

Министерство образования и науки Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет»

**Е. В. Кизиль**

**ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ**

Утверждено в качестве учебного пособия

Ученым советом Федерального государственного бюджетного  
образовательного учреждения высшего профессионального образования  
«Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет»

Комсомольск-на-Амуре  
2014

УДК 342.9:342.553(07)  
ББК 67.621я7  
К385

***Рецензенты:***

Базовая кафедра «Государственное и муниципальное управление»  
Администрации Комсомольского муниципального района,  
зав. базовой кафедрой, глава Администрации А. В. Коломыцев;  
В. А. Вдовина, кандидат экономических наук,  
зам. начальника отдела прогнозирования и исполнения доходов бюджета  
Финансового управления администрации г. Комсомольск-на-Амуре

**Кизиль, Е. В.**

К385 Основы государственного и муниципального управления : конспект лекций / Е. В. Кизиль. – Комсомольск-на-Амуре : ФГБОУ ВПО «КнАГТУ», 2014. – 126 с.

ISBN 978-5-7765-1070-0

Изложены основы государственного и муниципального управления, его правовой, территориальной, организационной и финансово-экономической сущности. Рассматриваются вопросы методологии, становления и развития системы государственного и муниципального управления, приводится характеристика органов государственного и муниципального управления, деятельности государственных и муниципальных служащих. Акцентируется внимание на процессе муниципального управления и его особенностях. Уделено внимание аспектам государственного управления различными сферами деятельности общества, а также проблемам организации совершенствования системы государственного и муниципального управления. Приведены вопросы к экзамену и тематика курсовых работ.

Конспект лекций рекомендован для студентов, обучающихся по направлению 080110.62 «Государственное и муниципальное управление».

УДК 342.9:342.553(07)  
ББК 67.621я7

ISBN 978-5-7765-1070-0

© ФГБОУ ВПО «Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет»,  
2014

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>5</b>
<b>1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>5</b>
Тема 1. Сущность и содержание государственного и муниципального управления. ....	5
Тема 2. Развитие науки государственного и муниципального управления. ....	14
Тема 3. Методология государственного и муниципального управления. ....	20
Тема 4. Методы государственного и муниципального управления на основе властной, материальной и моральной мотивации .....	25
<b>2. ОРГАНИЗАЦИОННОЕ, КАДРОВОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>31</b>
Тема 1. Органы государственного и муниципального управления. ....	31
Тема 2. Кадры государственной и муниципальной службы. ....	40
Тема 3. Информационное обеспечение процесса государственного и муниципального управления. ....	44
<b>3. ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕССА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ.....</b>	<b>48</b>
Тема 1. Организация процесса муниципального управления. ....	48
Тема 2. Управленческие решения.....	55
Тема 3. Контроль в органах государственного и муниципального управления .....	59
Тема 4. Организация работы с обращениями граждан .....	64
Тема 5. Управленческий труд .....	66
<b>4. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ И ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ....</b>	<b>71</b>
Тема 1. Сущность и содержание местного самоуправления .....	71
Тема 2. Конституционно-правовое регулирование МСУ .....	78
Тема 3. Муниципальное образование в системе финансово-экономических отношений .....	81

<b>5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗЛИЧНЫМИ СФЕРАМИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....</b>	<b>88</b>
Тема 1. Реализация государственной политики в процессе государственного управления.....	88
Тема 2. Деятельность государства в социально-экономической сфере. ....	91
Тема 3. Деятельность государства в социально-культурной сфере.....	92
Тема 4. Конфликты в государственно-административной сфере .....	96
<b>6. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ .....</b>	<b>98</b>
Тема 1. Организация совершенствования систем государственного и муниципального управления .....	98
Тема 2. Повышение эффективности системы государственного и муниципального управления .....	103
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>111</b>
<b>ВОПРОСЫ К ЭКЗАМЕНУ .....</b>	<b>112</b>
<b>ТЕМЫ КУРСОВЫХ РАБОТ .....</b>	<b>115</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА .....</b>	<b>124</b>

## **ВВЕДЕНИЕ**

Российская система государственного и муниципального управления находится в стадии становления. Сегодня как никогда требуются квалифицированные кадры, способные принимать эффективные решения в области государственного и муниципального управления. Подготовка таких кадров требует издания соответствующей учебной литературы.

В пособии изложены основы государственного и муниципального управления, методология, принципы, основные составляющие процесса государственного и муниципального управления. Уделено внимание кадровому и информационному обеспечению государственного и муниципального управления. Сделан акцент на рассмотрении организационных и финансово-экономических основ местного самоуправления. Рассмотрены основные направления государственного регулирования социально-экономической и культурной сторон жизни общества.

Учебная дисциплина «Основы государственного и муниципального управления» является базовой в основной образовательной программе подготовки бакалавров в соответствии с государственным образовательным стандартом третьего поколения по направлению 080100.62 «Государственное и муниципальное управление». Изучение этой дисциплины предусмотрено на втором курсе обучения, поэтому она является основой для изучения таких дисциплин, как «Принятие и исполнение государственных решений», «Муниципальный менеджмент», «Стратегическое государственное управление».

### **1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

#### **Тема 1. Сущность и содержание государственного и муниципального управления**

- 1) Возникновение государства.
- 2) Понятие управления, его виды.
- 3) Социальное управление.
- 4) Понятие государственного управления.
  - Уровни функционирования государственного управления.
  - Необходимость, общественная обусловленность и целевая направленность государственного управления.
  - Государственное управление как система и как процесс.
  - Окружающая среда и ресурсы государственного управления.
  - Отличия государственного управления от бизнес-управления.
  - Государственно-управленческая деятельность, её специфика и признаки.

5) Соотношение категорий «исполнительная власть» и «государственное управление».

6) Понятие и особенности муниципального управления.

7) Исполнительно-распорядительная деятельность органов государственного и муниципального управления.

### **1. Возникновение государства**

На определённой ступени развития общества в результате возникновения частной собственности и разложения первобытнообщинного строя возникло государство. Характерным признаком государства является наличие публичной власти. Публичная власть находится над обществом (в определённом смысле публичная власть противопоставляет себя обществу). Люди, образовавшие государство как политическое сообщество, отдают ему ровно столько власти, сколько необходимо, чтобы каждый человек мог реализовать свои гражданские интересы (жизнь, здоровье, защиту частной собственности). В результате образования публичной власти выделилась группа людей, которая осуществляла управление другими людьми.

### **2. Понятие управления, его виды**

Управление – процесс целенаправленной деятельности с целью достижения заранее заданного результата.

Выделяют три составляющие, которые определяют формы движения материи: неживая природа, живая природа, человеческое общество.

Управление неживой природой – это управление техническими процессами. Управление живой природой – это управление биологическими процессами. Управление человеческим обществом – это социальное управление. Управление человеческим обществом или социальное управление – это воздействие на людей, их группы и коллективы. Эта область управления изучается социальными науками.

### **3. Социальное управление**

Понятие социальное управление рассматривается в узком и широком смыслах. В узком смысле социальное управление – это процесс воздействия на группы людей для достижения определённого результата. В широком смысле социальное управление – это сфера деятельности людей.

В сферу деятельности людей входят управленческие работники, научные работники, научные работники, которые занимаются исследованиями в области социального управления, а также преподаватели, занимающиеся подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации управленческих кадров.

Сущность социального управления заключается в целенаправленном и организующем воздействии на коллективы людей для обеспечения материальных и духовных условий их существования.

Социальное управление делится на следующие сферы:

- 1) управление государством;
- 2) управление экономикой;
- 3) управление духовной жизнью.

#### **4. Понятие государственного управления**

##### **Уровни функционирования государственного управления**

Государственное управление рассматривается на трёх уровнях функционирования:

1) Управление делами общества: объектом управления выступает политическая система общества, включающая само государство, политические и общественные организации, а также объединения граждан.

2) Управление делами государства – это непосредственное осуществление государственной власти, правосудия, прокурорский надзор.

3) Непосредственное государственное управление – это деятельность органов государственной власти и управления.

##### **Необходимость, общественная обусловленность и целевая направленность государственного управления**

**Необходимость** государственного управления вытекает из потребности обеспечить реализацию политики государства, которая направлена на эффективное использование природных, кадровых, материальных, информационных ресурсов, гарантирование общественных прав, справедливое перераспределение доходов.

**Общественная обусловленность** вытекает из его практики как сложной организационной системы, функционирование которой направлено на удовлетворение потребностей граждан.

**Целевая направленность** – это постановка рациональных целей и задач, определяемых необходимостью получения максимального результата использования средств налогоплательщика.

##### **Государственное управление как система и как процесс**

Государственное управление как система представляет собой совокупность подсистем, целей и принципов осуществления властно-управленческих функций.

Система государственного управления включает: государственный аппарат управления, систему государственной бюрократии (персонал государственной службы), совокупность методов, средств и ресурсов, информационные потоки, документооборот, а также прямые и обратные связи между объектами и субъектами управления.

**Государственное управление как процесс** – это сознательная и целенаправленная деятельность, связанная с реализацией государственно-властных полномочий субъектами управления и регламентированная юридическими нормами и правилами.

Процесс государственного управления направлен на исполнение и проведение в жизнь принятых законов и политики, которая провозглашается высшими органами публичной власти.

#### **Окружающая среда и ресурсы государственного управления**

Окружающая среда государственного управления состоит из политических, правовых, культурных условий деятельности субъектов государственного управления. Эта среда определяется конституционными и законодательными актами, которые основаны на принципах государственного устройства, распределением власти между уровнями, бюджетном процессе, налоговой системе и т.д.

Для окружающей среды государственного управления имеют большое значение средства массовой информации. От СМИ известно, какие проблемы включаются в фокус общественного внимания.

Ресурсы государственного управления включают: финансовые, имущественные, природные, ресурсы государства, ресурсы частных лиц, внешние и внутренние займы, а также другие ресурсы, которые могут быть задействованы государством для достижения своей цели.

Большая часть ресурсов государства обособляется в форме фондов и целевых программ. Качество распоряжения ресурсами является показателем учёта общенациональных интересов в процессе государственного управления.

#### **Отличия государственного управления от бизнес-управления**

**Различие в окружении.** Большое влияние на цели и результат деятельности государственных организаций оказывают политические партии и политические лидеры, а также лоббистская деятельность отдельных групп. Кроме того, для государственного управления характерен особый стиль отношений с общественностью и средствами массовой информации, определяемый обоснованным стремлением общественности знать через СМИ все, что происходит в государственных учреждениях.

**Различия по целям.** Для управления в сфере бизнеса главной, а иногда и единственной целью является прибыль. Для государственного управления цели многообразны: **стабильность, законность, порядок, обеспечение обороны, уменьшение социального неравенства, борьба с бедностью** и т.д. В экономической сфере государство призвано участвовать в решении тех задач, которые нельзя решить на основе использования «невидимой руки рынка». Например, регулирование деятельности предприятий или предоставление услуг в условиях естественной монополии (энергетика, коммунальные, почтовые услуги, здравоохранение, образование) и т.д.

**Различия по ресурсам.** В отличие от добровольно-договорного характера взаимоотношений между партнерами в сфере бизнеса обладают правом принуждения в рамках и на основе закона. Ресурсы государственных органов могут формироваться за счет законного изъятия части дохо-



дов граждан и организаций посредством налогообложения, поэтому государство и его органы могут осуществлять принудительное перераспределение ресурсов, основываясь на политически оправданном компромиссе между экономической эффективностью и социальной справедливостью.

**Различия в побудительных мотивах.** В частном секторе финансовые источники вытекают из предпринимательской деятельности, поэтому существует прямая связь между коммерческим успехом и качеством предоставляемой клиенту услуги. Предоставление услуг государственным учреждением, характер этих услуг, способ их предоставления не находятся в зависимости от диктата рынка, а определяются на основе политической оценки социальных и экономических приоритетов.

**Различия в ответственности.** В бизнес-управлении обычно существует вполне определенная ответственность за последствия принимаемых менеджерами решений и действий. Их неэффективные действия могут привести к разорению владельцев фирмы и ее банкротству. В государственном управлении неэффективность правительственных действий может, например, вести к увеличению дефицита бюджета и государственного долга, что отнюдь не означает банкротства государства и чиновника (должностного лица). Государственным органам не грозит разорение. Часто они являются монополистами в предоставлении многих услуг, которые более никем не обеспечиваются (например, ОВИР – служба виз и регистрации).

**Различия в процедуре назначения (выборов) ответственных руководителей.** В демократических странах руководители государственных органов выбираются либо назначаются кем-то, кто выбирается. Законность лица, занимающего государственный пост, непосредственно или опосредованно является результатом всенародного выборного процесса. Напротив, те, кто ответствен за управление «Роснефтью», выбраны только акционерами компании. Разница в процедуре, благодаря которой выбираются те, кто управляет государственными и частными институтами, может иметь серьезные последствия для функционирования этих институтов.

**Государственно-управленческая деятельность, её специфика и признаки.**

Основные признаки государственного управления выделяются на основе **задач, клиентуры и территории.**

**Задачи** государственного управления включают удовлетворение конкретных потребностей населения государственными организациями (обслуживание), налаживание взаимоотношений в различных областях жизни, например:

- принятие правил торговли или приема в вузы (регулирование);
- поддержание благосостояния населения (социальная помощь);
- установление стандартов и минимальных ограничений в определенных областях (лицензирование);

- сбор сведений для подготовки управленческих решений и контроля за исполнением принятых государственных программ (сбор информации);
- административная интерпретация подготавливаемых решений и законов (экспертиза).

