единый функциональный характер как независимый от других органов.

Государственный контроль - это совокупная, кумулятивная деятельность, осуществляемая с помощью различных методов по выполнению единой специфической функции по государственному управлению.

Сфера применения контрольной власти не ограничена. Любой закон, регулирующий самые разнообразные отношения, может быть рассмотрен конституционным судом с точки зрения его конституционности; жалоба в связи с нарушением прав и свобод человека может быть подана на любой орган публичной власти.

Органы контроля могут быть коллегиальными и единоличными, избираемыми и назначаемыми, действующими в течение определённого срока без права переизбрания или для их кадрового состава установлен пожизненный срок.

С точки зрения предмета контроля различаются органы надзора за конституционностью и законностью в целом, и органы, проверяющие также эффективность, целесообразность, добросовестность деятельности государственных органов, учреждений, организаций.

В настоящее время сложилось несколько направлений деятельности контрольной власти. Первоначально возник и получил распространение контроль за конституционностью законов и иных правовых актов, причём, с конституционных позиций, с точки зрения соблюдения законов проверяются не только письменные документы, но и некоторые действия должностных лиц.

Общий надзор за законностью обеспечивает и прокуратура. В России с 1999 года она осуществляет контроль и за конституционностью.

Особое место в сфере контрольной власти занимает финансовый контроль. В Российской Федерации он осуществляется, например, министерством финансов. Это ведомственный контроль. Финансовый контроль осуществляется также Счётной палатой. Она проводит тотальную проверку исполнения государственного бюджета, но такая проверка не всегда эффективна, так как об исполнении бюджета Счётная палата иногда докладывает Государственной Думе уже после принятия нового бюджета.

Органы контроля не создают нормы поведения, не занимаются непосредственно исполнительной деятельностью, и чаще всего не вправе сами применять какие-либо санкции. Эти санкции применяют другие уполномоченные учреждения по докладу контрольных органов.

Контроль имеет предварительный и последующий характер. Предварительный контроль означает проверку акта на соответствие Конституции, закона до его вступления в юридическую силу. При по-

следующем контроле производится проверка актов, уже вступивших в действие.

5 Местное самоуправление - это право и реальная способность местных жителей непосредственно или через создаваемые ими органы решать вопросы, возникающие по их месту жительства или часть государственных полномочий, переданных им.

Чаще всего выделяют следующие **вопросы местного ведения:**

- Контроль за использованием природных ресурсов муниципального образования.
- Охрана природы, санитарный надзор, содержание системы энерго-, топливо-, водоснабжения.
- Создание производственной и социальной инфраструктуры.
- Сохранение памятников истории, культуры.
- Обеспечение населения торговлей, бытовым, культурным и коммунальным обслуживанием.
- Решение вопросов занятости населения.
- Принятие местных нормативно-правовых актов, и прежде всего устава муниципального образования.
- Принятие, исполнение и контроль за исполнением местного бюджета.
- Содержание и развитие муниципальных учреждений образования, здравоохранения, культуры, спорта.

Местное самоуправление предполагает наличие органов местного самоуправления. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый 6 октября 2003 года, определяет обязательное наличие на территории муниципального округа представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования, исполнительного и контрольного органов местного самоуправления.

Представительный орган местного самоуправления - это выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующий на территории муниципального образования.

Федеральное законодательство закрепляет сферу исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления:

- 1) Принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования.
- 2) Утверждение местного бюджета и отчёта о его исполнении.
- 3) Принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчётов об их исполнении.
- 4) Установление местных налогов и сборов.
- 5) Определение порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью.
- 6) Контроль за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.
- 7) Принятие Устава муниципального образования.
- 8) Назначение местного референдума.

Представительный орган местного самоуправления может осуществлять и другие полномочия в соответствии с уставом муниципального образования.

Представительный орган состоит из депутатов, которые избираются прямыми выборами, причём в местных выборах вправе принимать участие и граждане иностранных государств, если это предусмотрено международным договором РФ. Численный состав представительного органа устанавливается уставом муниципального образования. Федеральное законодательство определяет, что в ряде случаев полномочия представительного органа осуществляются собранием, сходом граждан, но для этого необходимо, чтобы в нём приняло участие более половины жителей муниципального образования.

Решения представительного органа принимаются коллегиально, как правило, абсолютным большинством голосов. Возглавляет работу данного органа председатель, который избирается непосредственно депутатами. К функциям председателя относится:

- Подготовка и проведение заседаний представительного органа.
- Формирование аппарата представительного органа.
- Подписание решений, принятых данным органом.
- Председатель представительного органа представляет данный орган во взаимодействии с другими органами публичной власти, с предприятиями, организациями, учреждениями, находящимися на территории муниципального образования.

Федеральное законодательство определяет и **обязанности местных депутатов**: своевременное рассмотрение обращений избирателей, информирование избирателей о своей деятельности, работе

представительного органа, ежемесячный приём избирателей. Законодательство допускает закрепление в уставе муниципального образования право избирателей отозвать депутата.

Возглавляет деятельность по осуществлению местного самоуправления глава муниципального образования, который избирается или населением непосредственно, или представительным органом местного самоуправления.

Полномочия главы муниципального образования:

- Представляет муниципальное образование во взаимоотношениях с федеральными органами власти, органами власти субъектов федерации, другими муниципальными образованиями, предприятиями, организациями, учреждениями, находящимися на территории муниципального образования.

- Обеспечивает в соответствии со своей компетенцией исполнение на территории муниципального образования федеральных законов, законов субъектов РФ, решений представительного органа, собственных актов.

- Руководит разработкой и исполнением местного бюджета, планов и программ социально-экономического развития территории.

- Подписывает договоры и соглашения от имени муниципального образования.

- Вправе вносить предложения в проекты решения представительного органа, участвовать в его работе.

- Формирует (при участии представительного органа) исполнительный орган местного самоуправления, может возглавлять исполнительный орган.

Срок полномочий главы муниципального округа устанавливается уставом, но не может быть меньше 2 лет и не может быть изменён в течение текущего срока полномочий (это же правило относится и к определению срока полномочий представительного органа).

Федеральное законодательство определяет и основания досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования.

- Потеря права на участие в осуществлении местного самоуправления.

- Утрата гражданства РФ.

- Смерть лица или объявление его умершим.

- Объявление лица недееспособным или частично дееспособным.

- Вступление в законную силу обвинительного приговора суда.

- Утрата доверия населения (отзыв избирателями).
- Отрешение от должности высшим должностным лицом субъекта федерации или Президентом РФ в случае принятия акта, противоречащего Конституции РФ, федеральному законодательству.

Исполнительным органом местного самоуправления в большинстве муниципальных образований является администрация, подотчётная главе муниципального образования и представительному органу. Администрация формируется главой муниципального образования, но во многих муниципальных образованиях представительный орган наделяется правом согласовывать ряд назначений.

Функции исполнительного органа.

- Осуществляет руководство местным хозяйством.
- Разрабатывает и исполняет местный бюджет, планы и программы развития территории.
- Осуществляет оперативное управление муниципальной собственностью.

Следует отметить, что, кроме собственных полномочий по решению вопросов местного значения, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в соответствии с федеральным законом или законом субъекта РФ с передачей им необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

В настоящее время в связи с принятием нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» будет осуществляться реформа системы местного самоуправления, но при проведении этой реформы следует руководствоваться теми основополагающими принципами, которые закреплены в Европейской хартии «О местном самоуправлении»:

- Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.
- Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией и законом.
- Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действия для осуществления инициатив по любому вопросу, который не исключён из их компетенции и не отнесён к компетенции другого органа власти.
- Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они

могут быть оспорены и ограничены иными органами власти только в пределах, установленных законом.

- При делегировании полномочий центральными или региональными органами, местные органы должны, насколько это возможно, обладать свободой приспособлять их осуществление к местным условиям.

- В процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, необходимо консультироваться с этими органами, делая это заблаговременно и в соответствующей форме.

Тема 7. Процесс государственного управления

1. Сущность и содержание процесса государственного управления.

2. Определение и обоснование целей в процессе государственного управления.

3. Выработка и реализация управленческих решений на государственном уровне.

4. Контроль исполнения управленческих решений.

1 Органы государственной власти и местного самоуправления осуществляют цели и функции государственного управления посредством управленческой деятельности.

Существуют большие трудности в получении того, что олицетворяет собой информацию, пригодную для государственного управления. На самом деле информацией может быть только то, что характеризует тот или иной общественный процесс в целом, с выявлением причин и движущих сил, определяющих его состояние и динамику. Иначе не выработать нужные управляющие воздействия. Управленческая деятельность в основе своей и посвящена поиску, отбору, закреплению (фиксации) и введению в общественные процессы, в сознание, поведение и деятельность людей управленческой информации. Соответственно она приспособлена к этому и должна совершенство-

ваться с изменением объема, содержания и структуры информации, необходимой для качественного государственного управления.

Управленческая деятельность представляет собой сложное социально-психологическое явление с ярко выраженной доминантой воли. Каждый человек, занятый ею, практически постоянно совершает мыслительные и волевые операции анализа, оценки, выбора, решения, подчинения и исполнения, команды и контроля и т.д., и т.п. Это создает в коллективах органов государственной власти и местного самоуправления особый социально-психологический микроклимат, активно влияющий на сознание, чувства, жизненные ориентации человека и формирующий определенный тип поведения и деятельности.

Следует отметить, что управленческая деятельность всегда выступает коллективистской, ибо она осуществляется в коллективе какого-либо государственного органа и одновременно предполагает взаимодействие с коллективами людей в других государственных органах по вертикали и по горизонтали.

2 Вопрос о целеполагании в государственном управлении принадлежит к числу самых актуальных и важных для управленческой теории и практики.

Цель – идеальное описание будущего желательного состояния объекта управления.