Учет **клиентуры** означает, что служащие госаппарата обычно имеют дело со специализированными предпочтениями населения и с особым клиентом (гражданином), с группами клиентов (гражданами – физическими лицами и их организациями – юридическими лицами) работают соответствующие единицы управления. Создаются организационные единицы, занимающиеся делами инвалидов и ветеранов, иммигрантов, молодежи, женщин, безработных и т.д.

**Территориальная организация** государственного управления включает центральные и региональные органы управления и взаимосвязи между ними. В федеративных государствах существенную роль имеют взаимоотношения между федеральными государственными органами и органами власти субъектов федерации (например, республики, края, области). Такого рода взаимоотношения выделяются по территориальному признаку и составляют содержание регионального управления. Важное значение имеет муниципальный уровень управления, распространяющийся в пределах местных самоуправленческих сообществ.

Итак, государственное управление имеет свою специфику и признаки, выделяющие его среди других видов управленческой деятельности. Вместе с тем налицо его тесные связи с существующей системой политической власти.

Существуют две противоположные точки зрения на сущность этих явлений.

1) Политику следует «изгонять» из государственного аппарата, а поэтому её роль необходимо минимизировать. При этой точке зрения провозглашаются свободный рынок и экономические методы регулирования.

2) Государственное управление рассматривается как механизм воплощения политического курса. Вторая точка зрения связана с централизацией и усилением администрирования.

Характеристика политического управления:

1) нацелена на сохранение и укрепление властных полномочий правящего режима;

2) политическое управление руководствуется политическими приоритетами, стремится укрепить позиции в межгрупповой политической борьбе;

3) в политическом управлении цели нечётки, они могут меняться и основываются чаще всего на компромиссах;

4) используемые средства: переговоры, создание коалиций, компромиссы, увещевания, соглашательства вплоть до нечистоплотных сделок;

5) политика не чувствительна к общественному мнению, к настроению широких масс населения, но подвержена влиянию текущих событий;

6) зависит от предпочтений тех или иных политических лидеров;

7) в политическом управлении главную роль играют знания, направленные на выяснение нормативной целесообразности государственного управления. Нормативные знания связаны с оценкой методов управления, с оценкой отдельных государственных структур, способов разрешения конфликтов, т.е. нормативные знания конвенциальные (зависят от мнения людей).

Государственное управление отличается рациональным подходом к принимаемым государственным решениям, т.е. государственному управлению – это рациональный процесс функционирования, организованно и целенаправленно решающий определённые задачи.

В государственном управлении преобладают позитивные знания, которые направлены:

1) на анализ последствий государственных решений;

2) описание деятельности государственных органов и аппарата, которые практически и осуществляют государственную программу.

Несмотря на различия, государственное управление тесно связано с политикой. Это отражается в существовании трех структурных уровней внутри организационной единицы государственного управления.

**Институциональный** – это пограничный уровень между государственным и политическим управлением. На этом уровне реализуются как требования политиков, так и задачи обслуживания населения. Руководители государственных органов управления являются, с одной стороны, политическими назначенцами, а с другой – карьерными чиновниками. При этом они испытывают воздействие разнообразных сил, существующих снаружи и внутри организации.

Таким образом, институциональный уровень – это канал влияния существующей политической системы на деятельность конкретных государственных органов. На этом уровне осуществляется общая политика организации и решаются ее основные задачи.

**Административный (средний) уровень** – это сфера функционирования управления, т.е. администрирования. Администраторы, действующие на этом уровне, обязаны точно реагировать на требования высшего институционального уровня, а с другой стороны – понимать конкретные требования эффективной государственной службы.

**Технический уровень:** на этом уровне происходит непосредственное удовлетворение социальных потребностей населения. На этом уровне большая часть деятельности тщательно спланирована и забюрократизирована.

## **5. Соотношение категорий «исполнительная власть» и «государственное управление»**

Категория «исполнительная власть» по своему характеру является политико-правовой категорией. Государственное управление по своему характеру – это организационно-правовая категория, таким образом, государственное управление представляет собой особый вид государственной деятельности, в рамках которого реализуется исполнительная власть. Нет единого мнения по вопросу о сущности государственного управления:

1) Государственное управление – это организующее и регулирующее воздействие государства на общественную деятельность людей.

2) Государственное управление – это деятельность всего государственного аппарата по управлению как общественными, так и «собственными» делами.

3) Государственное управление – это осуществление исполнительно-распорядительных функций действующего аппарата управления.

4) Государственное управление – это сознательное воздействие государственных институтов на деятельность общества, отдельных групп этого общества, в котором реализуются общественные потребности.

## **6. Понятие и особенности муниципального управления**

В соответствии с Конституцией РФ носителем суверенитета власти и единственным источником власти в РФ является народ, который осуществляет свою власть непосредственно или через органы государственной власти и местного самоуправления. В связи с федеративным устройством государства государственная власть в РФ осуществляется на двух уровнях: федеральном, субъекта Федерации (региональном).

При этом в соответствии с Конституцией РФ установлено разграничение предметов ведения сфер финансовых отношений федеральных органов власти и предметов совместного ведения федеральных органов и органов субъектов Федерации.

Разграничение предметов ведения между государственными органами (федеральными) и органами субъектов Федерации осуществляется на основе:

1) заключения договора органов государственной власти субъекта Федерации с Президентом РФ;

2) на основании заключения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта РФ.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя и означает признаваемую и гарантированную Конституцией РФ самостоятельность населения по решению вопросов местного значения. При этом органы местного самоуправления:

1) самостоятельно управляют муниципальной собственностью;

2) самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет;

- 3) устанавливают местные налоги и сборы;
- 4) осуществляют охрану общественного порядка и т.д.

Вместе с тем органы местного самоуправления наделяются отдельными полномочиями с передачей для этого необходимых материальных и финансовых ресурсов. Реализация переданных полномочий полностью подконтрольна государству.

Муниципальное управление осуществляется исполнительными муниципальными органами, которые не входят в систему государственной власти. Осуществление местного самоуправления государственными органами или государственными должностными лицами не допускается.

Невхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти не означает полного отделения местного самоуправления от государства, такое объявление возможно только с организационно-административной точки зрения.

Компетенция органов местного самоуправления полностью определяется федеральным законодательством и законодательством субъекта РФ. С одной стороны, органы местного самоуправления действуют самостоятельно и под свою ответственность, с другой стороны – они осуществляют деятельность в направлении, выработанном государством в соответствии с общей государственной политикой.

### **7. Исполнительно-распорядительная деятельность органов государственного и муниципального управления**

Органы государственной власти отождествляются с органами исполнительной государственной власти; органы управления субъектами РФ отождествляются с органами исполнительной власти субъекта РФ; органы муниципального управления отождествляются с органами исполнительной власти местного самоуправления.

Все перечисленные выше органы власти исполнительной власти (разных уровней) осуществляют распорядительные функции, для этого они наделяются законодательным правом принятия, издания правовых актов в пределах своей компетенции. Таким образом, органы государственной власти, органы власти субъекта РФ и местного самоуправления по характеру своей деятельности являются исполнительно-распорядительными.

Под государственным и муниципальным управлением понимается деятельность государственного или муниципального исполнительно-распорядительного органа по воздействию на объект управления для того, чтобы перевести данный объект в состояние, необходимое для достижения целей соответствующего территориального образования посредством принятия правовых актов, организации и контроля этих актов и решений (органов законодательной и исполнительной власти).

## **Тема 2. Развитие науки государственного и муниципального управления**

- 1) Возникновение науки социального управления.
- 2) Влияние на исследование по государственному управлению предпринимательского менеджмента в США.
- 3) Развитие науки государственного и муниципального управления в России.
- 4) Современное государственное и муниципальное управление в России, его совершенствование в переходный период.

### **1. Возникновение науки социального управления**

Под социальным управлением понимается, во-первых, управление людьми, во-вторых, управление обществом. История развития практики и науки социального управления исчисляется несколькими тысячелетиями (3000 лет до н.э. было первое упоминание о социальном управлении). Упоминания в том или ином виде государственного и муниципального управления имели место в Египте, Древнем Китае, Индии. Становление государственного и муниципального управления как науки связано с курсом «коммерциалистических» наук, которые читались в университетах Австрии, Германии в XVII в. В переводе с латинского языка «коммерциалистическая» наука – это наука о государственном управлении.

Первая серьезная работа в области науки государственного управления была издана во Франции (автор Франсуа Вивьен «Очерки об администрации»). Эта работа послужила основанием для создания во Франции специализированных министерств. На основании этой публикации был разработан закон «О государственных служащих и процедуре их набора». По предложению Вивьена была создана школа администрации.

Основоположником американской школы государственного управления стал Вудро Вильсон. Он обосновал необходимость изучения правительственных учреждений в США независимо от политики. Вильсон считал, что смена политического руководства не должна влиять на деятельность государственных органов управления. Отсюда вытекает задача: государственная администрация в пределах своей компетенции должна проводить в жизнь решения политических лидеров, которые избраны народом. В. Вильсон обосновал необходимость высокого профессионализма в системе государственного управления (подбор государственных служащих по их профессиональной компетенции).

Сторонником взглядов Вильсона был Фредерик Гуднау. Он провел четкую границу между политиками и администраторами: в соответствии с этим разграничением политики должны контролировать деятельность администраторов, чтобы обеспечить развитие демократии.

## **2. Влияние на исследование по государственному управлению предпринимательского менеджмента в США**

Наука предпринимательского менеджмента в США существует в виде следующих четырех подходов к управлению:

- 1) подход на основе выделения школ управления;
- 2) процессный подход;
- 3) системный подход;
- 4) ситуационный подход.

### **1) Подход на основе выделения школ управления**

#### **А) Научная школа управления**

Основатель научной школы управления Ф. Тейлор. Принципиальные положения тейлоризма:

- 1) создание научного фундамента управления;
- 2) отбор рабочих на основе научных критериев, обязательное их обучение и переобучение;
- 3) обязательное сотрудничество между администрацией и рабочими в деле практического внедрения научно-организованной системы труда;
- 4) распределение труда и ответственности между администрацией и рабочими.

Тейлор решил отказаться от линейной системы управления и предложил перейти к функциональным методам управления рабочим процессом.

#### **Б) Классическая (административная) школа управления**

Представителями классической школы управления являются: Анри Файоль, Линдан Урвик, Макс Вебер.

Анри Файоль выделил в предприятии пять производственных функций и одну административную. Административную функцию он разделил на предвидение, организацию, координирование, распорядительство и контроль. Разработал административную теорию, в основе которой лежат 14 принципов управления. В отличие от Тейлора выступал против наделения функциями работников правами администраторов. Свои идеи пытался применить для реорганизации государственной администрации Франции.

Макс Вебер выделил три основных типа организации:

- 1) харизматический (такой тип организации возникает, когда руководитель обладает исключительными качествами);
- 2) традиционный (трансформируется из харизматических качеств, в случае замены лидера, при этом члены организации традиционно подчинены новому руководителю);
- 3) идеальный (бюрократический) базируется на разделении власти, которая обеспечивает возможность руководителю быть лидером организации.

М. Вебер создал учение об идеальной бюрократической организации. Основные положения:

- 1) вся деятельность организации расчленяется на элементарные простейшие операции;

- 2) организация строится на принципах иерархии;
- 3) деятельность организации регулируется сводом правил (системой стандартов, которая обеспечивает единые правила поведения работников);
- 4) идеальный руководитель действует беспристрастно, т.е. без гнева и перехода на конкретные личности;
- 5) служба в идеальной организации основывается на соответствии технической квалификации работника занимаемой должности.

### **В) Школа человеческих отношений**

Представители школы человеческих отношений: Мэри Паркер Фоллет, Элтон Мэйо. Эта школа изучала социально-психологические отношения в труде рабочих коллективов. Школа выдвинула идею совместной власти, т.е. выступала не за принцип разделения власти и ее делегирование, а за интегрирование всех звеньев организации, что обеспечивало максимальную эффективность.

### **Г) Школа поведенческих наук**

Представители школы поведенческих наук: Д. Макгрегор, А. Маслоу, Ф. Герцберг. Последний утверждал, что увеличение оплаты не приводит автоматически к повышению производительности труда. Необходимо думать об удовлетворении психологических потребностей работника.

Д. Макгрегор предложил концепцию организации управления («Теория «X» и «Y»). Согласно теории «X» в основе руководства работниками лежит предположение о том, что они ленивы, безответственны, безынициативны, поэтому руководители должны стремиться жёстко регламентировать все виды работ, определяя, что им подлежит делать. В соответствии с «теорией Y» предполагается, что работник по своей природе энергичен, в процессе труда стремится к удовлетворению не только материальных потребностей, но и к духовному обогащению.

Американский ученый японского происхождения Г. Оучи продолжал данную теорию «Z». Основные положения теории:

- 1) пожизненный наём работника;
- 2) забота о потребностях работников;
- 3) преобладание неформальных отношений между руководителем и работником;
- 4) коллективная ответственность за принятие решений;
- 5) нечетко выраженный контроль (высокая сознательность).