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

Во-первых, общественные источники возникновения и фиксирования целей государственного управления.

Во-вторых, субъективная сторона целеполагания. Существуют реальные трудности в обосновании целей, которые никогда нельзя игнорировать. Ведь любое будущее всегда неясно, вероятно, альтернативно. Предвосхищать его приходится на базе информации о прошлом. Все, что свершилось, стало историей, мы знаем, но, что будет, можем только предполагать, хотя анализ определенных тенденций, закономерностей, однозначных проявлений создает предпосылки для известного проникновения в будущее. В то же время без начертания будущего нельзя строить даже частную жизнь, не говоря уже об общественной, к тому же в рамках государства.

В-третьих, иерархия целей государственного управления, которая имеет большой социологический смысл. Главным для общества и тем самым для государственного управления является создание, поддержание и улучшение условий для свободной, спокойной, творческой жизнедеятельности людей, налаживание рациональных взаимоотношений между личностью, обществом и государством. Отсюда и иерархия целей государственного управления, построенная на принципе приоритета потребностей и интересов развития общества.

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

- общественно-политические, охватывающие комплексное, целостное, сбалансированное и качественное развитие общества;
- социальные, отражающие влияние общественно-политических целей на социальную структуру общества, взаимоотношения ее элементов, состояние и уровень жизни людей;
- духовные, связанные в одном аспекте с восприятием духовных (культурных) ценностей, которыми руководствуется общество, а в другом – с введением духовного потенциала общества в реализацию общественно-политических и социальных целей;
- экономические, характеризующие и утверждающие систему экономических отношений, обеспечивающих материальную основу реализации общественно-политических и иных целей;
- производственные, состоящие в создании и поддержании активности тех управляемых объектов, которые соответствуют вышеназванным целям и способствуют их осуществлению;
- организационные, направленные на решение организационных проблем в субъекте и объектах государственного управления, - построение соответствующих функциональных и организационных структур;
- деятельностно-практические, предполагающие распределение и регулирование деятельности по конкретным структурам, служебным и рабочим местам;
- информационные, ведущие к обеспечению намеченных целей необходимой, достоверной и адекватной информацией;

- разъяснительные, требующие отработки знаний, мотивов и стимулов, способствующих практическому осуществлению комплекса целей государственного управления.

И, в-четвертых, построение, собственно говоря, самого "древа" целей государственного управления. Дерево целей – расположение целей в системе, когда цели более низкого ранга раскрывают цели более высокого ранга.

Цели государственного управления, представленные в определенном "древе", призваны отвечать таким блокам требований:

1) быть объективно обусловленными и обоснованными, исходить из реальных закономерностей и тенденций общественного развития и деятельности людей, соответствовать объективной логике функционирования того или иного явления, процесса, отношения, учитывать формы и механизмы последних;

2) быть социально мотивированными, т.е. идти от потребностей, запросов и интересов людей, отвечать им и вызывать тем самым понимание, поддержку целей, стремление воплотить их в жизнь;

3) быть обеспеченными в ресурсном отношении как с интеллектуальной, так и с материальной стороны, основываться на реальном, а не на мнимом, на наличном, а не на предполагаемом или возможном потенциале, привязываться к конкретным условиям и факторам общественной жизнедеятельности;

4) быть системно организованными, включать в определенной последовательности цели стратегические, оперативные и тактические, общие и частные, главные и обеспечивающие, конечные и промежуточные, отдаленные, близкие и непосредственные и т.д.

Особого разговора заслуживает соотношение целей и средств их осуществления. Об адекватности вторых первым часто забывают, в результате чего цели, по замыслу вроде бы благородные и нужные, реализуют такими средствами, что в итоге теряют всякий жизненный смысл. Несоответствие средств ведет и к существенному различию целей и получаемых результатов, что, по принципу обратной связи, дискредитирует сами цели.

3 **Управленческое решение** – социальный акт, в котором в логической форме (текстуальная модель) выражены воздействия управляющих звеньев (государственных органов, должностных лиц) на общественную систему (управляемые объекты) для достижения

поставленных целей, обеспечения интересов и удовлетворения соответствующих потребностей в управлении.

Каждый государственный служащий в своей практической деятельности постоянно сталкивается с необходимостью принятия решений по самым различным вопросам. Характерной чертой любой ситуации, связанной с принятием решения, является наличие большого числа возможных вариантов действий, из которых нужно выбрать наилучший. Решение – выбор определенного курса действий из возможных вариантов.

Под решением будем понимать некое предписание к действию для объекта управления (план, программа, инструкция, приказ и т.п.). Обычно разрабатывается несколько вариантов такого предписания. Выбор наилучшего в некотором смысле варианта мы будем называть **принятием решения**, а процесс, включающий разработку альтернатив, - **процессом принятия решения**.

Наилучший вариант действий, обеспечивающий максимальную эффективность, принято называть оптимальным, а процесс поиска этого варианта – оптимизацией. Варианты действий, эффективность которых близка к максимально возможной в данных условиях, называют рациональными, или целесообразными. Руководитель всегда стремится найти оптимальный или хотя бы близкий к нему рациональный вариант.

Процесс разработки и принятия решения осуществляется в такой последовательности этапов.

Диагностика проблемы – формулировка и обоснование проблемы

Проблема – сложный теоретический или практический вопрос, требующий разрешения, изучения и исследования. Она отражает либо потенциальную возможность повышения эффективности работы, либо разницу между существующим и желаемым состоянием системы, между существующим и желаемым выходом системы. Состояние и выход системы характеризуется с помощью показателей. Это обычно отражается названием проблем.

Собственно процесс принятия решения начинается с получения информации о внутренней и внешней среде. Определяется достоверность и полнота информации. Государственный служащий постоянно "погружен" в информационную среду и получает данные для многих решений в рамках управляющей системы. Поэтому необходимо осу-

ществить фильтрацию данных применительно к каждому отдельному процессу принятия решения или их классу. Конкретное управленческое решение принимается на основе анализа специально отобранной информации.

Формулировка ограничений и критериев для принятия решения

Ограничения корректирующих действий сужают возможности принятия решений. Перед тем как переходить к следующему этапу процесса, руководитель должен беспристрастно определить пути ограничений и только потом выявлять альтернативы.

В процессе обоснования решения обычно разделяют на формализуемые, критерий эффективности которых может быть выражен количественно, и неформализуемые, т.е. подлежащие логическому анализу. Обоснование формализуемых решений производится с использованием экономико-математических методов и вычислительных средств. Это позволяет моделировать процесс принятия решения.

Формулировка и отбор возможных вариантов решения

При формировании альтернатив решения руководитель всегда сталкивается с неопределенностью. Поэтому естественным продолжением структуризации данных, особенно при формировании множества исходов, является прогнозирование: возможность реализации каждого варианта.

После прогнозирования руководитель способен из множества потенциально возможных вариантов выделить желательные. Это еще не предпочтение, на основе которого осуществляется выбор некоторого «наилучшего» варианта.

Однако государственный служащий уже определяет те или иные качественные признаки отсека (ограничения) нежелательных вариантов – социальные, правовые ограничения, моральные мотивы и т.п. Последовательное наложение все новых и новых ограничений подобного рода может значительно сузить множество осуществимых вариантов. Таким образом, проблема нахождения наилучшего решения распадается как бы на две части. Первая часть проблемы заключается в том, как из множества возможных вариантов отобрать рациональные, а вторая – в том, как из сравнительно небольшого числа рациональных вариантов выбрать наилучший.

При отборе вариантов используются в основном эвристические методы, основанные на логике.

Выбор лучшего варианта решения

На этапе выявления альтернатив из ряда желательных решений выбирается лучший вариант решения. С этой целью конечный результат реализации каждого варианта тщательно изучается и сопоставляется с принятым для данной проблемы критерием (или критериями).

По результатам сравнения вариантов решений выбирается наиболее целесообразный для конкретных условий вариант, который обеспечивает эффективное достижение поставленной цели. По существу это является принятием решения по проблеме.

После того, как управленческое решение принято, обрело соответствующую форму и юридическую силу, наступает этап его реализации.

Значение этого этапа определяется тем, что в конечном итоге именно степень полноты реализации принятых решений обеспечивает реальные результаты и смысл функционирования управляющей системы.

«Реализуемость» решений – важный показатель эффективности работы систем управления, которая должна стремиться действовать по принципу «одна проблема – одно решение». Совершенно недопустимо после того, как какое-то решение оказывается невыполнимым, по тем же вопросам принимать второе, а иногда даже третье.

Принятое управленческое решение может быть выражено в письменной или устной форме. В большинстве случаев решения оформляются в письменной форме: приказы, распоряжения, инструкции и т.п. В этих документах должна быть отражена цель и выработанная программа действий для его выполнения. Когда решение зафиксировано, наступает период его реализации. Реализация решения – процесс трудоемкий. Опытные руководители, подготавливая решения, оценивают и сложность его реализации, предусматривая необходимые условия для его выполнения.

4 Процесс реализации принятого решения тесно связан с контролем его выполнения. Эффективный контроль невозможен без четкого учета выполненной работы, поэтому используются все **три вида учета: статистический, бухгалтерский, оперативный.** Задачей контроля является не только своевременное выявление отклонений от заданной программы, но и быстрая их ликвидация или предупреждение.

Трудность контроля заключается в том, что приходится контролировать ход выполнения многих решений по разнообразным показателям. От его эффективности в конечном итоге зависит реальность принимаемых решений и своевременность их исполнения. Все это свидетельствует о том, что необходимо создавать систему контроля выполнения решений.

В этом отношении действенным инструментом являются методы сетевого планирования и управления. С их помощью устанавливают четкую ответственность исполнителей за выполнение отдельных работ, сравнивают действительно достигнутые результаты с поставленными целями и определяют, соответствует ли действительный ход процесса производства запланированному.