А. Маслоу разработал структуру человеческих потребностей, которая определяет мотивацию:

- 1) физиологические потребности;
- 2) потребности в безопасности;
- 3) социальные потребности;
- 4) потребности в уважении, самоуважении;
- 5) потребности в самовыражении, самореализации, развитии личности.



#### **Д) Школа количественного подхода к управлению**

Представителями данной школы являются Г. Саймон, Р. Акофф. Основным направлением этой школы является внедрение в науку управления методов и аппарата точных наук. Теоретическим основанием данного направления явилась кибернетика.

#### **2) Процессный подход**

В соответствии с процессным подходом управление рассматривается как совокупность процессов по выполнению основных функций социального управления (планирование, организация, учет, регулирование, координация). В процессном подходе к управлению большую роль играет контроль за исполнением управленческих решений.

#### **3) Системный подход**

Сущность системного подхода заключается в том, что любые объекты и субъекты управления рассматриваются в качестве систем, т.е. совокупности взаимосвязанных элементов, сумма свойств которых больше простой суммы свойств элементов, не объединенных в систему. Главная особенность системы заключается в ее целостности.

Применение системного подхода началось с конца 50-х гг. и его элементы присутствуют в современной науке управления.

#### **4) Ситуационный подход**

Центральное место в этом подходе отводится ситуации по конкретному подбору обстоятельств, которые оказывают решающее воздействие на эффективность деятельности организации. Ситуационный подход называется кейсовым, т.е. отождествляется с методом «кейс-стади», впервые примененным в Гарвардской школе бизнеса. В качестве объекта управления берутся отдельные события, далее в процессе изучения и анализа этих событий определяются различные варианты поведения, на основе которых разрабатываются многовариантные решения, и, в итоге – общие подходы, выявляются общие тенденции, что способствует поиску наиболее эффективного типа поведения или решения.

### **3. Развитие науки государственного и муниципального управления в России**

В России до 1917 г. существовала школа административного права, в рамках которой исследовались проблемы, в основном, государственного управления в стране. Мощным толчком в развитии теории государственного управления послужила Земская реформа (XIX в.). Основоположником Российской школы государственного управления были: А. И. Васильчиков, И. Е. Андриевский, А. В. Лохвицкий, А. А. Богданов.

После окончания гражданской войны была поставлена задача перестройки государственного аппарата на научной основе. В основу этой перестройки были положены труды ведущих зарубежных экономистов-капиталистов: Тейлора, Файоля, Эмерсона. К середине 20-х гг. этот подход был признан вредным.

Основные положения теории государственного управления на основе научной организации труда (НОТ):

1) всякий трудовой процесс, в том числе и управленческий, поддается точному измерению, регулированию, нормированию;

2) реорганизация должна подвергаться технике управления (технике ведения дел);

3) реорганизация основывается на началах НОТ с целью максимального удешевления и превращения государственного аппарата в наиболее доступный широким массам аппарат управления;

4) данный подход отрицал проблему человеческих отношений в управлении.

Итак, с 20 по 25 гг. преобладал метод «производственной трактовки управления».

В середине 30-х гг. наука государственного управления в России развивалась по трём направлениям:

1) как общая теория социального управления;

2) как непосредственное управление государством;

3) в концепции управления производством (через призму управленческих отношений).

В 60-е гг. стали преобладать государственно-правовые, социально-экономические, психологические и естественно-научные аспекты, т.е. наука государственного управления рассматривалась как единый комплекс, включающий в себя, прежде всего, социальные, юридические, правовые и экономические моменты.

В конце 70-х гг. этот период характеризовался началом перестройки, причём перестройка захватывала все сферы жизни: организационные структуры хозяйственного управления страной, работу с кадрами, демократию управления вообще.

Необходимость такой перестройки диктовалась рядом причин:

1) в мире произошло бурное развитие НТП;

2) доминирование человеческого фактора;

3) доля экстенсивных факторов в экономическом росте народного хозяйства резко сократилась.

Все эти причины послужили толчком для развития нового подхода к системе государственного и муниципального управления.

#### **4. Современное государственное и муниципальное управление в России, его совершенствование в переходный период**

Переходный период характеризуется принятием ряда основополагающих документов.

1. Указ Президента РФ (11.2002 г.) «О реформировании государственной службы в РФ». В связи с этим указом была принята программа реформирования государственной службы и ее основные задачи:

- 1) создание необходимых условий для оптимально-организационного обеспечения государственной службы;
- 2) определение обязанностей, полномочий и меры ответственности государственных служащих на основе должностных регламентов;
- 3) применение эффективных методов подбора кадров;
- 4) внедрение новых методов планирования, финансирования, оценки деятельности государственных служащих;
- 5) выявление способов разрешения конфликтов в административной сфере.

Результатами внедрения программы являются:

- а) создание профессиональной государственной службы;
- б) внедрение должностей, служебных регламентов государственной службы;
- в) достижение качественного уровня исполнения государственными служащими своих функций.

2. Указ Президента «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 гг.». Основное предназначение – исключить дублирование функций и полномочий органов государственного управления. В результате анализа было выявлено более 7500 государственных функций, около половины были либо дублирующими друг друга, либо избыточными. За счет упразднения избыточных функций произошло объединение государственных ведомств и органов. В результате все функции государственного управления были поделены между 59 министерствами и все эти функции разделили на три группы:

- 1) правоустанавливающие функции: функции по принятию нормативных актов, законов и т.д. (за них отвечают министерства).
- 2) функции по надзору и контролю: исполняют федеральные службы (их возглавляют директора);
- 3) функции по оказанию услуг: по управлению государственным имуществом (за них отвечают министерства).

3. Указ Президента «О мерах по совершенствованию государственного управления» (16.07.2004 г.). Этот указ предусматривает создание комиссии при Президенте РФ по совершенствованию государственного управления. Возглавляет ее руководитель администрации Президента РФ.

На данную комиссию возложено решение следующих вопросов:

- 1) координация деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления;
- 2) разработка и предоставление Президенту РФ проектов федеральных законов и иных нормативных актов, касающихся совершенствования государственного управления.

### **Вывод:**

1) Цель административной реформы – это снятие административных барьеров, передача части функций государства на нижние уровни управления и создание эффективной системы государственного управления.

2) Исключение дублирования функций исполнительных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления.

3) Совершенствование правового регулирования, разграничения полномочий между федеральными органами, органами субъекта Федерации и местными органами.

4) Устранение избыточных функций органов государственной власти, субъектов РФ и органов местного самоуправления.

5) Ограничение, невмешательство государства в экономическую деятельность субъектов хозяйствования.

6) Реформирование государственной службы РФ.

### **Тема 3. Методология государственного и муниципального управления**

1) Принципы и функции государственного и муниципального управления.

2) Методы исследования системы государственного и муниципального управления.

#### **1. Принципы и функции государственного и муниципального управления**

Государственное управление представляет собой сложный процесс взаимодействия основополагающих элементов: власть, управление, территория, экономическая система.

Блок-схема взаимодействия между этими элементами (рис. 1) может быть представлена следующими элементами:

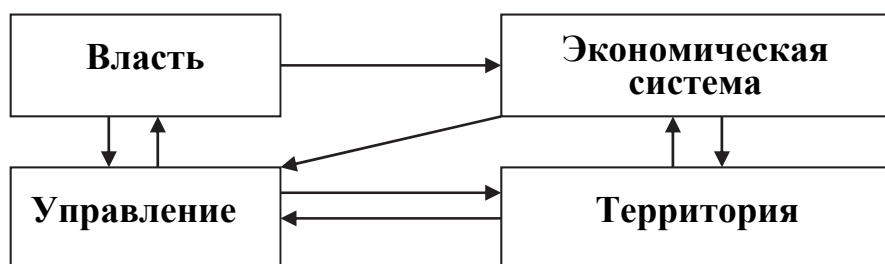


Рис. 1. Блок-схема взаимодействия элементов государственного управления

**Власть** определяет порядок избрания и характер осуществления функций управления государством, структуру взаимодействия между ключевыми политическими институтами. **Управление**, будучи производной от

власти, выражает комплекс правительственных акций, направленных на регулирование текущих социально-экономических и политических процессов. Составным элементом государственной системы управления является **политический режим**, вбирающий в себя совокупность методов реализации функций государственной власти.

Пространственные особенности **территории** оказывают особое влияние на систему государственного управления и на характер экономической политики государства. Если территория государства занимает значительную площадь, то это требует создания большего числа управленческих уровней по территориальным образованиям в сравнении со странами, занимающими меньшую площадь.

**Экономическая система** государства, служащая функциональной подсистемой государственного управления, способствует обеспечению функций рационального управления хозяйственной жизнью страны, удовлетворению базовых потребностей ее граждан, поддержке жизненно важных сфер производства и распределения продукции.

**Принципы** системы государственного и муниципального управления:

**1) Принцип разделения властей:** предполагает разделение единой власти государства на три сферы: законодательную, исполнительную, судебную. Это способствует более эффективному контролю за деятельностью государственной власти.

**2) Принцип комплементарности:** характеризуется установкой на непрерывность в структуре власти. Этот принцип нацеливает на создание условий равномерного распределения властных функций в разрезе всех вертикалей власти.

**3) Принцип субсидиарности** – это распределение и перераспределение полномочий между управленческими уровнями государственной власти. Принцип субсидиарности имеет два измерения: вертикальное и горизонтальное.

**Вертикальное измерение** включает распределение властных полномочий между уровнями власти в направлении от местной власти к государственной.

**Горизонтальное измерение** – это процедура распределения полномочий между ветвями власти на каждом из уровней: федеральном, региональном, местном.

**4) Принцип демократизма** – это наличие фактической независимости как сущностного признака государства. Принцип демократизма предполагает активное участие населения в принятии решений государственного и муниципального характера, например, разработка программ территориального развития, избрания государственных и муниципальных органов управления и т.д.

**5) Принцип гомогенности** отображает преимущество федерального права над региональным. Данный принцип проявляется в соподчиненности регионального законодательства федеральному.

**Функции государственного и муниципального управления:**

**1) Институциональная** – это утверждение необходимых при решении государственных вопросов социально-экономических, политических и гражданских институтов для распределения властных полномочий.

**2) Регулятивная** – это система норм и законов, с помощью которых устанавливаются общие правила, регулирующие поведение субъекта.

**3) Целеполагающая** – это разработка и выбор наиболее приоритетных направлений социально-экономического и политического развития.

**4) Идеологическая** – это формирование общенациональной идеи, которая призвана консолидировать общество в границах государства.

**5) Деятельная** – это разработка и реализация необходимых действий, направленных на поддержку всей хозяйственной инфраструктуры государства в лице ведущих отраслей.

**2. Методы исследования системы государственного и муниципального управления**

Как и любая наука, теория государственного управления ставит перед собой следующие цели: **дескриптивную**, в соответствии с которой описывается предмет исследования; **прагматическую**, в соответствии с которой государственные служащие получают знания для решения практических проблем; **теоретическую**, достижение которой помогает описать причины и следствия, функциональные взаимосвязи. Способы и приемы достижения этих целей представляют в совокупности **методологию изучения государственного управления**. Различие в методологии является основным критерием выделения четырех концептуальных направлений, в рамках которых проводятся исследования по теории государственного управления: **программный подход, государственный менеджмент, институциональный подход, теория общественного выбора**.

**Программный** подход рассматривает государственные программы как основной объект анализа. Данное концептуальное направление много заимствовало из системного анализа государственной политики, стремившегося обосновать выбор целей и пути эффективного использования дефицитных ресурсов.

**Государственный менеджмент** – это концептуальное направление, которое в большей степени посвящено изучению административного лидерства и власти.

Сторонники **институциональной теории** в теории государственного управления разделяли веру в важность институтов в правительстве и важность бюрократии как политического института.

Теория общественного выбора пришла из экономической науки и основывается на теории рационального действия. В центре внимания **теории общественного выбора** собственные интересы лиц, принимающих управленческие решения. Сердцевиной этой теории является идея о том, что любые социально значимые решения в конечном счете принимаются людьми, максимизирующими значение своих функций полезности.

Важнейшими методами теории государственного управления являются **структурно-функциональный, институциональный, поведенческий, сравнительный, исторический.**

**Структурно-функциональный метод** предполагает рассмотрение государственного управления как некоторой целостности, системы, обладающей сложной структурой, каждый элемент которой имеет определенное назначение и выполняет специфические функции. Управленческая деятельность как бы запрограммирована общеструктурной организацией. Основное внимание уделяется структуре и функциям работников государственных служб.

**Институциональный метод** является «институциональным» в том смысле, что при этом уделяется внимание формальным структурам правительства, основанным на предписаниях и формулах конституции. В рамках данного метода подчеркивается роль административного и конституционного права, в совокупности определяющего основные формальные правила деятельности органов государственной власти и аппарата государственного управления.

**Поведенческий метод** основное внимание уделяет исследованию поведения управляющих и управляемых, их мотивации.

**Сравнительный метод** предполагает сопоставление однотипных явлений, например, государства, бюрократии, различных способов реализации одних и тех же управленческих функций и т.д. с целью выявления их общих черт и специфики, нахождения наиболее эффективных форм организации или оптимальных путей решения задач.

**Исторический метод** является одним из наиболее известных в социальных науках, требует изучения систем управления в их последовательном временном развитии, выявления связи прошлого, настоящего и будущего.

При исследовании системы государственного и муниципального управления используются методы, особенностью которых является тесная привязка к нормативно-правовой базе территориального образования. Нормативно-правовая база обеспечивает прозрачность, подконтрольность органов управления и их ориентацию на удовлетворение потребностей граждан соответствующих территорий.

Условно методы исследования системы государственного и муниципального управления можно разделить на исследовательские и инструментальные.

**Исследовательские методы:** к ним относят методы, которые нацелены на диагностику и анализ исследуемой системы.

**Инструментальные методы:** эти методы нацелены на проектирование и создание новых систем.

К **исследовательским методам** можно отнести методы моделирования, экспертных оценок, логического анализа, социально-экономического экспериментирования, тестирования, факторный анализ.

К **инструментальным методам** относятся:

**А) Нормативный метод:** предполагает использование норм, нормативов, повышение эффективности деятельности органов государственной и муниципальной власти. К наиболее значимым нормативам можно отнести: минимальный размер оплаты труда, минимальный уровень пенсии, прожиточный минимум. С учетом этих нормативов формируются бюджеты всех уровней власти, рассчитываются объемы финансирования, размеры дотаций и трансфертов. Нормативы условно можно разделить по сферам их применения: в жилищной, социальной, правовой сфере и т.д.

**Б) Балансовый метод:** используется при разработке и исполнении бюджетов территориальных образований. Использование этого метода позволяет определить оптимальное соотношение между доходными и расходными статьями бюджета, а также ведущими отраслями, территориальными образованиями. Использование балансов потребления материальных ресурсов предоставляет возможность соблюдать пропорциональность в распределении объектов финансирования между различными хозяйствующими субъектами на территории.

**В) Статистический метод:** предполагает использование математической статистики в выделении складывающихся в обществе тенденций. Применение этого метода позволяет при условии государственной поддержки в статистическом мониторинге оценить состояние и условие функционирования территории. Ключевые показатели, используемые в статистическом методе – это ВВП, ВНП, ЧНП.

Еще одним признаком классификации методов исследования системы государственного и муниципального управления является использование статических (структурных) и динамических (функциональных) методов.

**Статические методы:** предполагают использование предварительного разделения объекта на отдельные блоки, которые отражают информацию о состоянии объекта. К ним относят: методы анализа, исследования производственной структуры, демографическая ситуация, социально-экономические, политические ситуации.

**Динамические методы:** опираются на использование полученных в ходе исследования статической структуры объективных знаний с целью выработки оптимальной структуры организационной формы и методов



трансформации. Динамические методы можно разделить на методы прямого и косвенного воздействия.

**Методы прямого воздействия** характеризуются свойством непосредственно влиять на объект управления (распространяются на такие направления деятельности государственной политики, как строительство государственных учреждений, участие в деятельности крупных компаний и монополий, участие в разработке приоритетных направлений развития страны, регулирование вопросов гражданства, визового режима и т.д.).

**Методы косвенного воздействия** включают в себя те факторы, которые не могут оказывать немедленного воздействия на объект и служат только формой стимулирования ожидаемого поведения объекта (разработка законов государства, обеспечение режима их воплощения, установление общих правил поведения хозяйствующих субъектов, определение общих принципов государственного устройства и т.д.).

#### **Тема 4. Методы государственного и муниципального управления на основе властной, материальной и моральной мотивации**

Метод управления есть конкретный способ, средство, прием осуществления задач и функций субъекта управления, обеспечивающий достижение его цели. **Под методом государственного и муниципального управления** понимается способ, средство, прием воздействия субъекта управления (органа, руководителя) на коллективы людей или отдельных их членов как объекты управления для достижения цели управления.

Выделяют методы управления на основе **властной, материальной и моральной** мотивации.

##### **А) Методы управления на основе властной мотивации**

К методам государственного и муниципального управления на основе властной мотивации относятся **административные и организационные методы управления**, которые предназначены для воздействия на субординационные, организационные и контрольные управленческие отношения.

Эти методы управления определяются обязательностью исполнения предписаний органов государственного и муниципального управления подчиненными им объектами. Методы управления на основе властной мотивации являются базой административно-организационного механизма государственного и муниципального управления.

**Административные методы управления осуществляются в виде прямого административного воздействия на объекты управления в различной категоричной форме: постановления, распоряжения, приказы, указания.**

**Постановления** являются правовыми актами, определяющими общие правила, нормы деятельности, поведения, рассчитанные на неоднократное применение. Постановления принимаются органами государственного и муниципального управления общей компетенции как коллегиальными (правительство), так и единоначальными (главами администраций территорий). Кроме того, постановления также принимаются коллегиальными органами государственного и муниципального управления межотраслевой компетенции (комитетами).

**Распоряжения**, являясь правовыми актами, имеют персонифицированный характер, издаются, в основном, для решения оперативных вопросов. Распоряжения издают председатели правительства и главы администрации территорий.

Руководители коллегиальных органов управления межотраслевой компетенции издают **приказы** по вопросам деятельности аппарата этого органа.

Руководители органов государственного и муниципального управления и их структурных подразделений имеют право давать **указания** подчиненным им работникам в пределах их компетенции.

**Организационные методы управления представляют собой совокупность организационных воздействий субъекта управления на управляемый объект, а также на субъект управления, т.е. на самого себя.**

Организационные методы управления разделяются на **организационное регламентирование, организационное нормирование и организационно-методическое инструктирование.**

**Организационное регламентирование** осуществляется в виде нормативных документов, устанавливающих четкий порядок в организации деятельности как объекта, так и субъекта управления. Так, организационное регламентирование как организационный метод воздействия на объект управления осуществляется, например, в установлении правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий; торговли и обслуживания населения; порядка приема граждан органами государственного или муниципального управления; непригодности жилых домов и жилых помещений для постоянного проживания.

**Организационное нормирование** как метод воздействия на объект управления заключается в разработке норм жилой площади на одного человека при получении жилья из официальных фондов, расхода питьевой воды в промышленных целях и т.п.

Организационный метод воздействия на объект управления в виде **организационно-методического инструктирования** выражается в разработке и утверждении органом государственного или муниципального управления различного рода инструкций для предприятий и организаций, а также граждан. Например, инструкций по обеспечению пожарной безопасности, по санитарно-эпидемиологическим вопросам и т.д.

**Организационное воздействие на субъект управления** (орган государственного или муниципального управления) реализуется также в виде **организационного регламентирования, организационного нормирования и организационно-методического инструктирования.**

**Организационное регламентирование** осуществляется в форме нормативных документов, устанавливающих: компетенцию органов управления (уставы, положения об органах), управленческие отношения (схемы организационных структур органов управления и их структурных подразделений, положения о структурных подразделениях органов управления, должностные инструкции работникам), порядок деятельности органов управления, например, регламенты их работы и т.д.

**Организационное нормирование** выражается в применении в деятельности органов государственного и муниципального управления различного рода норм и нормативов (численность аппарата органов управления, управляемость, определяющие количественные пределы работников, которые могут находиться в непосредственном подчинении руководителя; затрат труда на выполнение управленческих работ и т.д.).

**К организационно-методическому инструктированию** относятся инструкции по выполнению функций органов государственного и муниципального управления: по контролю исполнения документов, организации работы по обращению граждан, делопроизводству и т.п., а также методические рекомендации по поиску оптимальных управленческих решений, подготовке распорядительных документов, взаимодействию органов управления с предприятиями и организациями и др.

#### **Б) Методы управления на основе материальной мотивации**

К методам управления на основе материальной мотивации относятся **экономические методы, которые базируются на материальных интересах людей.** Они лежат в основе экономического механизма государственного и муниципального управления.

**Экономические методы** выступают как средства реализации требований экономических законов, они предназначены для воздействия на экономические управленческие отношения. К экономическим методам относятся **экономическое стимулирование, экономическую ответственность, хозяйственный расчет.**

**Экономическое стимулирование** как метод управления базируется на экономических интересах работников. Исходным его положением является формирование доходов работников в зависимости от вклада в общие результаты труда. Главное место в экономическом стимулировании отводится **материальному стимулированию.** Оно базируется на экономическом законе распределения материальных благ в соответствии с количеством и качеством труда. Основной формой материального стимулирования является **оплата труда.** При этом основная роль принадлежит зара-

ботной плате, величина которой определяется в зависимости от личного труда каждого работника, и премиальной системе.

Важное место в системе экономических методов отводится **методам экономической ответственности** за результаты деятельности органов государственного и муниципального управления. Такая ответственность органов государственного и муниципального управления устанавливается законодательством. К наиболее эффективным методам экономической ответственности следует отнести **метод компенсации потерь**, возникающих по вине органов государственного и муниципального управления и их должностных лиц. Так, законодательством установлена экономическая ответственность администраций, их органов и должностных лиц за причиненный ущерб в результате неправомерных действий, подлежащих возмещению предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам, которым причинен этот ущерб, на основании решения суда или арбитражного суда за счет собственных средств администраций и их органов.

В качестве одного из основных экономических методов управления выступает **хозяйственный расчет**. Его целью является стимулирование роста эффективности производства на основе широкой интенсификации. Под хозяйственным расчетом понимается соизмерение затрат на производство продукции или услуг с полученным от их реализации доходом.

#### **в) Методы управления на основе моральной мотивации**

Методы управления на основе **моральной мотивации** ориентированы на моральные интересы людей, связанные с самоутверждением и самовыражением человека в трудовом коллективе, его стремлении получения морального удовлетворения в труде. Моральные интересы работников определяют групповое сознание, проявляющееся в групповом настроении и групповых мнениях и суждениях, что и создает социально-психологический климат в коллективе.

Для обеспечения наиболее результативного воздействия руководителю необходимо не только хорошо знать и использовать моральные и психологические особенности отдельных работников, но и реализовать управляющее воздействие соответствующими методами. В качестве таких методов используются **социальные и психологические методы**, которые являются базой социально-психологического механизма государственного и муниципального управления.

**Под социальными методами управления понимаются конкретные способы и приемы с воздействия на социальные процессы формирования и развития коллектива.**

К социальным методам управления относятся: **убеждение, социальное нормирование, социальное регулирование, моральное стимулирование, широкое информирование руководителем работников, а также методы управления социально-массовыми процессами, методы управления группами, методы управления индивидуально-личностным поведением.**

**К методам убеждения** относится правовая пропаганда среди населения: семинары, собрания, публикации изданий по правовой тематике и т.п. Одним из видов убеждения является деятельность органов государственного и муниципального управления с обращениями граждан, а также издание актов государственного и муниципального управления, носящих рекомендательный характер. В качестве метода убеждения рассматривается работа аппарата по разъяснению актов органов государственного и муниципального управления.

**К методам социального нормирования** относятся правила внутреннего трудового распорядка, уставы общественных организаций и др.

**Методы социального регулирования** включают договоры, взаимные обязательства и т.п.

**Методы морального стимулирования** заключаются в публичном объявлении благодарности за хорошую работу коллектива и отдельным работникам, представлении к государственным наградам и др.

**К методам управления социально-массовыми процессами** относятся методы, которые применяются для регулирования процессов миграции населения, движения кадров, сезонных перемещений рабочей силы и др.

**К методам управления группами** относятся **авторитарные, демократические и либеральные** методы.

При использовании **авторитарных методов** руководитель концентрирует у себя служебную информацию и берет на себя всю ответственность за деятельность органа управления, принимает только единоличные решения на основе личного опыта, без учета мнения коллектива, ограничивая инициативу подчиненных.

**Демократические методы** предполагают широкое привлечение руководителем подчиненных к подготовке и реализации управленческих решений. При этом наиболее полно используются коллегиальные формы обсуждения, согласования и контроль принимаемых решений.

**Руководитель-либерал** старается не вмешиваться в дела подчиненных, не проявляет инициативы, уклоняется от ответственности за решения и их последствия.

**В качестве методов управления индивидуально-личностным поведением** используют:

- методы внушения, позволяющие непосредственно воздействовать на волю подчиненных в критических ситуациях аварийного или конфликтного характера. Эффективным воздействием в таких условиях является также применение приказа, команды, запрета;
- метод личного примера руководителя в повседневном общении и критических ситуациях, рассчитанный на эффект подражания;
- методы ориентирующих условий, создающие обстановку ориентирования личности в нужном направлении, например ориентация на уважение личного достоинства человека и другие.

**Под психологическими методами управления понимаются способы, приемы, воздействия на регулирование отношений между людьми посредством создания оптимального психологического климата как проявление группового сознания в виде группового настроения, групповых мнений и суждений.**

**В качестве психологических методов управления используются методы комплектования малых групп и коллективов, методы гуманизации труда, методы психологического побуждения, методы профессионального отбора и обучения.**

**С помощью методов комплектования малых групп и коллективов** определяется оптимальное количественное и качественное соотношение между работниками в малых группах, возникающие симпатии и антипатии внутри группы, психологическая зависимость работников в группе. Например, стараются сформировать коллектив таким образом, чтобы в нем были мужчины и женщины, опытные и молодые работники.

**Методы гуманизации труда** включают использование психологического воздействия, музыки, исключение монотонности труда, расширение творческих процессов и т.д.

**Методы психологического побуждения** направлены на формирование мотивов труда, например, в виде способа повышения авторитета работника как специалиста и личности.

**К методам профессионального отбора и обучения** государственных и муниципальных служащих можно отнести использование для отбора и обучения служащих их профессионально-психологических моделей.