Независимо от того, выполнено ли решение полностью и в срок или недовыполнено, должны подводиться итоги его реализации. Подведение итогов помимо социально-политического и воспитательного имеет и чисто управленческое значение. Это проверка эффективности применения системы принятия и реализации управленческого решения. На стадии обобщения проведенной управленческой деятельности и оценки новой (результатирующей) управленческой ситуации целесообразно определять:

- соответствие итогов решения (правового или организационного) тем целям, задачам, заданиям, установлениям и т.д., которые были в нем сформулированы;
- реальное использование при реализации решения тех форм, методов, средств, ресурсов, информации и т.д., которые были намечены и предложены;
- действительные поступки и действия исполнителей, благодаря которым получен соответствующий результат.

Тема 8. Организационная структура государственного управления

- 1. Сущностные черты организационной структуры государственного управления.*
- 2. Построение организационной структуры государственного управления.*
- 3. Содержание, основные направления и стиль работы руководителя.*
- 4. Инновации в государственном управлении.*

1 **Организационная структура государственного управления** - это особое государственно-правовое явление, обусловленное общественно-политической природой, социально-функциональной ролью, целями и содержанием государственного управления в обществе.

В качестве самообразующего элемента организационной структуры государственного управления выступает государственный орган, связанный с формированием и реализацией государственно-управляющих воздействий.

Государственный орган (синонимы: орган государства, орган государственной власти, орган местного самоуправления) представляет собой единичную структуру власти, формально созданную государством для осуществления закрепленных за ней целей и функций.

Можно выделить различные характеристики государственного органа:

- функциональные, раскрывающие его в качестве структуры, выполняющей определенные функции государства;
- социологические, рассматривающие его как коллектив людей, выделенный обществом в порядке общественного разделения труда для выполнения возложенных на него государственных задач в соответствующей сфере государственной деятельности;
- юридические, указывающие на наделение определенной структуры (коллектива людей) необходимой компетенцией (совокупно-

стью функций и полномочий) либо государственно-властными полномочиями;

- организационные, делающие акцент на принадлежности данной (выделенной, самостоятельной) структуры к государственному аппарату, на ее внутреннее построение – организацию элементов и взаимосвязей.

Следует отличать государственный орган от государственного предприятия, осуществляющего экономическую деятельность на базе государственной собственности; от государственного учреждения, связанного, как правило, с оказанием социальных и духовных услуг; от государственной организации, выполняющей обычно организационные функции в различных сферах общественной жизни. В первом создаются и реализуются управленческие решения и действия, в остальных – материальные, социальные и духовные продукты и услуги.

В государстве осуществлено конституционное разделение власти: по горизонтали – на законодательную, исполнительную и судебную с ее издержками и противовесами – и по вертикали (принципы федерализма и самоуправления) на федеральную, власть субъектов федерации и местного самоуправления, в которой организационная структура государственного управления приобретает своеобразную конфигурацию, вовлекающую на демократической основе в управленческие процессы разнообразные государственные органы и компоненты общественной системы.

2 Конкретные очертания, расположение и взаимодействие элементов, их вертикальные и горизонтальные зависимости, формы связи и их возможности организационная структура государственного управления получает под влиянием многих объективных и субъективных условий и факторов. Они в разных государствах имеют свою специфику, без учета которой трудно понять, почему существует такое многообразие организационных структур государственного управления.

Многое определяется также внутренними условиями и факторами, содержащимися в самом государственном управлении. Это:

- кадровый потенциал, находящийся в государственном аппарате, замещающий политические и административные государственные должности;

- информационное обеспечение государственного управления, связанное, с одной стороны, с адекватным отражением управленческих потребностей и интересов управляемых объектов, а с другой – с концентрацией и направлением управленческих ресурсов субъектов управления на практическую реализацию целей и функций государственного управления;

- демократизм государственного управления, позволяющий обществу свободно и постоянно выдвигать перед государством (его аппаратом) свои проблемы и запросы, вводить в управление свой интеллектуальный потенциал, а государственным органам непосредственно ощущать общественную пользу своих управляющих воздействий;

- стиль государственного управления, в котором воплощается способность управленческих кадров осваивать современные научные методы и технические средства управления и использовать их в целях более рационального и эффективного управления общественными процессами.

В организационных структурах государственного управления используются несколько организационных оснований, которые формируют соответствующие типы структур.

Линейное (или чисто линейное) **основание** создает структуру вертикальной, однонаправленной подчиненности государственных органов, образующую в завершенном виде строгую иерархическую пирамиду. Здесь обычно соблюдается единоначалие и единство распорядительства. Линейный тип структуры жестко формализован и придает ей устойчивость, надежность, последовательность. Он удобен для исполнения, четкого проведения в жизнь властных требований. Но в нем слабо выражены обратные связи, ограничено представлено многообразие жизни, что снижает его универсальность и эффективность.

Функциональное основание – формирование государственных органов, специально приспособленных к ведению конкретных функций управления. Это позволяет под каждую из реализуемых функций управления подобрать высокопрофессиональный аппарат специалистов. В то же время проблема межфункциональной координации ограничивает достоинства специализированного ведения отдельных функций управления.

Линейно-функциональное основание обеспечивает соединение достоинств линейного и функционального оснований и способствует созданию структуры, в которой одни органы принимают управленческие решения и властно проводят их в жизнь, а другие обеспечивают их информацией консультативного, статистического, планирующего, координационного и иного свойства. В итоге повышается уровень государственного управления.

В соответствии с программно-целевым основанием в основу организационной структуры закладывается какая-либо цель (либо сумма целей) или комплексная программа, и им подчиняются соответствующие элементы и их взаимосвязи. Это способствует интеграции интеллектуальных, природных, производственных, информационных и иных ресурсов для решения актуальных общественных проблем.

Матричное основание структур управления, совмещающее линейное и программно-целевое управление. Этот тип структуры дает возможность гибкого, адаптационного подхода к развивающимся динамическим управляемым объектам и умелой координации их многообразия.

В заключение попробуем сформулировать принципы оптимизации функционально-структурной составляющей управления.

- Оптимальное соотношение целей, что предполагает приоритет базовых, общественно-значимых целей перед целями-заданиями госоргану и подчиненность последним целей-ориентаций. Этот принцип обязывает изучение и регулирование интересов, ценностных ориентаций, мотиваций труда персонала госорганов, отдельных его формальных и неформальных групп с тем, чтобы не допустить конфликта интересов, проявления дисфункций.

- Подчиненность функций госорганов, его подразделений целям государственного управления. Этот принцип обязывает исключить:

- «пустые» функции, связанные с исчезающими организационными формами управления;
- несвойственные функции как следствие их передачи (перекладки) другим подразделениям или даже организационным системам;
- вольную интерпретацию функций членами организации согласно схеме «что могу, то и делаю».

- Обусловленность структуры организации ее функциям с целью предупреждения структурной избыточности или структурной недостаточности. Этот принцип предусматривает определенную автономизацию отдельных функций, тенденцию к их самодостаточности. Вновь возникшая функция, обусловленная новыми потребностями, может быть выполнена и путем создания нового структурного подразделения или самостоятельного органа, а также путем более полной и интенсивной деятельности ранее существующих структур.

- Наличие у каждого структурного подразделения своего специфического целевого предназначения и соответствующей этому определенной организационно-правовой самостоятельности внутри аппарата данного органа, т.е. полномочия и ответственность за конкретный участок работы. С этим принципом связано нормативное возложение на руководителя каждого органа функциональной обязанности по установлению и четкому закреплению ответственности структурных подразделений и должностных лиц за конкретные результаты выполнения возложенных на них задач и полномочий. У каждой функции должен быть ответственный за ее реализацию, исполнение.

- Минимально возможное число иерархических уровней в организационной структуре управления, дабы предусмотреть кратчайший путь накопления и прохождения информации, сузить «ножницы» между приказом (решением) и исполнением.

- В организационной структуре управления целесообразно предусмотреть возможность (принцип) взаимодополняемости и взаимозаменяемости работников для того, чтобы каждый умел выполнить функцию по крайней мере двух работников его уровня, а руководитель – дублировать функции вышестоящего и нижестоящего в иерархии управления. Этот принцип трансформируется в формулу: обучение + практика = условия взаимодополняемости.

3 Среди факторов рационализации государственного управления очень важное место занимает его стиль: продуманное и согласованное взаимодействие управленческих элементов и человеческого потенциала.

Под **стилем государственного управления** следует понимать реально используемую систему социально эффективных и постоянно развивающихся способов, средств, форм и методов повседневного функционирования должностных лиц и в целом органов государст-

венной власти и местного самоуправления, основанную на соответствующих принципах и обеспечивающую рациональное и демократическое ведение управленческих дел. Его отличие от стиля работы в других сферах общества усматривается прежде всего в следующем:

1) социальная активность должностных лиц и соответствующих органов связана с применением государственно-властных полномочий либо опорой на них;

2) такая активность четко и довольно полно нормативно регламентирована и протекает в установленных формах и процедурах;

3) своей целью эта активность имеет формирование и реализацию управляющих воздействий.

Каким бы ни был стиль государственного управления по своим свойствам (о чем чуть ниже), он должен состоять из следующих, необходимых для него элементов:

1) целевых, функциональных и организационных характеристик органов государственной власти и местного самоуправления, которые определяют их место и правовой статус в иерархии управляющей системы государственного управления;

2) юридически закрепленных и, соответственно, практически используемых форм, методов и процедур управленческой деятельности органов управления и должностных лиц;

3) реально проявляемых общекультурных, профессиональных и личностных качеств должностных лиц, посредством которых формируются социально-психологические механизмы управления.