Такая модель включает четыре блока, в которых содержатся ответы на следующие вопросы:

- 1) Что обязан исполнять служащий государственного или муниципального управления?
- 2) Что он должен знать?
- 3) Что этот служащий должен делать?
- 4) Чем, какими способностями и свойствами личности должен обладать служащий?

Содержанием **первого блока** являются обязанности государственного или муниципального служащего. Они формируются из двух частей. Первая включает общие обязанности, относящиеся ко всем рангам государственных и муниципальных служащих. Вторая часть состоит из должностных обязанностей служащего.

Содержание **второго блока** модели определяется, с одной стороны, содержанием общих и должностных обязанностей, с другой – системой знаний науки государственного и муниципального управления.

Содержание **третьего блока** профессионально-психологической модели служащего государственного или муниципального управления определяется содержанием общих и должностных обязанностей.

В **четвертом блоке** модели приводятся способности и свойства личности, которыми должен обладать служащий. Под способностями понимаются индивидуально-психологические особенности, являющиеся условием успешного выполнения какой-либо продуктивной деятельности.

Два последних блока модели представляют собой **профессиограмму**, т.е. психологический портрет рабочего места (должности) служащего с точки зрения предъявляемых к нему требований. При сопоставлении профессиограммы с персонограммой, психологическим портретом конкретного претендента на должность, представляется возможным определить степень его пригодности для занятия определенной должности.

Таким образом, **профессионально-психологическая модель** государственного или муниципального служащего позволяет обеспечить:

- конкурентный отбор кандидатов для профессиональной подготовки (обучения) служащих государственного и муниципального управления;
- разработку программ обучения и воспитания государственных и муниципальных служащих;
- конкурсный отбор кандидатов для занятия конкретных должностей в органах государственного и муниципального управления.

В практической деятельности органов государственного и муниципального управления все методы действуют одновременно при преимущественном значении административных и организационных методов.

## **2. ОРГАНИЗАЦИОННОЕ, КАДРОВОЕ И ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

### **Тема 1. Органы государственного и муниципального управления**

- 1) Понятие «Орган государственного и муниципального управления».
- 2) Классификация органов государственного и муниципального управления.
- 3) Высшие органы государственного управления РФ.
- 4) Система центральных федеральных органов государственного управления.
- 5) Система органов государственного управления субъектов РФ.
- 6) Система органов муниципального управления.

## **1. Понятие «Орган государственного и муниципального управления»**

Понятие «орган управления» является частью более широкого понятия – «организация». Организация представляет собой коллектив людей, которые объединены общими целями деятельности для решения конкретных задач.

**Орган** – это конкретная разновидность организации, через который организация совершает свои действия. Каждый орган государственного и муниципального управления выступает по поручению государственного или муниципального образования соответственно.

Совокупность органов представляет собой государственный аппарат.

Орган государственного и муниципального управления наделяется властными полномочиями.

**Орган государственного и муниципального управления** – это организационно оформленная группа должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, которые наделены соответствующей компетенцией и необходимыми средствами для осуществления управленческой деятельности.

Под системой государственных органов в РФ понимается совокупность федеральных, региональных и местных органов государственной власти, при этом муниципальные органы управления самостоятельны и не относятся к органам государственного управления.

## **2. Классификация органов государственного и муниципального управления**

Органы государственного и муниципального управления классифицируются по следующим признакам:

1) По уровням управления: федеральные, региональные и местные.

2) По уровням организационно-правовой принадлежности: правительство, министерство, комитеты, службы, агентства, администрации, главные управления, управления, отделы.

3) По объему и характеру компетенции:

- общей компетенции (правительство, администрации) и выполняют функции: организации, контроля, учёта, регулирования, планирования.

- органы отраслевой компетенции: министерства, главные управления, управления, отделы.

Органы отраслевой компетенции выполняют частные функции управления, с помощью которых осуществляется функционирование отдельной отрасли или сферы деятельности.

- органы межотраслевой компетенции: агентства и комитеты.

Органы межотраслевой компетенции выполняют общие функции государственного и муниципального управления, на основе которых осуществляют межотраслевую координацию по вопросам, которые относятся к их компетенции.



4) По территориальной сфере деятельности: федеральные органы государственного управления, органы государственного управления субъектов РФ, органы муниципального самоуправления.

1 Федеральные органы государственного управления:

1.1 Высший орган государственного управления – Правительство РФ.

1.2 Центральные органы государственного управления – министерства (отраслевой компетенции).

1.3 Центральные органы государственного управления – министерства (межотраслевой компетенции).

1.4 Центральные органы государственного управления по контролю и надзору в соответствии со сферой деятельности (Федеральные службы РФ).

2 Органы государственного управления субъектов РФ:

2.1 Высший орган государственного управления субъекта РФ – Правительство Хабаровского края относится к органам общей компетенции.

2.2 Орган государственного управления субъекта РФ отраслевой компетенции (управления и отделы).

2.3 Орган государственного управления субъекта РФ межотраслевой компетенции (комитеты).

3 Органы муниципального самоуправления:

3.1 Органы муниципального управления общей компетенции: администрации городов, районов и т.д.

3.2 Органы муниципального управления отраслевой компетенции (управления, отделы).

3.3 Органы муниципального управления межотраслевой компетенции: комитеты городов, районов.

5) По порядку принятия управленческих решений:

а) Органы, деятельность которых основывается на принципе коллегиальности – эти органы состоят из группы должностных лиц, которые принимают решения большинством голосов. Эти органы возглавляют систему органов отраслевого и межотраслевого управления, несут совместную ответственность за принимаемые решения (Правительство, комитеты).

б) Органы, которые осуществляют свою деятельность на основе единоначалия. Возглавляются одним лицом, т.е. руководителем органа, который единолично принимает решение и несет полную ответственность за деятельность руководимого им органа. К таким органам относятся: министерства, администрации, управления и отделы.

При органах единоначалия создаются коллегии (совещательный орган), решения которых руководитель органа претворяет в жизнь и несет полную личную ответственность.

**Структурное подразделение** – это организационно-оформляемая группа должностных лиц государственных и муниципальных служащих, наделенных соответствующей компетенцией, которая делегируется руководителем органа управления и обеспечивается необходимыми для этого средствами.

Структурные подразделения не обладают собственной компетенцией, не наделяются правом юридического лица, не имеют права издавать нормативные акты, их деятельность подчинена руководителю органа управления, который делегирует им полномочия соответствующей компетенции.

Структурные подразделения выполняют функции руководителя структурно-вспомогательного подразделения и наделяются правами отдавать устные и письменные распоряжения подчиненным им работникам.

### **3. Высшие органы государственного управления РФ. Президент РФ**

Функции, которые выполняет Президент РФ:

1) назначает с согласия Государственной Думы (ГД) Председателя Правительства РФ, Председателя на заседании Правительства, представляет в ГД кандидатуры для назначения на должность Председателя ЦБ, назначает и освобождает от должности федеральных министров;

2) осуществляет формирование и руководство Советом Федерации РФ;

3) формирует аппарат Президента;

4) назначает и освобождает уполномоченных представителей Президента;

5) назначает и освобождает высшее командование Вооруженных сил;

6) представляет Совету Федерации (СФ) кандидатуры на высшие судебные должности;

7) утверждает структуру федеральных органов власти;

8) определяет направление внутренней и внешней политики;

9) разрабатывает военную доктрину.

Основные задачи уполномоченного представителя Президента РФ:

1) организует контроль за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов власти;

2) обеспечивает реализацию в федеральном округе кадровой политики Президента РФ, а также представляет Президенту РФ регулярные отчеты о политическом, социальном, экономическом положении федерального округа;

3) организует работу по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства.

### **Правительство РФ**

В соответствии с Конституцией РФ Правительство РФ – это высший орган исполнительной власти государства, он является коллегиальным органом власти, возглавляющим единую систему исполнительной власти в РФ. В состав Правительства входят: Председатель Правительства РФ, его заместители, федеральные министры, которые назначаются Президентом РФ.

Председатель Правительства назначается Президентом РФ по согласованию с ГД.

К полномочиям Правительства РФ относятся: разработка и представление ГД федерального бюджета, а также исполнение федерального

бюджета, управление федеральной собственностью, осуществление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности и реализации внешней политики.

Заседание Правительства РФ проводится не реже одного раза в месяц. Правительство РФ имеет исключительное право отменять или приостанавливать акты федеральных органов исполнительной власти на местах.

Подготовка и проведение заседаний Правительства РФ осуществляется в соответствии с регламентом, который включает следующие разделы:

- 1) формирование плана заседаний Правительства РФ;
- 2) порядок внесения документов для рассмотрения на заседаниях Правительства РФ;
- 3) порядок подготовки заседаний Правительства РФ;
- 4) порядок проведения заседаний Правительства РФ.

Для обеспечения деятельности Правительства РФ формируется его аппарат, который возглавляет руководитель аппарата, назначаемый на эту должность Президентом РФ.

Функции, права, обязанности, ответственность руководителя аппарата Правительства РФ определяются в соответствии с положением «Об аппарате Правительства РФ».

#### **4. Система центральных федеральных органов государственного управления**

В систему центральных федеральных органов входят: Правительство РФ, министерства РФ, федеральные службы РФ и федеральные агентства РФ.

**Министерства РФ** возглавляют входящие в состав Правительства РФ федеральные министры, назначаемые на должность Президентом РФ.

Министр обладает широкими полномочиями:

- 1) назначает и освобождает от должности руководителей федеральных служб и агентств;
- 2) принимает решения по вопросам, входящим в компетенцию соответствующих министерств и ведомств;
- 3) руководит подготовкой проектов документов, которые выносятся на заседание Правительства РФ;
- 4) контролирует порядок деятельности и взаимодействие подразделений министерства;
- 5) контролирует порядок взаимодействия федерального министерства и находящихся в его ведении федеральных служб и агентств.

**Федеральная служба РФ** является органом контроля и надзора в установленной сфере деятельности. Это коллегиальный орган, возглавляемый директором (руководителем) федеральной службы. В пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты, но не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование своей деятельности в целом.

**Федеральное агентство РФ** является федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет в установленной сфере своей деятельности функции по оказанию государственных услуг и функции по управлению имуществом за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство РФ возглавляет директор. Это коллегиальный орган, в сферу компетенции которого входит издание индивидуальных правовых актов, ведение реестров, регистров и кадастра (федерального агентства, службы).

Порядок назначения на должность руководителя Федеральной службы РФ и Федерального агентства РФ определяется Правительством РФ.

### **5. Система органов государственного управления субъектов РФ**

Она функционирует в соответствии с основами конституционного строя РФ, а также общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти в РФ.

Система органов государственной власти субъектов РФ создается ими самостоятельно и входит в непосредственную компетенцию этих органов.

Систему органов государственной власти субъекта РФ составляют органы, организованные по территориальному или функционально-отраслевому признаку. К ним относятся: территориальные органы (юстиции внутренних дел, финансовые органы, органы сельского хозяйства, архитектуры, градостроительства, органы по управлению государственным имуществом, по транспорту, связи, образованию, здравоохранению, культуре и др.). Сюда же можно отнести федеральную налоговую службу, военные комиссариаты, управление статистики, управление ГО и ЧС, миграционную службу, гидрометеослужбу и т.д.

Компетенция органов государственной власти в субъектах определяется уровнем той деятельности, для которой они созданы. На распределение управления функциями этих органов оказывают влияние следующие факторы:

- 1) административно-территориальное устройство;
- 2) климатические и географические условия проживания;
- 3) исторически сложившиеся традиции и национальные особенности населения.

**Орган управления субъекта РФ** может быть как самостоятельным юридическим лицом, так и подчиненным структурным подразделением вышестоящего органа власти.

#### **Основные принципы функционирования органов:**

- 1) принцип федерализма: в соответствии с этим принципом существует два уровня государственных органов на территории субъекта РФ:
  - уровень федеральных органов государственной власти;
  - непосредственно сам уровень государственной власти субъекта РФ.

2) принцип разделения государственной власти (законодательная, исполнительная, судебная ветви власти).

## **6. Система органов муниципального управления**

Ими являются исполнительно-распорядительные органы, образуемые в городских округах, муниципальных районах, городских и сельских поселениях.

В соответствии с ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» используются следующие понятия.

**Сельское поселение** – это один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно или через выборные органы местного самоуправления.

**Городское поселение** – это город или поселок, в котором местное самоуправление осуществляется непосредственно или через органы местного самоуправления.

**Муниципальный район** – несколько поселений или поселенных и межселенных территорий, которые объединяются общей территорией, в границах которой местное самоуправление (МСУ) осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера непосредственно населением или через выборные органы местного самоуправления.

**Городской округ** – это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района, и органы МСУ которого осуществляют полномочия по решению установленных в ФЗ № 131 вопросов местного значения поселений и вопросов местного значения муниципальных районов, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые им федеральными законами и законами субъектов РФ.

**Муниципальное образование** – это городское, сельское поселение, городской округ и муниципальный район.

**Вопросы местного значения** – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

**Органы местного самоуправления** – это избираемые непосредственно населением или представительскими органами власти органы муниципального образования, наделенные соответствующими полномочиями по решению вопросов местного значения.

**Должностное лицо МСУ** – это выборное или заключившее контракт лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и по организации деятельности органов МСУ.

### **Полномочия органов МСУ:**

- 1) принятие Устава муниципального образования;
- 2) установление специальных символов муниципального образования;
- 3) создание муниципальных предприятий и организаций, формирование и размещение муниципального заказа;
- 4) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальным организациям;
- 5) организация и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов;
- 6) принятие и организация выполнения планов по социально-экономическому развитию муниципального образования;
- 7) учреждение печатного средства массовой информации для публикации муниципальных правовых актов;
- 8) осуществление международных и внешнеэкономических связей;
- 9) иные полномочия в соответствии с ФЗ № 131 [22].

Порядок формирования, срок полномочий подконтрольных, подотчетных органов МСУ определяется Уставом муниципального образования.

### **Представительный орган МСУ**

В компетенцию представительного органа МСУ входит:

- 1) принятие Устава муниципального образования;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета об его исполнении;
- 3) установление и изменение (отмена) налогов и сборов;
- 4) принятие планов и программ развития муниципального образования;
- 5) установление порядка распоряжения муниципальным имуществом;
- 6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий;
- 7) определение порядка участия муниципального образования в межмуниципальном сотрудничестве;
- 8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения органов местного самоуправления;
- 9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами полномочий по решению вопросов местного значения.

Численность депутатов представительного органа определяется Уставом муниципального образования и не может быть менее 7 человек, если численность населения менее 1000 человек;

10 человек при численности населения от 1000 до 10 000 человек;

15 человек при численности от 10 000 до 30 000 человек;

20 человек при численности от 30 000 до 100 000 человек;

25 человек при численности от 100 000 до 300 000 человек;

35 человек при численности свыше 500 000 человек.

## **Глава муниципального образования**

Избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. Если избирается на муниципальных выборах, то входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является представителем органа либо возглавляет местную администрацию. Не может быть одновременно представителем органа и главой администрации.

## **Глава местной администрации**

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Главой местной администрации может быть глава муниципального образования либо лицо, назначенное на должность главы местной администрации по контракту.

Контракт заключается по условиям конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, указанных в Уставе муниципального образования. Условия контракта утверждает представительный орган муниципального образования. Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации также утверждается представительным органом.

## **Администрация муниципального образования**

Структура местной администрации утверждается представительным органом по представлению главы местной администрации. Основной целью местной администрации является осуществление воздействия на объект управления (население, местное хозяйство, окружающую среду), обеспечивающее воспроизводство непосредственной жизни (жизнеобеспечение).

### **Задачи местной администрации:**

- 1) прогнозирование и планирование социально-экономического развития образования;
- 2) обеспечение муниципального образования соответствующими ресурсами;
- 3) распоряжение муниципальной собственностью;
- 4) обеспечение населения муниципального образования всеми видами услуг;
- 5) социальная защита населения муниципального образования;
- 6) обеспечение социально-культурного развития муниципального образования.

### **Полномочия местной администрации:**

- 1) принятие Устава муниципального образования, внесение изменений в Устав;
- 2) установление официальных символов муниципального образования;
- 3) создание муниципальных предприятий;

- 4) организация и материально-техническое обеспечение муниципальных выборов;
- 5) установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями;
- 6) принятие и организация планов комплексного социально-экономического развития муниципального образования;
- 7) учреждение печатного органа СМИ;
- 8) осуществление международных и внешнеэкономических связей.

### **Контрольные органы муниципального образования**

В качестве контрольных органов муниципального образования могут быть ревизионные комиссии, которые занимаются проверкой и анализом деятельности органов МСУ. Эти органы могут создаваться на временной основе. Закон предусматривает отсутствие контрольного органа муниципального образования.

### **Ответственность органов МСУ**

Органы МСУ несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, юридическими и физическими лицами в соответствии с ФЗ № 131 [22].

Основания для наступления ответственности определяются уставом муниципального образования. Население муниципального образования вправе отозвать депутатов представительного органа, а также выборных должностных лиц МСУ в соответствии с ФЗ № 131 [22]. Ответственность перед государством органов МСУ в случае нарушения ими Конституции РФ, федерального законодательства РФ, законов субъектов РФ, устава МО наступает на основании решения суда. Ответственность главы МО и главы местной администрации перед государством заключается в том, что высшее должностное лицо субъекта РФ издает правовой акт об отрешении от должности главы МО или главы местной администрации. Срок издания этого правового акта не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу соответствующего решения суда.

## **Тема 2. Кадры государственной и муниципальной службы**

- 1) Понятие и классификация кадров.
- 2) Подбор кадров.
- 3) Замещение должности государственного служащего. Должностной регламент.
- 4) Аттестация государственных и муниципальных служащих.

### **1. Понятие и классификация кадров**

Термин кадры означает основной, постоянный, испытанный состав работников.



Кадры государственного и муниципального управления – это профессиональные работники органов государственного и муниципального управления. В мировой практике существует два подхода к определению государственной службы:

- 1) государственная служба сама по себе не является профессией (США).
- 2) основывается на смысле государственной службы как лидера общества (Франция, Европа).

В России в органы государственного и муниципального управления принимаются специалисты различных сфер деятельности. При этом квалификационный государственный или муниципальный служащий должен быть одновременно специалистом по управлению. Наряду с этим, в общественном мнении укрепилось твердое убеждение, что государственные служащие должны проводить политику, разрабатываемую законодательными органами государственного управления, при этом не вправе разрабатывать свою самостоятельную политику. На самом деле местные органы обладают в определенной степени долей самостоятельности.

### **Классификация государственных должностей**

Эта классификация разрабатывается на основе единой номенклатуры должностей служащих. На основании этого документа, а также закона «О системе государственной службы» государственная служба включает в себя следующие виды: государственная гражданская служба, военная служба, правоохранительная служба. Государственная гражданская служба - это вид государственной службы, представляющий собой профессиональную деятельность гражданина на должностях государственной гражданской службы по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ. **Должности гражданской службы подразделяются на категории и группы:**

**1) Руководители** – это должности руководителей и заместителей государственного органа и их структурных подразделений. Руководители и их заместители территориальных федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений замещают эти должности на определенный срок или без ограничения срока полномочий.

**2) Помощники (советники)** – это должности, учрежденные для содействия лицам, которые замещают государственные должности.

**3) Специалисты** – это должности, учрежденные для профессионального обеспечения выполнения государственными органами функций и задач.

**Государственная должность** – это должность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъекта РФ, а также других государственных органов, образуемых в соответствии с Конституцией РФ с установленным кругом обязанностей по обеспечению и исполнению полномочий данного государственного органа.

**4) Обеспечивающие специалисты** – это должности, учрежденные для организационного, информационного, финансово-экономического и хозяйственного обеспечения деятельности государственных органов.

**Должности гражданской службы (группы):** высшие, главные, ведущие, старшие, младшие.

Гражданским служащим, которые занимают должности гражданской службы без ограничения срока полномочий, присваиваются классные чины.

К гражданским служащим предъявляются определенные требования по следующим вопросам:

- 1) уровень профессионального образования;
- 2) стаж работы по специальности;
- 3) стаж гражданской службы;
- 4) профессиональные знания и навыки, необходимые для выполнения должностных обязанностей.

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы категорий руководителей, советников, специалистов, а также обеспечивающих специалистов входит наличие высшего профессионального образования только для высших, главных и ведущих групп должностей гражданской службы.

## **2. Подбор кадров**

Подбор и расстановка кадров базируется на ряде основных принципов, главными из которых являются:

- 1) приоритет прав и свобод гражданина;
- 2) единство правовых и организационных основ гражданской службы;
- 3) равный доступ граждан, владеющих государственным языком РФ, к гражданской службе;
- 4) профессионализм и компетентность гражданского служащего;
- 5) доступность информации о государственной службе;
- 6) защищенность граждан от неправомерного вмешательства в их профессиональную деятельность.

Поступление гражданина на гражданскую службу осуществляется по результатам конкурса. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендента.

### **Конкурс не проводится в случае:**

- 1) при назначении на замещаемую должность на определенный срок должности «руководителя» и «помощника»;
- 2) при заключении срочного служебного контракта;
- 3) при назначении на должность гражданина гражданской службы гражданского служащего, состоящего в кадровом резерве.

### **3. Замещение должности государственного служащего. Должностной регламент**

Для замещения должности гражданской службы с гражданским служащим может быть заключен:

- 1) служебный контракт на неопределенный срок;
- 2) срочный служебный контракт.

**Служебный контракт** – это соглашение между гражданином и нанимателем, в котором содержится информация о правах и обязанностях сторон.

Гражданский служащий имеет право расторгнуть служебный контракт и уволиться с гражданской службы по собственной инициативе. Письменное заявление необходимо подать за две недели до предполагаемого срока увольнения.

Служебный контракт по инициативе представителя нанимателя может быть расторгнут в следующих случаях:

- 1) несоответствие гражданского служащего занимаемой должности гражданской службы;
- 2) систематическое невыполнение гражданским служащим без уважительной причины своих должностных обязанностей;
- 3) вследствие неоднократного грубого нарушения гражданским служащим своих должностных обязанностей;
- 4) принятие гражданским служащим, который занимает должностную категорию «руководитель», необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества и неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу;
- 5) предоставление подложных документов или заведомо ложных сведений при заключении контракта.

В должностной регламент включаются:

- 1) квалификационные требования к уровню и характеру знаний;
- 2) должностные инструкции, права, ответственность гражданского служащего за неисполнение своих обязанностей;
- 3) перечень вопросов, по которым гражданский служащий обязан самостоятельно принимать управленческие решения;
- 4) сроки и процедуры подготовки и рассмотрения управленческих решений;
- 5) порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в процессе исполнения своих обязанностей;
- 6) перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом;
- 7) показатели эффективности и результативности профессиональной деятельности государственного служащего.

#### **4. Аттестация государственных и муниципальных служащих**

При проведении аттестации непосредственный руководитель гражданского служащего представляет мотивированное заключение-отзыв об исполнении служащим своих непосредственных обязанностей за аттестационный период. К мотивированному заключению прилагаются сведения о выполнении служащим за аттестационный период поручений и перечень подготовленных им документов. Аттестации не подлежат служащие, которые замещают должности гражданской службы категорий: руководители, помощники (советники), если с этими категориями служащих заключен срочный контракт. Аттестация проводится один раз в три года.

Внеочередная аттестация гражданского служащего может проводиться после принятия в установленном порядке следующих решений:

- 1) о сокращении должностей гражданской службы;
- 2) об изменении условий оплаты труда.

Состав аттестационной комиссии формируется таким образом, чтобы была исключена возможность конфликтов интересов, которые могли бы повлиять на решение аттестационной комиссии.

По результатам аттестационной комиссии принимается одно из следующих решений:

- 1) соответствие замещаемой должности гражданской службы;
- 2) соответствие замещаемой должности и рекомендация включения в резерв для замещения вакантной должности гражданской службы в порядке роста;
- 3) соответствие замещаемой должности при условии успешного прохождения профессиональной подготовки;
- 4) несоответствие замещаемой должности гражданской службы.

### **Тема 3. Информационное обеспечение процесса государственного и муниципального управления**

- 1) Понятие информации.
- 2) Классификация информации и основные требования к ней.
- 3) Источники информационных органов государственного и муниципального управления.
- 4) Организация процесса движения информации.

#### **1. Понятие информации**

Под информацией понимается любое сообщение, содержащее какие-либо сведения о предметах, явлениях, событиях. В социальном управлении следует различать понятия «данные» и «информация».

**Данные** – это первичные сведения, полученные в процессе прямого наблюдения за событием в процессе управления. Данные представляют собой сигналы, из которых извлекается информация.

**Информация** – это сведения, полученные в результате переработки данных. Информация выступает связующим звеном между объектом и субъектом управления. Она характеризует состояние объекта управления в статике и динамике. Информация обеспечивает подготовку управляющего воздействия в виде, того или иного управленческого решения. От количества и качества информации зависит эффективность принимаемых управленческих решений, чем полнее и объективнее информация, тем эффективнее принимаемое управленческое решение и результаты его реализации.

## **2. Классификация информации и основные требования к ней**

Информацию классифицируют по следующим основным признакам:

1) по происхождению:

- официальная, которая исходит от должностных лиц;
- неофициальная, которая исходит от частных лиц.

2) по сферам общественной жизни:

- экономическая;
- социальная;
- идеологическая;
- политическая.

3) по источникам поступления:

- внутренняя, поступающая из органов управления;
- внешняя.

4) по материальным носителям:

- бумажная;
- электронная;
- электрическая.

5) по периоду использования:

- постоянная (справочники, нормативно-законодательные акты);
- переменная (оперативная (текущая)).

6) по направленности использования:

- универсальная, которая не имеет ограниченного круга потребностей;
- специальная (для ограниченного круга потребностей).

7) по характеру представления:

- качественная, которая отражает характерные свойства социального явления или процесса;
- количественная, которая отражает меру выражения социального качества.

8) по видам основных функций социального управления:

- организационная (об организационной структуре процесса управления или органа управления);
- регулятивная (нормы, правила, законы, сами управленческие решения);
- контрольно-учетная (информация о ходе управленческого процесса и его соответствии целям управления).

- планово-прогнозная (планы развития, прогнозы).

### **Основные требования к информации:**

1) **Полнота (достаточность информации)** информация должна быть полной, чтобы объективно отражать управленческий процесс.