Стиль государственного управления во многом близок к политическому режиму и в существенных своих свойствах произведен от него, хотя в нем есть свои нюансы и самостоятельные проявления, поскольку политический режим обслуживает интересы власти, более узко – интересы властей преобладающих, а стиль управления призван придать государственному управлению необходимые для него рациональность и эффективность.

Свойства стиля государственного управления создаются акцентом в названных элементах и комбинациями из них. Исходя из этого, в научной литературе выделено несколько разновидностей стиля управления: директивный (административно-директивный, авторитарный), демократический (коллегиальный, кооперативный) и либеральный.

Директивным признается **стиль**, который отличается чрезмерной централизацией власти, приверженностью к единоначалию, самовластным решением большинства не только крупных, но и сравнительно мелких вопросов жизни коллектива, сознательным ограничением контактов с подчиненными.

Демократический стиль предполагает предоставление подчиненным самостоятельности, соразмерной их квалификации и выполняемым функциям, подготовку и принятие решений при их деятельном участии, создание необходимых для выполнения работы предпосылок и справедливую оценку их усилий, уважительное отношение к людям и заботу об их потребностях.

Либеральный стиль отличают отсутствие размаха в деятельности, безынициативность и постоянное ожидание указаний сверху, нежелание принять на себя ответственность за решения и их последствия, когда они неблагоприятны.

Кроме указанных, выделяют: **стиль анархический**, когда все пущено на самотек и каждый делает все, что хочет и как хочет; **кампанейский стиль**, при котором руководители, должностные лица от случая к случаю хватаются за дело, бурно проводят различные мероприятия, а потом успокаиваются, и так до следующего «приступа активности» (кампании); **волевой стиль**, для которого характерны исключительно приказы, грубое психологическое давление, опирающееся на служебную зависимость. Различают также стиль общий и стиль индивидуальный. **Общий стиль** – это, можно сказать, стиль нормативный, т.е. общепризнанный, проявляющийся в главных своих чертах повсеместно, в широких масштабах, разделяемый и поддерживаемый обществом. Под **индивидуальным стилем** понимается общий стиль, преломленный в соответствии с конкретными условиями управленческой деятельности и качествами соответствующих руководителей и должностных лиц. Глубочайшее влияние на индивидуальный стиль работы оказывают социально-психологические качества личности, что и характеризует его как определенное социально-психологическое явление.

Исторический опыт показывает, что наиболее целесообразным, продуктивным и ориентированным на длительную перспективу является демократический стиль государственного управления.

Среди свойств демократического стиля государственного управления можно назвать:

- Глубокие, органические взаимосвязи органов государственной власти и местного самоуправления с гражданами, что способствует познанию управляемых объектов, потребностей, интересов и целей жизнедеятельности людей, развитию в них понимания сущности и значения управленческих решений и действий, стимулированию во всей системе государственного управления отношений инициативности, творчества, активного соучастия в делах общества и государства.

- Обширные возможности для введения научного знания в управленческие процессы и придания им необходимой целенаправленности, деловитости и влиятельности. Научность стиля государственного управления предполагает:

- широкое использование в государственном аппарате достижений общественных, естественных и технических наук;
- последовательное соблюдение в деятельности аппарата установленных наукой объективных закономерностей общественной жизнедеятельности;
- всемерное способствование со стороны аппарата развитию научно-технического прогресса и широкому внедрению его достижений в практику;
- соизмерение уровня деятельности аппарата с обоснованными наукой положениями, выводами и рекомендациями; в то же время сама научность создает условия для обоснованной целенаправленности и последующей деловитости – конкретного и системного решения управленческих задач.

- Становление и поддержание во всей системе государственного управления подлинно гуманных взаимоотношений между руководителями и подчиненными, членами управляющих и управляемых объектов, коллективами, должностными лицами и гражданами, в результате чего права и свободы человека приобретают действительную реализацию.

4 Конец XX века характеризовался активным переложением накопленных научных знаний и практических навыков на язык современных технологий.

Опыт разных видов управления однозначно показывает, что выдвигать обоснованные цели (к чему стремиться, чего хотеть), формировать необходимые для этого управленческие функции (как, каким образом добиваться целей), создавать работающие организационные

структуры (механизмы взаимодействия людей), обеспечивать активность внутренней жизнедеятельности и прочее субъекты управления могут лишь при условии, если они развиты лучше и выше, чем управляемые объекты.

Политическая деятельность и государственная служба считаются одним из престижных поприщ приложения человеческих усилий. На всех уровнях и по всем направлениям государственного управления идут поиск и использование современных научных знаний, эмпирических приобретений, технических средств и талантливых людей.

Рациональная модель государственного управления начинает формироваться в новое время и характеризуется следующими определенными чертами:

- 1) рационализация всей системы государственного управления;
- 2) четкая система правовых норм, инструкций и административных правил, регламентирующих деятельность институтов управления;
- 3) формальная иерархия уровней управления, учреждений и работающих в них чиновников;
- 4) высокая степень функциональной дифференциации административного аппарата, функциональная модель управления;
- 5) наличие определенных принципов, регулирующих статус, материальное положение и продвижение по службе различных групп бюрократии;
- 6) формирование профессиональной бюрократии как особого слоя чиновников со своей корпоративной психологией;
- 7) четкая регламентация обязанностей чиновников и специализация канцелярского труда.

Основной тенденцией изменения государственного управления в настоящее время стало перенесение управленческих методов, технологий и приемов из коммерческой сферы в государственную. Подходы и технологии менеджмента, отработанные в коммерческих фирмах, достигших успеха, внедряются в практику управления других, в том числе государственных, организаций. С точки зрения менеджмента стираются границы между коммерческими и некоммерческими организациями, так как большинство подходов и приемов успешного менеджмента коммерческих организаций актуальны и для государственных организаций. Некоторые общие тенденции трансформации в государственном управлении показаны в таблице:

<i>Традиционная модель</i>	<i>Новая модель</i>
Авторитарное управление	Менеджмент участия
Монополия по предоставлению услуг	Соревнование, конкуренция по предоставлению услуг
Человек – помеха в деятельности	Человек – клиент, потребитель услуг
Механизм бюрократии	Механизм рынка
Соблюдение правил и процедур	Ориентация на цели и миссию
Борьба с проблемами	Предотвращение проблем
Измерение затрат	Измерение результатов
Бюрократический контроль	Общественный контроль

Тема 9. Основные направления государственного управления

- 1. Государственное управление в сфере экономики.*
- 2. Управление государственными финансами.*
- 3. Государственное управление в сфере социальных отношений.*
- 4. Государственное управление в социально-политической сфере.*
- 5. Государственное управление в сфере культуры и идеологии.*
- 6. Межотраслевое государственное управление.*
- 7. Государственное управление общественными объединениями.*

1 Главная задача государственного управления в экономической сфере – обеспечение роста материального производства. В конечном счете это делается для обеспечения потребностей людей, хотя на деле распределение общественного продукта между ними и их группами может быть самым разным. Процесс управления экономикой предполагает решение многих вопросов (обеспечение пропорциональности хозяйства, эффективность производства при меньших затратах ресурсов и т.д.).

Государственное управление в сфере экономики осуществляют центральные и местные органы государства, администрация учреждений (например, местные отделения Фонда государственного имущества, с 2000 г. в России – Министерства имущественных отношений РФ), дирекции хозяйствующих субъектов (государственных предприятий и предприятий с долевым участием государства). Управляют экономикой и отдельные лица – государственные служащие различных рангов в соответствии с их полномочиями. Участие в государственном управлении экономикой могут принимать органы местного самоуправления (если им переданы функции государственных органов), общественные объединения (путем консультаций и т.д.)

Парламент осуществляет управление прежде всего путем целеполагания. Он определяет общую стратегию экономического развития и устанавливает параметры экономической деятельности на год, принимая ежегодный государственный бюджет (ропись доходов и расходов государства) и отчет о его исполнении. Главным способом управления является принятие законов. Законы за редчайшими исключениями имеют общенормативный характер.

Управляя экономикой, парламент принимает множество законов: гражданский, земельный, водный, налоговый кодексы, законы о порядке разрешения коллективных трудовых конфликтов на предприятиях, о недрах, о животном и растительном мире, о континентальном шельфе и его использовании, о морских экономических зонах и т.д. В законах, которые не относятся непосредственно к экономике, также имеются нормы экономического характера (например, ответственность в уголовном праве за хищение или порчу имущества).

Глава государства тоже участвует в управлении экономикой. В России Президент утверждает положения о министерствах и некоторых ведомствах, в рамках закона осуществляет дополнительное регулирование отношений собственности. Глава государства заслушивает доклады министров, дает им указания, а нередко и указания председателю правительства (в том числе по экономическим вопросам), издает множество распоряжений частного характера (например, о передаче тех или иных предприятий из федерального подчинения в подчинение субъектов Федерации).

Правительство вносит на заседание парламента основные законопроекты экономического характера (проект государственного

бюджета может предлагать только правительство). Законопроекты, касающиеся доходов или законности расходов государственного бюджета, внесенные парламентариями, обязательно до их обсуждения в парламенте должны иметь заключение правительства.

Соответствующие министерства и ведомства (министерства экономики, торговли, сельского хозяйства и др., комитеты по стандартизации, фонд государственного имущества и т.д.) занимаются оперативным управлением подчиненными им предприятиями и учреждениями, регулируют деятельность в соответствующей сфере, иногда независимо от подчиненности (например, устанавливают правила производства некоторых товаров). В России в число экономических ведомств входят федеральные службы (например, Федеральная служба по финансовому оздоровлению и банкротству с 2000 г.), федеральные государственные комитеты (например, государственный комитет по рыболовству), агентства (Российское агентство по патентам и товарным знакам), федеральные надзоры (Федеральный надзор по ядерной и радиационной безопасности) и др.