2) **Достоверность** – это означает, что информация должна объективно отражать управленческий процесс, исключать субъективизм и ошибки.

3) **Оперативность** – информация должна поступать в срок, достаточный для своевременного принятия управленческого решения.

4) **Полезность** – информация не должна содержать неиспользуемые сведения (шум).

5) **Готовность** – информация не должна нуждаться в дополнительной переработке.

6) **Однозначность** – это означает, что информация не должна допускать различных толкований.

7) **Минимальная трудоемкость** сбора и максимальная сохранность.

8) **Агрегированность**, т.е. сжатие информации при поступлении ее на более высокий уровень управления.

### **3. Источники информационных органов государственного и муниципального управления**

Источниками информации в органах государственного и муниципального управления являются:

1) Конституция, законы, акты Президента РФ и Правительства РФ.

2) Законы и нормативные акты законодательных органов власти субъектов РФ.

3) Нормативные и законодательные акты центральных органов государственного управления, которые издаются в пределах их компетенции (главные источники информации в системе государственного и муниципального управления).

Указанные документы составляют организационно-правовую базу деятельности органов государственного и муниципального управления.

4) Приказы, отчеты, справки органов государственного и муниципального управления отраслевой и межотраслевой компетенции.

На основе перечисленных документов отслеживается выполнение задач, функций, принятых планов, программ органами государственного и муниципального управления, обеспечивается приемлемый (соответствующий) уровень компетентности.

Большое значение в функционировании системы ГиМУ (система государственного и муниципального управления) имеет **оперативная информация**, периодически предоставляемая органами государственного и муниципального управления на основе анализа функционирования различных объектов управления.

Источники информации в процессе государственного и муниципального управления делятся на внутренние и внешние.

**Внутренняя информация** – решения представительного органа МО, постановления и распоряжения главы администрации и его заместителей, протоколы заседаний, коллегий, органов управления, ведомости учета, издание юридических актов органов управления, отчеты об итогах работы органов управления, справки о ходе выполнения актов вышестоящих органов, поручений руководства и справки о ходе рассмотрения жалоб населения.

**Внешняя информация** – бюллетени государственной отчетности (выпускаются органами государственной статистики), письменные и личные обращения граждан, решения о результатах рассмотрения этих обращений и принимаемых решений.

#### **4. Организация процесса движения информации**

Движение информации в органах государственного и муниципального управления осуществляется в трёх информационных потоках:

- 1) общее делопроизводство;
- 2) телефонно-телексный поток;
- 3) электронно-вычислительный поток.

Основным из трёх перечисленных потоков является делопроизводство. Процесс движения информации в делопроизводстве включает:

- 1) деятельность по созданию документа (документирование);
- 2) обработку информации;
- 3) организацию работы с документами (создание условий, которые обеспечивают поиск и хранение информации).

Процесс движения документов от момента их создания и получения до завершения исполнения или отправления получателю называется документооборотом.

#### **К основным параметрам документооборота относятся:**

- 1) направление потока документов (характеризуется пунктами отправления и назначения);
- 2) объем потока (характеризует количество документов, проходящих в единицу времени);
- 3) структура потоков документов (характеризуется разнообразием документов и авторством);
- 4) режим потока (периодичность прохождения документа через пункт обработки информации).

Для четкой организации документооборота разрабатываются различные схемы:

- 1) принудительная схема документооборота;
- 2) схемы движения входящих, исходящих и внутренних документов;
- 3) схемы движения документов по работе с обращениями граждан.

Основными документами, которые регламентируют документооборот, являются основные положения, общие требования к документам и службам документационного обеспечения государственного управления, унифицированная система организационно-распорядительных документов (УСОПД), а также инструкции по делопроизводству, издаваемые на основе этих актов органами ГиМУ.

**Номенклатура дел** представляет собой утвержденный в установленном порядке и систематизированный по срокам хранения список наименований дел в органе государственного и муниципального управления.

Номенклатура дел используется в качестве:

- 1) схемы распределения и группировки искомых документов в делах;
- 2) указателя индексации документов и дел;
- 3) схемы построения справочной карточки на уже исполняемые документы.

Номенклатура дел позволяет осуществлять быстрый поиск документов по их виду и содержанию. От качества построения номенклатуры дел зависит оперативность работы с документами и их сохранность.

Электронные и электрические средства хранения, обработки и передачи информации должны заменить документооборот на бумажных носителях.

### **3. ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕССА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

#### **Тема 1. Организация процесса муниципального управления**

- 1) Муниципальное управление как вид управленческой деятельности.
- 2) Организационная структура местной администрации.
- 3) Организация процесса планирования деятельности местных органов власти.
- 4) Совершенствование организационной структуры местной администрации.

#### **1. Муниципальное управление как вид управленческой деятельности**

Характерной чертой муниципального управления как вида управленческой деятельности является то, что здесь **объект управления** – это локальная территория и происходящие на ней социально-экономические процессы. Кроме того, в качестве **субъектов управления** правомерно рассматривать как **местное население** муниципального образования, или местное сообщество, так и **органы местного самоуправления**, действующие от имени местного сообщества, т.е. в системе местного самоуправления присутствуют два субъекта управления:



### **Особенности процесса муниципального управления:**

1) **Муниципалитет** – это организация, которая преследует некоммерческие цели (социальные цели), поэтому критерием эффективности деятельности муниципалитетов не может быть извлечение прибыли и ее максимизация.

2) **Население муниципального образования** – одновременно выступает в двух ролях цели управления: объект управления, субъект управления.

3) Основой в системе муниципального управления является **человеческий ресурс** как главный местный ресурс.

4) Муниципальное управление основано на ценностях, ресурсах, задачах и возможностях, связанных с местом проживания человека.

5) Множество одновременно решаемых проблем, каждая из которых носит локальный частный характер. Потребность в повышенном объеме финансовых ресурсов.

### **2. Организационная структура местной администрации**

Организационная структура администрации:

Модели структур органов местного самоуправления (основа – зарубежные источники).

1) **«Совет – слабый мэр»** население избирает Совет с законодательными функциями, ему принадлежит вся полнота власти. Совет избирает мэра из своего же состава и назначает чиновников.

2) **«Сильный мэр – Совет»** мэр и Совет избираются населением. Мэр наделяется большими полномочиями. Назначение на все должности мэр осуществляет самостоятельно, также имеет право отменять решение Совета. Совет не имеет права отстранять мэра от должности.

3) **«Совет – управляющий»** Совет избирается населением, нанимает по контракту профессионального менеджера, который управляет городским хозяйством.

4) **«Совет – комиссия»** население избирает комиссию, которая наделяется большими полномочиями по управлению хозяйством. Все решения принимаются коллегиально.

5) **Комбинированная модель:** мэр, комиссия, Совет.

**Принципы и подходы к формированию оргструктуры местной администрации:**

**Формирование оргструктуры** – это организационное закрепление тех или иных функций муниципального управления за отдельными подразделениями и должностными лицами.

1) **направленность на достижение цели** – этот принцип обеспечивается установлением прав и определенной степени ответственности каждого управляющего звена для достижения цели.

**2) перспективность:** органы МСУ, решая вопросы оперативного характера, должны одновременно проводить работу по определенной стратегии развития МСУ.

**3) способность к развитию (адаптация):** необходимость развития объясняется постоянным влиянием изменяющихся условий внешней среды. В этих условиях оргструктура должна быть эластичной и способной адаптироваться к восприятию корректирующих воздействий внешней среды.

**4) комплексность:** означает, что оргструктура должна обеспечить все этапы управленческой деятельности.

**5) индивидуальность:** формирование оргструктуры должно учитывать индивидуальные особенности конкретного муниципального образования, поэтому типовые структуры органов МСУ могут использоваться лишь как рекомендации.

**6) экономичность:** оргструктура должна обеспечить эффективное и рациональное осуществление процесса управления, а также возможность достигать результата наиболее экономичным путем (этого можно добиться путем введения определенных должностей, например системного администратора).

**Процесс формирования оргструктуры состоит из нескольких этапов:**

1) формирование общей структуры – это означает определение основных параметров структуры;

2) разработка состава основных структурных подразделений, установление связей между ними;

3) регламентация, т.е. определение состава внутренних элементов структурных подразделений; проектирование численности этих подразделений;

4) расчет затрат на содержание администрации.

Наиболее популярным в настоящее время является **системно-целевой подход** к построению местной администрации с ориентацией на конечный результат. Особенностью этого подхода является ориентирование на конечные цели муниципального образования.

В современной муниципальной практике типовыми звеньями оргструктуры местной администрации являются:

1) глава администрации;

2) заместители главы администрации;

3) структурные подразделения различных типов, которые могут находиться либо в непосредственном подчинении главы администрации, либо в соподчиненности между собой;

4) коллегиальные совещательные органы;

5) аппарат администрации.

**Классификация структурных подразделений администрации:**

Структурные подразделения в соответствии со своими целями и задачами делятся на следующие виды:

**1) Функциональные структурные подразделения:** финансовые, экономические, правовые, по управлению имуществом, контрольные, информационные и т.д. В таких структурах предметы деятельности охватывают определенные функции, характерной чертой которых является их узкая специализация.

**2) Отраслевые структурные подразделения:** сферой деятельности таких структур является: ЖКХ, транспорт, здравоохранение, образование, социальная защита. К ведению таких подразделений относятся вопросы, связанные с управлением конкретными отраслями муниципальной деятельности. Эти структурные подразделения выступают в роли заказчиков на выполнение работ.

**3) Вспомогательные структурные подразделения:** они не обладают собственной компетенцией по решению вопросов местного значения, осуществляют функцию сервисного обслуживания руководства администрации. К таким структурным подразделениям относятся: аппарат администрации, который обеспечивает планирование, координацию работ всех структурных подразделений, работу с документами, подготовку и проведение совещаний, заседаний коллегий, связь со СМИ, организацию пресс-конференций, организацию приема граждан, работу с жалобами.

**4) Территориальные структурные подразделения:** создание таких структур связано с необходимостью приближения органов управления к населению. К ним относятся районные администрации (округа).

#### **Организация работы коллегий администрации:**

При главе администрации создаются **коллегии** – это совещательный орган, предназначенный для коллективного обсуждения наиболее важных вопросов жизнедеятельности администрации. В состав коллегии входят:

- 1) глава администрации;
- 2) заместитель главы администрации;
- 3) руководитель аппарата;
- 4) руководитель финансовых органов администрации;
- 5) руководитель местного органа внутренних дел.

В состав коллегии могут входить высококвалифицированные специалисты в области муниципального управления, а также руководители предприятий и организаций, которые находятся на территории муниципального образования.

Заседание коллегии проводится не реже одного раза в месяц. Перечень вопросов, выносимых на коллегия:

- 1) планы и программа социально-экономического развития муниципального образования;
- 2) проекты крупных договоров на поставку продукции за счет бюджетных средств;
- 3) проекты строительства и ремонта природоохранных объектов;

4) приложения к планам и программам, которые принимаются органами субъекта РФ;

5) текущие вопросы деятельности структурных подразделений по выполнению своих полномочий.

### **3. Организация процесса планирования деятельности местных органов власти**

Планирование работы местной администрации осуществляется в соответствии с регламентом. Регламент утверждается главой администрации, основные вопросы регламента изложены в нормативных документах, к которым относятся:

- 1) положения о структурных подразделениях;
- 2) должностные инструкции.

Положение предназначено для нормативно-правовой регламентации деятельности подразделений, распределения их функций, ответственности в системе управления администрацией. Составлению положений предшествует анализ содержания и объема выполняемых подразделением функций. В соответствии с положением структурное подразделение:

- 1) курирует работу подведомственных предприятий;
- 2) осуществляет сбор информации;
- 3) проводит анализ социально-экономической и экологической ситуации муниципального образования;
- 4) готовит необходимые справочно-информационные и аналитические материалы;
- 5) готовит постановления по поручению главы администрации или собственной инициативе;
- 6) проводит экспертизы проектов, постановлений главы администрации и руководителей подразделений;
- 7) организует консультационную поддержку главы и его заместителей.

**Должностные инструкции** – это разработки на основе положений о структурных подразделениях. Инструкции содержат перечень конкретных обязанностей по каждой муниципальной должности, а также призваны обеспечить целесообразную специализацию работников, могут использоваться при оценке работы муниципального служащего во время аттестации.

В администрации принято разрабатывать годовые, квартальные, недельные и оперативные планы. Обычно план работы местной администрации включает:

- 1) вопросы, выносимые администрацией на рассмотрение представительного органа;
- 2) вопросы, выносимые на коллегию администрации;
- 3) вопросы, выносимые на рассмотрение главы администрации;
- 4) вопросы, рассматриваемые у заместителя главы администрации;

5) перечень организационных мероприятий, проводимых в масштабах всего муниципального образования.

Ход реализации плана администрации рассматривается еженедельно на аппаратных совещаниях. Особое внимание уделяется рассмотрению причин, которые не позволили достичь планируемых результатов.

Контроль за выполнением плановых мероприятий возлагается на руководство аппарата администрации.

#### **4. Совершенствование организационной структуры местной администрации**

Недостатки организационной структуры построения местной администрации:

1) укоренившийся подход к муниципальному образованию как к производственной или социально-производственной системе. Основной упор при этом делается на улучшение показателей деятельности самой администрации, а не на степень удовлетворения потребностей населения и качества предоставляемой муниципальной услуги, т.е. недостаток такого подхода заключается в том, что критерием эффективности администрации являются показатели ее собственной деятельности, а не конечный результат.