В федерациях органы субъектов Федерации (законодательные органы, главы администраций, правительства, министерства и другие отраслевые органы) выполняют приблизительно те же задачи по государственному управлению экономикой, что и соответствующие федеральные органы, но в рамках субъекта. Они действуют в соответствии с законами Федерации (если они приняты по вопросам исключительного ведения Федерации или по вопросам совместного ведения Федерации и субъектов) или самостоятельно (если определенные вопросы экономического регулирования отнесены к исключительному ведению субъектов).

В Российской Федерации государственное регулирование экономической сферы жизни общества включает управление промышленностью, сельским хозяйством, транспортом, коммуникациями, строительством, торговлей, финансами, кредитом и некоторыми другими сторонами жизни общества, примыкающими по ряду вопросов к экономике (например, экология). Это сфера государственной деятельности, в ней находятся объекты разных видов собственности. Помимо доминирующих экономических методов управления, объекты государственной собственности (в России – Федерации и ее субъектов) подвергаются прямому административному воздействию государственных органов по принципиальным вопросам (внутренние вопросы

их деятельности решает администрация объекта управления). В отношении других форм собственности государственное управление не имеет прямого директивного характера, оно осуществляется в форме принятия законов.

2 Экономическая сфера жизни общества неразрывно связана с финансами и кредитом. Единую финансовую политику во всех странах определяет парламент, проводит ее правительство, а регулированием конкретных отношений занимаются различные государственные органы – министерство финансов, государственный банк, налоговые службы, казначейства, счетные палаты (суды счетов) при парламенте, таможенные и многие другие органы. Хотя в этой системе действуют субъекты различных форм собственности (например, частные банки), управление финансами всегда централизовано.

В России к исключительному ведению Федерации относится финансовое, валютное, кредитное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики, федеральные банки, федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы. В совместном ведении Федерации и ее субъектов находится установление общих принципов налогообложения и сборов в стране (ст. 71 и 72 Конституции РФ). Проведение единой финансовой и кредитной политики обеспечивает Правительство РФ, а основной объем управленческих функций в этой сфере выполняет Министерство финансов. В субъектах Федерации существуют министерства финансов (в республиках) или финансовые управления.

Согласно Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся денежная эмиссия, валютное регулирование, основы ценовой политики. Денежной единицей является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Банком России, введение и эмиссия других денег не допускаются. Основной функцией Банка России является защита и обеспечение устойчивости рубля, которую он выполняет независимо от органов власти.

Регулирование денежного обращения осуществляется на основе проводимой Банком России согласованной с Правительством РФ денежно-кредитной политики. Основные ее направления ежегодно представляются для рассмотрения Федеральному собранию. Денежно-кредитная политика заключается в государственном воздействии на денежное обращение и денежную массу, на рынок денежного ка-

питала. Она дополняет финансово-бюджетную политику, но не имеет фискального характера.

Министерство финансов является, по существу, межотраслевым, координирующим органом государственного управления, через него проходят финансовые потоки. Правовая основа его деятельности – Бюджетный кодекс РФ. Министерство финансов выполняет следующие функции:

- участвует в работе по составлению долговременных и краткосрочных прогнозов функционирования экономики, совместно с федеральными органами исполнительной власти определяет потребность в государственных централизованных ресурсах, подготавливает предложения о распределении их между федеральным бюджетом и государственными федеральными внебюджетными фондами;

- организует работу по составлению проекта федерального бюджета, прогноза консолидированного бюджета РФ, разрабатывает проекты нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов, размеров дотаций и субвенций из федерального бюджета в бюджеты субъектов Федерации;

- обеспечивает исполнение федерального бюджета, а также государственных федеральных внебюджетных фондов;

- разрабатывает с участием Государственной налоговой службы, Федеральной службы налоговой полиции РФ предложения по совершенствованию налоговой политики и налоговой системы;

- принимает участие в определении ценовой политики;

- принимает участие в работе по совершенствованию страховой деятельности в стране;

- разрабатывает предложения по формированию и развитию финансового рынка;

- осуществляет по поручению Правительства РФ сотрудничество с международными финансовыми организациями.

3 Конституция Российской Федерации провозглашает ее социально-ориентированным государством, призванным обеспечить достойную жизнь и свободное развитие каждого человека. Она гарантирует основные социальные права граждан: право на труд и отдых, фиксированную продолжительность рабочего дня, защиту материнства и детства и др. Государство призвано защитить права своих граждан на бесплатное образование и здравоохранение, способство-

вать развитию социальных услуг. К социальной сфере принято относить экономические объекты и процессы, виды экономической деятельности, непосредственно связанные и касающиеся образа жизни людей, потребления населением материальных и духовных благ, услуг, удовлетворения конечных запросов человека, семьи, коллективов, групп, общества в целом. Социальная сфера экономики – совокупность отраслей, предприятий, организаций, непосредственным образом связанных и определяющих образ и уровень жизни людей, их благосостояние, потребление.

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. Социальная политика влияет на отношения между государством и человеком через регулирование взаимодействия государства и общества, составляющих его социальных групп, принадлежность к которым определяет содержание социальных интересов людей.

Решающее значение в жизни общества имеет труд. С вопросами труда связаны многие аспекты социального развития, пенсионное обеспечение, трудовая и иная миграция (территориальное перемещение, сопровождающееся изменением места жительства населения), вопросы отдыха и быта.

Целями государственного регулирования трудовых отношений являются содействие трудоустройству безработных и их материальная поддержка, повышение квалификации трудового потенциала страны и согласование решений в области развития экономики с основными мерами по регулированию рынка труда и социальной поддержки безработных. Исходя из принципов социального партнерства, эти вопросы решаются на федеральном уровне. В роли основных субъектов принятия решений выступают Правительство РФ, Министерство труда и социального развития РФ и Всероссийский совет независимых профсоюзов с их отраслевыми и региональными службами и подразделениями, а также другие заинтересованные органы государственной власти и местного самоуправления, общественные организации и объединения. Общее управление в области труда и занятости возложено на Министерство труда и социального развития РФ, которое вместе с подведомственными ему организациями, учрежде-

ниями и соответствующими органами субъектов Федерации образует единую государственную систему управления социально-трудовыми отношениями и разъяснения по применению нормативных актов в области труда и социальных вопросов в Российской Федерации.

Велико влияние государства на отношения в области оплаты труда между отраслями и категориями работников с помощью тарифной системы, трансфертов и других рычагов. Минимальный размер оплаты труда устанавливается Федеральным собранием РФ с целью защиты работников с низкой квалификацией и обеспечения минимального прожиточного минимума.

Проблемы труда неотделимы от проблем занятости. Федеральным законом «О занятости населения» установлено исключительное право граждан распоряжаться своими способностями к производительному и творческому труду. Принуждение (в какой-либо форме) к труду не допускается, за исключением случаев, особо оговоренных законодательством. В то же время установлена ответственность государства за создание условий для реализации права граждан на труд.

Большую значимость имеет Федеральная служба занятости России, комитеты и центры занятости субъектов РФ, центры занятости районов и городов, не являющиеся структурными подразделениями исполнительных органов власти на местах. Они призваны осуществлять государственную политику занятости населения и смягчать проблемы безработицы. Особое внимание государственные органы должны уделять поддержке людей с ограниченной трудоспособностью, инвалидов, длительно безработных, женщин, молодежи, лиц, освобожденных из мест заключения, и других менее защищенных и более всего нуждающихся в этом групп населения.

Для оказания помощи гражданам по содействию занятости создан Государственный фонд занятости населения РФ, формируемый за счет обязательных страховых взносов работодателей, заработков работающих, ассигнований из федерального и других бюджетов, размеры которых утверждаются федеральным законодательством. Государство регулирует также трудоустройство граждан России за рубежом путем лицензирования.

К государственной системе органов управления в области здравоохранения относится Министерство здравоохранения Российской Федерации – Федеральный орган исполнительной власти в области управления и охраны здоровья, которое разрабатывает основы госу-

дарственной политики здравоохранения. Оно действует в тесном контакте с соответствующими органами субъектов Федерации, с Федеральным фондом обязательного медицинского страхования, Российской академией медицинских наук, Обществом Красного Креста и Красного Полумесяца, с профессиональными медицинскими ассоциациями. На местах в систему министерства входят его территориальные органы, государственные лечебно-профилактические, научно-исследовательские, образовательные учреждения, санатории, курорты, аптеки, предприятия, санитарно-эпидемиологические станции (в системе министерства есть специальная служба, которая занимается санитарно-эпидемиологическими вопросами; ее возглавляет Главный санитарный врач РФ). Министерство занимается медицинским обязательным (для всех работающих граждан) и добровольным страхованием.

В укреплении здоровья населения участвует Государственный комитет РФ по физической культуре, спорту и туризму. Для обеспечения экстренной медицинской помощи населению действуют службы скорой и неотложной помощи, а при авариях и катастрофах – Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Оно функционирует в контакте с соответствующими службами министерств обороны, внутренних дел, путей сообщения, на местах имеет свои штатные и внештатные центры.

В России сложилась следующая система государственных органов управления образованием: Министерство образования РФ; соответствующие управления (департаменты, отделы) в других министерствах и ведомствах, которые управляют своими учебными заведениями данного профиля (военные училища, институты и академии в министерствах обороны, внутренних дел, здравоохранения, транспорта); государственные органы управления образованием в субъектах Федерации. Существуют и муниципальные (местные) органы управления образованием (например, районные отделы народного образования, входящие в администрацию района), но они не являются государственными органами.

4 Политика – это наука, искусство и деятельность по определению путей развития общества и государства, по защите интересов определенного социального, территориального и

инного крупного коллектива, деятельность политических партий, отдельных лиц и их группировок, связанная с вопросами государственной или муниципальной власти.

Важнейшее значение в сфере политики имеет деятельность парламента. Он принимает законы о партиях и других общественных объединениях. Эти законы не регламентируют вопросы внутреннего характера общественных объединений. В законах определяют роль партий и общественных организаций в обществе (например, устанавливается, что партии организуются свободно, участвуют в формировании политической воли народа, содействуют ее выражению путем выборов).

Законами регулируются многие другие стороны политической деятельности. Прежде всего это относится к выборам органов, осуществляющих руководство государством (имеются также законы о выборах органов местного самоуправления). Конституция и законы определяют порядок выборов парламента, президента.

Государство регулирует национальные отношения, часто приобретающие политическое значение.

Государственное регулирование в области национальных отношений совершается в рамках федеративных отношений в пределах разграничения полномочий между федеральными и региональными органами власти. На уровне субъектов Федерации регулирование национальных отношений отнесено к их внутренним делам. Проблемой является децентрализованность и множественность структур, регулирующих и контролирующих вопросы управления в области национальных отношений на федеральном уровне, между которыми отсутствует необходимая координация. Так, на федеральном уровне одновременно действовали Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям; Министерство по региональной политике; Комитет Российской Федерации по делам Севера. Предметы их ведения часто дублировали друг друга из-за недостаточно четкого определения. Поэтому они были упразднены, а их функции переданы образованному Министерству по делам Федерации, национальной и миграционной политики РФ.

В России в сфере административно-политической деятельности государственное управление распространяется на оборону, государственную безопасность, внутренние дела, иностранные дела и юстицию. Особое место среди этих ведомств занимает прокуратура.

Управление в области обороны осуществляется только федеральными государственными органами, это исключительная компетенция РФ. Наиболее широкими полномочиями в этой области наделен Президент РФ, являющийся по должности Верховным Главнокомандующим. В соответствии с Конституцией РФ он определяет основные направления военной политики.

Важные полномочия принадлежат Правительству РФ. Оно проводит необходимые меры по организации обороны и государственной безопасности, организует обеспечение войск вооружениями, материальными средствами, услугами, обеспечивает выполнение программ подготовки граждан по военным специальностям, руководит гражданской обороной и др. Непосредственное управление Вооруженными Силами осуществляют Министерство обороны, Генеральный штаб, командующие военными округами, другие военачальники.

Министерство обороны РФ отвечает за состояние и развитие Вооруженных Сил, их боеготовность, соблюдение воинской дисциплины. Министр обороны входит в Правительство РФ, но непосредственно подчинен Президенту РФ. Министерство обороны в соответствии с Законом РФ «Об обороне» (1996) разрабатывает предложения о концепции Вооруженных Сил, программу вооружений, заказывает и финансирует производство военной техники, продовольствия, другого имущества для армии, обеспечивает мобилизационную готовность вооруженных сил. Оно координирует работы, выполняемые в целях обороны.

Связующим звеном между Министерством обороны и войсками являются органы управления военных округов и флотов.

На местах существуют военные комиссариаты – территориальные органы военного управления, образуемые Министерством обороны в субъектах РФ, городах, районах. Они, в частности, ведут учет военнообязанных, организуют прием на военную службу (в том числе путем заключения контрактов на добровольной основе).

С вопросами обороны страны тесно связано обеспечение государственной безопасности (употребляется в этом же значении, особенно в зарубежных странах, термин «национальная безопасность»).

Управление в области безопасности в России – прерогатива Федерации. Общее руководство органами и силами обеспечения государственной безопасности осуществляет Президент РФ. Он формирует, реорганизует, упраздняет такие органы и силы. При нем действует

назначаемый им совещательный орган – Совет Безопасности. Он определяет жизненно важные интересы, выявляет внутренние и внешние угрозы, разрабатывает основные направления обеспечения безопасности, готовит рекомендации и проекты оперативных решений Президента по предотвращению чрезвычайных ситуаций и принятию необходимых мер, если они возникли. Председателем Совета Безопасности является Президент РФ, важнейшие решения Совета Безопасности оформляются его указами, другие решения – протоколами Совета Безопасности.

Повседневной работой по обеспечению государственной безопасности занимаются Федеральная служба безопасности, Служба внешней разведки, Федеральная пограничная служба, Федеральная служба охраны, Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ.

Органы Федеральной службы безопасности участвуют в решении вопросов гражданства, пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Руководят деятельностью Федеральной службы безопасности Президент и Правительство РФ. Директор службы, возглавляющий ее, непосредственно подчинен Президенту РФ, назначается и увольняется им. При директоре есть совещательный орган – коллегия. Президент РФ утверждает положение о службе, ее структуру по представлению Председателя Правительства РФ. На местах (в субъектах РФ) создаются территориальные органы (управления, отделы) службы безопасности. В войсках, в органах внутренних дел, в налоговой полиции, таможенных органах Федеральная служба безопасности создает свои отделы.

Специфической частью государственного управления в административно-политической сфере является управление иностранными делами данного государства.

Согласно Конституции РФ, основные направления внешней политики государства определяет президент РФ. Он представляет государство в международных отношениях, ведет переговоры и подписывает международные договоры (их ратифицирует парламент), при нем аккредитируются иностранные дипломатические представители (ему вручают свои верительные грамоты от глав других государств). Президент РФ назначает министра иностранных дел, подчиненного ему непосредственно, дипломатических представителей в другие государства и международные организации (после консультаций с ко-

миссиями парламента). Текущими внешнеполитическими мероприятиями, связанными с деятельностью Президента РФ, занимается Управление Президента РФ по внешней политике, ведомство Протокола Президента РФ.

Меры по осуществлению внешней политики РФ обеспечивает Правительство РФ. Оно организует представительство РФ в иностранных государствах и международных организациях, заключает межправительственные соглашения, исполняет международные договоры, руководит внешней торговлей и другими видами деятельности государства на международной арене.

Государственное управление в области международных отношений осуществляет Министерство иностранных дел РФ. Его возглавляет министр, непосредственно подчиняющийся Президенту РФ. Он ведет переговоры с официальными представителями иностранных государств, международных организаций от имени Президента и Правительства РФ подписывает международные документы без специальных на то полномочий, в силу своей должности. Министерство разрабатывает общую стратегию внешней политики и представляет ее Президенту РФ, реализует внешнеполитический курс государства, координирует международные связи субъектов РФ. Деятельность Министерства иностранных дел РФ охватывает все стороны отношений России с иностранными государствами и международными организациями: политические, экономические, культурные. МИД России является главным координатором внешней политики государства, все другие органы обязаны согласовывать с ним свои мероприятия на международной арене.

5 Приоритетные направления государственного управления в сфере культуры определены "Основами законодательства Российской Федерации о культуре" от 9 октября 1992 г. К главным целям относятся: предоставление для всех без исключения граждан возможностей творческого развития и доступа к культурным ценностям, создание условий для сохранения и развития культуры всех народов, проживающих в Российской Федерации, развитие творческого потенциала российского общества и охрана историко-культурного наследия.

Важное значение для государственного управления в сфере культуры имеют законы: «О средствах массовой информации» от 27 де-

кабря 1991 г., регламентирующий деятельность СМИ; «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации» от 1 декабря 1995 г.; «Об информации, информатизации и защите информации» от 25 января 1995 г.; «О государственной поддержке кинематографии» от 22 августа 1996 г. и «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в средствах массовой информации» от 5 декабря 1994 г. Контроль за вывозом и ввозом культурных ценностей также регулируется так называемым законом о реституциях. Руководство федеральными библиотеками реализуется в соответствии с ФЗ «О библиотечном деле» от 23 ноября 1994 г.

Важная роль в поддержке культуры со стороны государства отводится Федеральной целевой программе «Развитие и сохранение культуры и искусства», финансируемой в основном за счет федерального бюджета и обеспечивающей государственную поддержку и развитие материально-технической базы учреждения культуры, доступность услуг учреждений культуры для населения и сохранение национальных культур народов России.

Организационно-правовой статус федеральных объектов культуры определяется Правительством РФ, которым утверждено также положение о государственном своде особо важных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

Государственное управление культурой осуществляется на основе взаимодействия органов государственной власти РФ, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Предусматривается также участие и негосударственных организаций, фондов, творческих союзов.

Министерство культуры Российской Федерации разрабатывает и осуществляет государственную политику в области культуры; охраны историко-культурного наследия, а также помощь гражданам в реализации конституционных прав в данной области; подготовку творческих кадров высшей квалификации; создает условия для сохранения и развития культуры всех народов, проживающих на территории Российской Федерации; содействует развитию сферы досуга; развивает и координирует международные культурные связи. Оно реализует возложенные на него задачи во взаимодействии с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, творческими союзами, другими общественными организациями, деятелями культуры

как самостоятельно, так и через органы управления культурой, созданные в субъектах РФ, в чьем непосредственном ведении находится большинство объектов культуры.

Исполнительные органы субъектов РФ участвуют в реализации федеральных и региональных программ с учетом местных и национальных особенностей; содействуют развитию культуры в муниципальных образованиях; формируют территориальные органы государственного регулирования в области культуры; организации культуры соответствующего подчинения и т.д.

Выше говорилось об отраслевом государственном управлении. Однако многие министерства и ведомства выходят за рамки отрасли, управляют объектами разного профиля, либо одинаковые объекты находятся в ведении разных министерств (например, машиностроительная промышленность находится в ведении министерств и ведомств, ведающих транспортом, связью, строительством и т.д.). Иными словами, некоторые министерства обладают полномочиями подведомственного характера, осуществляют некоторые функции в отношении объектов, не входящих в систему данного министерства. Эти функции могут быть (для преодоления рассогласованности действий отдельно взятых министерств) координирующими, а могут быть и обязывающими, хотя и те, и другие соответствуют профилю данного министерства, его специализации.

В России для преодоления несогласованности действий отраслевых органов управления созданы государственные комитеты, федеральные комиссии, а также определенные комиссии внутри правительства, объединившие руководителей групп родственных министерств и возглавляемые одним из заместителей Председателя Правительства. Аналогичные комиссии и комитеты существуют и в зарубежных странах (например, по внешней политике, по финансам), в Великобритании некоторые из них возглавляет премьер-министр. В определенной степени надведомственные полномочия осуществляют и федеральные надзоры. Межотраслевые органы ограничены определенной сферой деятельности, хотя она шире, чем у отраслевых министерств. Так, Министерство природных ресурсов осуществляет в рамках координации функциональное регулирование по охране окружающей среды, сохранению биологического многообразия, а также экологический контроль и государственную экологическую эксперти-

зу. Координирующей деятельностью занимается Министерство финансов, ибо денежное обращение – одна из основ государства. Таким образом, субъектами межотраслевого управления являются различные органы, не только комитеты, но и министерства, комиссии, надзоры и др., если им в соответствии с положениями о них поручены соответствующие функции. Суть отраслевой и межотраслевой координации заключается в том, что координируемые объекты организационно не подчинены субъектам координации. В то же время координирующие органы могут принимать меры обязательного характера в отношении таких объектов. Это – функциональное регулирование (термин «регулирование», а не «управление» более точно выражает отношения между субъектом и объектом в данном случае).

К числу органов межотраслевого управления относится во многих странах Министерство экономики (оно должно проводить единую социально-экономическую политику и координировать деятельность всех федеральных органов исполнительной власти в этой сфере). В России к числу таких органов относятся Министерство имущественных отношений (обеспечивает единство политики в области приватизации, управления государственным имуществом, межотраслевую и межрегиональную координацию деятельности других органов по управлению и распоряжению государственной собственностью); Министерство промышленности, науки и технологий и др.; Государственный комитет по стандартизации и метрологии устанавливает правила применения международных стандартов, общие правила сертификации, обеспечения единства измерений, государственный метрологический контроль; Государственный комитет по статистике обеспечивает представление официальной статистики органам государственной власти, координирует статистическую деятельность других органов, проверяет достоверность статистических данных. Межотраслевые задачи выполняют Министерство по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, Государственный таможенный комитет и др. Важнейшим элементом межотраслевого регулирования и управления являются государственный контроль и надзор. В России существует множество специализированных органов государственного контроля. Почти все они вправе налагать административные взыскания на не подчиненные им органы, должностных лиц и граждан.

Контрольные органы (управления, департаменты) созданы также в рамках соответствующих министерств и ведомств. Однако их полномочия часто выходят за пределы данного министерства: они осуществляют функциональный контроль в отношении других, неподчиненных организаций по предмету деятельности своего министерства, ведомства (экологический контроль в отношении всех природопользователей, финансовый контроль в отношении всех получателей бюджетных средств, архитектурный контроль в отношении всех застройщиков и т.д.).

7 Организация - это определенная структура, основу которой составляет коллектив людей, связанных взаимоотношениями, руководимый своим органом управления и имеющий обособленное имущество в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении. Разновидностями организаций являются общественные организации, учреждения, предприятия, кооперативы, акционерные общества, товарищества.

Орган управления организации может иметь единоличный характер (директор), коллегиальный (правление), а может сочетать коллегиальные и единоличные черты (генеральный директор и правление).

Существует несколько классификаций организаций. Но чаще всего выделяют негосударственные и государственные организации.

Негосударственные организации - это, например, профсоюзы, женские, молодёжные организации, общественно-хозяйственные объединения, объединения с целью извлечения прибыли. Такие организации не имеют полномочий государственной власти, но в редких случаях могут наделяться отдельными полномочиями государственных органов.

В отношении негосударственных организаций государство обладает следующими полномочиями:

- Определяет их правовой статус путём принятия соответствующих законов.
- Осуществляет учёт и регистрацию организаций, взимает с них сбор за регистрацию.
- Осуществляет контроль за соответствием деятельности организации закону и уставу организации, который регистрируется государственными органами.

- Выдаёт лицензии на право осуществления деятельности тем организациям, которые имеют целью извлечение прибыли.

В отношении **государственных организаций** органы государственной власти осуществляют прямое, директивное руководство не только на уровне законов, но и путём приказов, распоряжений, указаний. Государственные организации создаются государством и государству принадлежат.

Некоторые государственные организации имеют свой устав, который утверждается органом, учреждающим организацию. Государственные организации имеют выделенное им соответствующим государственным органом имущество на праве оперативного управления, но не могут быть собственниками этого имущества.

Орган государства, создавший подчинённую государственную организацию, определяет её целевое назначение, но организация обладает определённой самостоятельностью. Она имеет свой орган государственного управления, должностных лиц, возглавляющих организацию (директор завода, ректор вуза. Эти лица осуществляют управление внутренними делами организации, издают приказы и иные акты, дают обязательные к исполнению распоряжения.

Вместе с тем государственный орган и руководители организации находятся в иерархическом подчинении. Вышестоящая организация не ограничивается регулированием общего порядка, а осуществляет прямое директивное управление нижестоящей. Она назначает руководителей нижестоящей организации, даёт распоряжения, обязательные для нижестоящей организации, контролирует работу, при необходимости проводит реорганизацию.

Различают два вида государственных организаций: государственные учреждения и государственные предприятия.

Государственное учреждение - это организация, созданная для осуществления управленческих задач в административно-политической или социально-культурной сфере. К их числу относят аппараты законодательных, исполнительных, судебных органов, государственные учреждения образования, культуры, здравоохранения. Учреждение должно представлять вышестоящим органам информацию о своей деятельности, выполнять их указания по административным вопросам, но вышестоящие органы не должны вмешиваться в текущую, оперативную, творческую деятельность учреждений.

Государственное предприятие - это хозяйствующий субъект, который создаётся в целях производства продукции, выполнения работ и оказания услуг для удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли. Только они могут осуществлять производство оружия, боевых припасов, взрывчатых средств, сильнодействующих ядов и других предметов, в отношении которых существует разрешительный порядок производства. Свою продукцию, услуги предприятие реализует по ценам, устанавливаемым самостоятельно, но соответствующий государственный орган утверждает цены, тарифы.

Государственные и муниципальные предприятия могут быть организованы в форме унитарного предприятия (например, ГУП «Маяк», МУП «Горэлектросеть», МУП «Водоканал»).

Унитарное предприятие - это государственное или муниципальное предприятие в виде коммерческой организации, не наделённой правом собственности на закреплённое за ней имущество. Его имущество неделимо (не может быть разделено по паям), руководитель предприятия назначается непосредственно собственником.

Среди негосударственных организаций различают несколько видов:

- Общественные объединения (партии, профсоюзы и т.д.).
- Общественно-хозяйственные объединения (кооперативы).
- Религиозные объединения.
- Коммерческие объединения (организации, создаваемые для извлечения прибыли).

Общественные объединения - это самодеятельные некоммерческие образования, создаваемые на основе общности интересов, целей, идеологических взглядов. Конституция РФ устанавливает принцип свободы объединений. Решение о создании такой организации принимается на учредительном собрании, съезде, конференции.

ФЗ «Об общественных объединениях» предусматривает различные правовые формы объединений: общественная организация (объединение, основанное на членстве); общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение (создаются участниками для оказания конкретного вида услуг, не запрещённых законом); орган общественной самодеятельности.

Государство реализует следующие функции в отношении общественных объединений:

- Вводит некоторые ограничения на создание. Например, в Российской Федерации запрещается создание объединений, цели и действия которых направлены на насильственное свержение конституционного строя, подрыв безопасности государства, нарушение его целостности, создание вооружённых формирований, разжигание расовой, национальной, социальной, религиозной розни.

- Устанавливает ограничения на членство в объединениях. В большинстве государств в политических организациях не могут состоять иностранные граждане и лица без гражданства, а также государственные служащие.

- Государство ведёт учёт созданных общественных объединений, регистрирует их, предоставляя статус юридического лица.

- Государственные органы осуществляют контроль за законностью деятельности общественных объединений. На основании судебного решения и только в случае нарушения партией норм федерального законодательства, осуществления деятельности, противоречащей Уставу, нарушения прав и свобод человека, деятельность политической партии может быть приостановлена или запрещена.

- Государственные органы осуществляют финансовый контроль в отношении источников финансирования деятельности общественных объединений. Политическим партиям, например, запрещается получать пожертвования от иностранных государств, физических и юридических лиц, устанавливается лимит пожертвований отдельных физических и юридических лиц. Осуществляется ежегодное бюджетное финансирование политических партий, получивших по итогам выборов в Государственную Думу РФ по федеральному округу более 3% голосов избирателей.

- Государство предоставляет общественным объединениям гарантии государственной и судебной защиты их прав, предоставляет им право вносить предложения в органы государственной власти и местного самоуправления.

Общественно-хозяйственные объединения - это разного рода кооперативные общества и товарищества. Они бывают производственными или носят непроизводственный характер, могут выступать в форме потребительских кооперативов. Государство реализует следующие функции в отношении этих общественных организаций:

- Устанавливает основу их правового статуса, принимая соответствующие нормативные акты.

- Осуществляет налоговый контроль за их деятельностью.
- Вправе приостановить или прекратить деятельность такого общественного объединения.

Религиозное объединение - это добровольное объединение граждан РФ, иных лиц временно или постоянно проживающих на территории РФ, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками: вероисповедание, совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, обучение религии и религиозное воспитание своих последователей. Регулирующая роль государства в отношении религиозных объединений имеет свою специфику:

Во-первых, в РФ закон не допускает существование государственной религии и государственной церкви.

Во-вторых, в России не допускается создание религиозных объединений в воинских частях.

В-третьих, Конституция допускает, что граждане могут быть освобождены от несения воинской службы, если это противоречит их религиозным убеждениям.

В-четвёртых, закрепляются специфические основания для роспуска религиозного объединения. Оно может быть распущено в случае нарушения общественной безопасности, подрыва конституционного строя, принуждения к разрушению семьи, склонения к самоубийству или причинения увечий себе, принуждения к отчуждению имущества в пользу религиозного сообщества, побуждения граждан к отказу от исполнения установленных законом обязанностей.

Коммерческие объединения – организации, главной целью которых является извлечение прибыли. К ним относятся хозяйственные товарищества (полное товарищество, товарищество на вере) и общества (общество с ограниченной ответственностью, общество с дополнительной ответственностью, акционерное общество). Государство осуществляет следующие функции в отношении коммерческих объединений:

- Определяет сферу, которая запрещена для деятельности частных коммерческих объединений.
- Регистрирует коммерческие объединения в налоговых органах.
- Осуществляет налоговый контроль за деятельностью частных коммерческих объединений.

Сценарий проведения деловой игры

в рамках изучения курса «Государственная политика и управление» на тему «Принятие федерального закона Государственной Думой РФ»

Одной из целей обучения студентов-политологов является их знакомство с реальными процедурами принятия управленческих решений. Эта цель может быть достигнута с помощью моделирования реальных процедур.

В рамках учебного курса «Государственная политика и управление» может быть проведена деловая игра «Принятие федерального закона Государственной Думой РФ», моделирующая основную стадию законодательного процесса в РФ.

Сценарий деловой игры «Принятие федерального закона Государственной Думой РФ». Время работы - 150 минут.

Государственная Дума принимает закон «Об альтернативной службе» (либо как вариант - федеральный закон «О государственной молодёжной политике»).

Студенты играют следующие роли:

- 1) Председатель Государственной Думы.
- 2) Председатель комитета Думы по законодательству.
- 3) Председатель комитета по молодёжной политике Государственной Думы.
- 4) Председатель комитета по обороне и безопасности Думы.
- 5) Представитель Президента в Думе.
- 6) Лидер фракции «Единая Россия».
- 7) Лидер фракции ЛДПР.
- 8) Лидер фракции «Родина».
- 9) Лидер фракции КПРФ.
- 10) Лидер группы «Регионы России».

Остальные студенты выступают в роли рядовых депутатов.

Для успешного проведения деловой игры необходимо:

- Знание регламента Государственной Думы.

- Знание законодательства в сфере военной службы.
- Знание Конституции РФ в части регулирования законодательного процесса.

- Знание политических позиций, платформ депутатских объединений.

- Умение разработать текст законопроекта.

Процедура проведения игры:

- Ведущий объявляет цели, правила игры (10 мин.).

- Председатель Государственной Думы объявляет повестку дня заседания Думы, информирует о рассмотрении проекта федерального закона «Об альтернативной службе» (5 мин.).

- Председатель комитета по делам молодёжи Думы информирует об актуальности закона, характеризует основные положения законопроекта (15 мин.).

- Председатель комитета по законодательству Думы, представитель Президента дают заключение о соответствии законопроекта федеральному законодательству (каждый по 10 мин.).

- Председатель комитета по обороне и безопасности определяет отношение к принятию закона «Об альтернативной службе» с точки зрения обороноспособности страны (10 мин.).

- Лидеры депутатских фракций и групп выступают «за» или «против» принятия закона с точки зрения программных требований своих политических партий (по 5 мин.).

- Депутаты задают вопросы председателю комитета по молодёжной политике, высказывают замечания по содержанию законопроекта, вносят поправки (по 2 мин.).

Время продолжения дебатов - 120 мин.

После окончания дебатов председатель Думы ставит на голосование следующие варианты возможного решения:

Принять законопроект в первом чтении.

Отклонить предложенный законопроект (если первый вариант набрал менее 50% голосов депутатов).

Отправить законопроект на доработку (оба предыдущих варианта набрали менее 50% голосов депутатов)

По результатам голосования председатель Думы объявляет о принятом решении (голосование, объявление решения - 20 мин.).

Ведущий подводит итоги деловой игры.

Такая форма проведения семинара позволит решить следующие задачи:

- Даст студентам возможность ознакомиться с законодательными актами, закрепляющими основы законодательного процесса.

- Позволит студентам самим разработать текст законопроекта, тем самым на практике познакомиться с правилами законодательной техники.

- Позволит изучить программные требования ведущих политических партий.

Деловая игра «Принятие законопроекта Государственной думой РФ» носит творческий характер и позволяет самим студентам моделировать процесс принятия федерального закона.

Вопросы к экзамену по курсу «Государственная политика и управление»

- 1) Сущность социального управления. Виды социального управления.
- 2) Развитие концепций социального управления.
- 3) Учение М. Вебера и К. Файоля об управлении.
- 4) Государство как субъект управления. Понятие, функции, признаки управления.
- 5) Форма правления.
- 6) Форма государственно-территориального устройства.
- 7) Форма государственного режима.
- 8) Природа и сущность государственного управления. Причины и цели государственного управления.
- 9) Издержки государственного управления. Соотношение бизнес-управления и государственного управления.
- 10) Система социального представительства. Лоббизм.
- 11) Феномен бюрократии.
- 12) Функции государственного управления.
- 13) Связи с общественностью в процессе государственного управления.
- 14) Конфликты в государственно-административной сфере.
- 15) Организационно-правовое закрепление основ государственной и муниципальной службы в РФ.
- 16) Президент РФ - глава российского государства.
- 17) Федеральное Собрание - парламент России.
- 18) Правительство РФ - высший орган исполнительной власти.
- 19) Верховный, Высший арбитражный суды РФ.
- 20) Конституционный суд РФ - высший орган конституционного контроля.
- 21) Счётная палата РФ: её компетенция.
- 22) Основы статуса Центрального банка РФ.
- 23) Роль Центральной избирательной комиссии РФ в системе государственного управления.
- 24) Основы организации органов прокуратуры в РФ.
- 25) Министерство внутренних дел РФ: структура, функции.

- 26) Роль Федеральной службы безопасности РФ в системе государственного управления.
- 27) Министерство иностранных дел РФ: политико-правовой статус.
- 28) Министерство юстиции России как орган государственного управления.
- 29) Министерство финансов РФ: статус как органа государственного управления.
- 30) Министерство РФ по налогам и сборам как орган государственного управления в финансовой сфере.
- 31) Министерство образования РФ: структура, статус.
- 32) Министерство обороны РФ и его роль в системе государственного управления.
- 33) Общая характеристика государственного управления США.
- 34) Особенности государственного управления Великобритании.
- 35) Органы государственного управления Германии. Государственная служба в Германии.
- 36) Характеристика государственного управления Франции.
- 37) Специфика государственного управления КНР.
- 38) Общая характеристика системы государственного управления стран СНГ.
- 39) Губернатор Ярославской области. Администрация Ярославской области.
- 40) Государственная Дума Ярославской области.
- 41) Местное самоуправление и государственное управление в Российской Федерации.
- 42) Органы местного самоуправления города Ярославля.
- 43) Государственное управление системой экономики, сферой труда и занятости.
- 44) Государственное управление административно-политической сферой.
- 45) Особенности управления в сфере финансов, кредитов, страхования.
- 46) Специфика государственного управления налоговой и таможенной сферами.
- 47) Государственное управление антимонопольной политикой и государственным имуществом.

- 48) Государственное управление в сфере охраны окружающей среды.
- 49) Государственное регулирование деятельности малого бизнеса.
- 50) Государственное управление общественными организациями.

Темы курсовых работ по курсу «Государственная политика и управление»

- 1) Понятие, структура, функции, методы государственного управления.
- 2) Феномен бюрократии.
- 3) Основы государственной и муниципальной службы в Российской Федерации.
- 4) Основы статуса Президента РФ как главы государства.
- 5) Федеральное Собрание - парламент России.
- 6) Правительство РФ - высший орган исполнительной власти.
- 7) Структура органов государственного управления Ярославской области.
- 8) Государственное регулирование избирательного процесса в Российской Федерации.
- 9) Особенности государственного управления в США.
- 10) Особенности государственного управления в Великобритании.
- 11) Особенности государственного управления во Франции.
- 12) Особенности государственного управления в Германии.
- 13) Особенности государственного управления в Италии.
- 14) Специфика государственного управления в КНР.
- 15) Государственное управление и местное самоуправление в РФ.
- 16) Конфликты в сфере государственного управления и способы их разрешения.

Оглавление

Предисловие	3
Нормативный и источниковедческий материал	4
Тема 1. Сущность государственного управления	6
Тема 2. Основные категории государственного управления	13
Тема 3. Реализация государственной политики в процессе государственного управления	22
Тема 4. Взаимодействие государства и общества в процессе государственного управления	29
Тема 5. Обеспечение государственного управления	37
Тема 6. Государство как субъект управления	45
Тема 7. Процесс государственного управления	68
Тема 8. Организационная структура государственного управления	76
Тема 9. Основные направления государственного управления	85
Сценарий проведения деловой игры	105
Вопросы к экзамену по курсу «Государственная политика и управление»	108
Темы курсовых работ по курсу «Государственная политика и управление»	110

Учебное издание

Матюшин Михаил Николаевич

Государственная политика и управление
Учебное пособие

Редактор, корректор А.А. Аладьева
Компьютерная верстка С.И. Савинской

Подписано в печать 28.10.2004 г. Формат 60×84/16.
Бумага тип. Усл. печ. л. 6,51. Уч.-изд. л. 5,1.
Тираж 70 экз. Заказ .

Оригинал-макет подготовлен
в редакционно-издательском отделе
Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова

Отпечатано
ООО «Ремдер» ЛР ИД № 06151 от 26.10.2001.
г. Ярославль, пр. Октября, 94, оф. 37 тел. (0852) 73-35-03.

М.Н. Матюшин

**Государственная
политика и управление**