2) нацеленность на решение текущих задач, связанных с жизнеобеспечением населения, приводит к отсутствию стратегического подхода к управлению.

Многообразие текущих задач приводит к противоречию между подразделениями администрации в ходе их реализации из-за ограничения материальных и финансовых ресурсов. Каждое структурированное подразделение нацелено на решение своей конкретной задачи и добивается при этом получения максимальных ресурсов. Вся система управления работает неэффективно.

3) нечеткость системы функционирования связей между отдельными структурными подразделениями, дублирование функций, чрезмерная загруженность работников, отсутствие четких организационных процедур, с помощью которых подразделения взаимодействуют между собой.

В результате основной объем работ ложится на плечи главы администрации, которому приходится решать множество координационных вопросов.

4) смешение управленческих функций и непосредственной хозяйственной деятельности.

Некоторые структурные подразделения администрации, являясь юридическими лицами, оказывают различные платные услуги населению, зарабатывая при этом средства на свое существование, т.е. занимаются коммерческой деятельностью («вид бизнеса»). Такой «вид бизнеса» является безрисковым, т.к. ведется на базе муниципальной собственности. По этой

причине некоторые структурные подразделения администрации превращаются по типу деятельности в финансово-промышленные группы (ФПГ).

5) местная администрация является социальной системой.

Социальная организация в отличие от профессиональной не ориентирована на развитие, т.к. главные критерии местной администрации – стабильность, неизменность. Все попытки изменить состояние такой организации воспринимаются как угрозы к ее существованию и отторгаются. Любые инновационные вопросы вызывают не всегда предвидимые последствия, поэтому требуются специальные методы активизации инновационных вопросов деятельности местной администрации.

Все перечисленные недостатки относятся к линейно-функциональным структурам управления.

**Основные направления совершенствования оргструктуры местной администрации:**

1) вывод за рамки администрации структур, занимающихся хозяйственной деятельностью и имеющих в силу этого статус юридического лица; придание им формы муниципального учреждения.

ФЗ № 131 предусматривает создание таких структур с приданием им управленческих функций и статуса юридического лица.

2) создание в структуре администрации крупных организационно-административных блоков, руководители которых должны нести полную ответственность за реализацию муниципальной политики в соответствующих сферах и за достижение конкретных целей в этой политике.

Это могут быть следующие блоки:

- 1) блок управления муниципальной недвижимостью;
- 2) блок городского хозяйства;
- 3) блок социальной политики;
- 4) блок общественной безопасности.

Создание крупных блоков позволит снизить нагрузку на главу администрации по решению текущих вопросов.

3) создание наряду с классическими линейно-функциональными оргструктурами структур программно-целевого или программно-функционального типа.

Необходимо сочетание различных типов оргструктур, требуемых для внедрения эффективности системы управления муниципальным образованием, при этом нужна разработка пакета нормативных документов, проекта реорганизации администрации, необходимых инструкций и предписаний. Для этого необходимо убедить работников администрации в целесообразности этой реорганизации и переобучения некоторых работников.

**Программно-целевые структуры (ПЦС) в местной администрации:**

ПЦС создаются для решения целевых задач и могут быть: постоянными, временными. Для реализации и внедрения ПЦС образуется матрич-

но-организационная структура муниципального управления. Матричные структуры реализуются в виде комиссии, штабов, рабочих групп.

Цель создания комиссии – найти выход из сложившейся управленческой ситуации. Комиссия создается на определенный срок для решения обострившейся проблемы, использует в своей работе методы ситуационного анализа.

**Рабочие группы** создаются для выполнения проектных задач, тоже имеют временный характер. В основном, создаются в период реорганизации чего-либо.

При формировании структур ПЦС разрабатываются карты и матрицы распределения прав зональной ответственности между органами линейно-функциональной и программно-целевой структур.

В этих картах детально и наглядно фиксируются общие правила принятия управленческих решений, разделение ответственности нескольких органов за разные аспекты одного и того же мероприятия, роли коллегиальных и консультативных органов в процессе принятия решений.

Программно-целевые принципы организации требуют создания в рамках местной администрации инновационного блока.

#### **Основные задачи инновационного блока:**

1) постоянный мониторинг сложившейся ситуации и отношений в различных областях местной жизни (анализ ситуации, регистрация конфликтов, организация исследований);

2) разработка программ по предотвращению кризисных ситуаций, а также проектов по реорганизации и изменению ситуаций в различных сферах жизни.

Эта работа включает:

- а) разработку технического задания на программу или проект;
- б) правовое обеспечение программ или проекта;
- в) экспертизу стратегических решений;
- г) разработку планов-графиков выполнения программ, их бюджетирование; разработка бизнес-планов;
- д) внутренний управленческий аудит.

## **Тема 2. Управленческие решения**

1) Понятие и виды управленческих решений.

2) Технологии разработки и принятия управленческих решений. Научные методы подготовки оптимальных управленческих решений.

3) Основные требования к тексту распорядительных документов.

### **1. Понятие и виды управленческих решений**

**Управленческое решение** – это план разрешения и ликвидации проблемы. Разработка управленческого решения является основным содержанием деятельности органов ГиМУ.

### **Принципы классификации:**

1) по функциональной направленности делятся: на плановые, организационные, координационные, контрольные.

2) по субъекту принятия управленческого решения:

- а) единоличные,
- б) коллегиальные,
- в) коллективные.

3) по продолжительности реализации управленческого решения:

- а) стратегические,
- б) тактические,
- в) оперативные.

4) по степени свободы действий:

- а) директивные,
- б) нормативные,
- в) гибкие,
- г) ориентирующие.

5) по причине возникновения:

- а) программные,
- б) инициативные,
- в) ситуационные.

б) по степени сложности:

- а) программируемые (стандартные),
- б) непрограммируемые (нестандартные).

### **Свойства управленческого решения:**

Эффективность принятия управленческого решения зависит от его качества, которое определяется совокупностью свойств:

- 1) целенаправленность,
- 2) научная обоснованность,
- 3) своевременность,
- 4) реальность,
- 5) полномочность,
- 6) правомерность,
- 7) количественная и качественная определенность,
- 8) непротиворечивость.

**Целенаправленность** означает необходимость наличия у управленческого решения четко поставленной цели.

**Научная обоснованность** предполагает учет требований, объективных законов, функционирования и развития объекта управления.

**Своевременность** характеризуется тем, что решение должно приниматься в тот момент времени, когда это необходимо.

**Реальность** заключается в его практической осуществимости.



**Полномочность** означает принятие управленческого решения должностным лицом, которое обладает необходимыми правами.

**Правомерность** означает соответствие управленческого решения законам и праву в целом.

**Количественная и качественная определенность** означает, что управленческое решение должно формулировать определения качественных и количественных показателей.

**Непротиворечивость** – это согласование ранее принятого управленческого решения и решения вышестоящего органа.

## **2. Технологии разработки и принятия управленческих решений. Научные методы подготовки оптимальных управленческих решений**

Процесс подготовки и принятия управленческого решения включает:

- 1) выявление и формирование проблемы;
- 2) формирование группы по подготовке решения;
- 3) сбор информации и ее анализ;
- 4) подготовку и обоснование нескольких вариантов решения;
- 5) выбор и принятие решения;
- 6) организацию исполнения принятого решения;
- 7) контроль и оценку результатов исполнения решения.

### **Этапы принятия управленческого решения:**

1) Осуществляется выявление проблемных ситуаций в объекте управления. Проблема может быть инициирована вышестоящей организацией, может возникнуть при отклонении нормального процесса функционирования объекта либо при оценке степени использования ресурсов.

2) Формируется группа из квалифицированных специалистов, руководителей.

3) Сформированная на втором этапе группа осуществляет сбор и обработку информации, которая необходима для принятия управленческого решения. Это, в основном, информация директивного и нормативного характера.

4) Разрабатываются различные варианты решения, как правило, альтернативного характера, при этом используются научные методы разработки управленческого решения (экономико-математические, имитационное моделирование, метод аналогии, деловых игр, системного анализа и т.д.). Найденные с помощью этих методов решения предоставляются руководителю, который делает окончательный выбор и утверждает решение.

5) Из представленных альтернативных вариантов выбирается наиболее оптимальный. Итогом пятого этапа является выбор и утверждение одного оптимального решения.

6) Осуществляется доведение выбранного решения до исполнителей, которые разрабатывают план мероприятий по реализации решения. Вся информация при этом доводится до сведения руководителя администрации, до управляющего делами.

Контроль и оценка результатов осуществляется в службе контроля. До исполнителей доводятся сроки исполнения, причем осуществляется регулярное напоминание о приближающихся сроках исполнения; осуществляется фактический контроль исполнения и контроль качества результатов исполнения. Оценка результатов исполнения управленческого решения заключается в сравнении полученных результатов с ожидаемыми, если результат не совпадает, то осуществляется коррекция действий с целью достижения заданного результата, т.е. возникает необходимость в разработке и принятии нового управленческого решения.

#### **Научные методы подготовки управленческого решения:**

**1) Метод аналогии** заключается в использовании прошлого опыта. В результате использования метода на основе ретроспективного анализа разрабатывается наиболее оптимальное решение.

**2) Метод эксперимента** заключается в проверке вариантов решений на практике. Применяется только в тех случаях, когда нет угрозы нанесения ущерба объекту управления в результате эксперимента.

**3) Экономико-математический метод** – строится экономико-математическая модель на основе статистических и вероятностных методов. В основном – это корреляционно-регрессионный анализ. Строится модель управления, которая повторяет существенные свойства этого объекта.

**4) Деловая игра** представляет собой саморегулируемую имитационную модель. Недостатком этого способа является невозможность выразить в количественных параметрах оптимальность принимаемого решения. Достоинства: сокращается время эксперимента, исключен риск нанесения потерь, наглядность.

**5) Метод системного анализа** представляет собой совокупность приемов и методов, которые позволяют осуществить синтез сложных систем. Сферой применения системного анализа является решение новых неизвестных задач, для которых отсутствуют отработанные способы их решения.

### **3. Основные требования к тексту распорядительных документов**

Под распорядительными документами понимаются: постановления, приказы, распоряжения.

Подготовка распорядительных документов организуется:

1) в соответствии с распорядительными документами вышестоящих органов ГиМУ;

2) в соответствии с планом работы администрации.

Подготовка распорядительных документов может осуществляться по инициативе руководителя администрации, отделов предприятий, организаций и по предложению органов территориального общественного самоуправления.

В проекте распорядительного документа содержится предписание по вопросам, находящимся в компетенции соответствующих органов управления. Не допускается включать в проект предписания вопросы, которые вправе решать нижестоящие органы.

При подготовке наиболее важных и сложных проектов распорядительных документов рекомендуется создание специальной комиссии из работников органов управления нижестоящих органов, могут также привлекаться ученые, квалифицированные работники предприятий.

Работа над составлением проекта начинается с формирования цели, которая должна быть достигнута в результате принятия данного распорядительного документа. Обычно с целей начинается текст распорядительного документа. В основе любого распорядительного документа лежат директивные (нормативные) документы, а также научная литература, справочные и аналитические материалы, материалы периодической печати и распорядительные документы, которые принимались по этому вопросу.

В практике распорядительного документа четко определяется, кому адресуется документ и на кого распространяются предписания. В конце каждого пункта документа должна содержаться информация о сроках исполнения (ежемесячно, ежеквартально), о формах промежуточного контроля и о виде, в котором представляется результат исполнения. В последнее время в пункте распорядительного документа указывается организация и должностные лица, на которые возлагается контроль за исполнением документов в целом. В конце документа может быть указано должностное лицо. Это осуществляется в том случае, если исполнение возлагается на конкретного человека.

### **Тема 3. Контроль в органах государственного и муниципального управления**

- 1) Понятие и виды контроля.
- 2) Принципы и методы контроля.
- 3) Результативность контроля.
- 4) Система органов контроля в государственном и муниципальном управлении.
- 5) Контроль исполнения управленческих решений.
- 6) Организация контроля исполнения распорядительных документов.

#### **1. Понятие и виды контроля**

**Контроль** – это проверка качества управленческой деятельности посредством сопоставления фактически достигнутого уровня с результатами, планируемыми в начале.

В основе контроля лежат нормативные и законодательные документы. Контроль позволяет выявить различия между тем, как осуществляет

свою деятельность орган управления, и тем, как он должен ее осуществлять в соответствии с законодательными и нормативными актами.

### **Классификация контроля:**

**1) по субъекту контроля** делится: на государственный, муниципальный и общественный (социальный) контроль. Государственный контроль подразделяется:

а) на **политический** – осуществляется законодательными органами, т.е. федеральным собранием, законодательными органом субъекта РФ и представительными органами МСУ;

б) **административный** – осуществляется исполнительными органами государственной власти и исполнительными органами МСУ;

в) **судебный** – осуществляют все виды судов и прокуратура;

г) **общественный** – осуществляется общественными организациями, движениями, отдельными гражданами; проявляется в обращениях граждан в органы ГиМУ, а также в СМИ.

**2) по характеру взаимоотношений объекта и субъекта контроля** делится на: **внутренний** и **внешний**.

При **внешнем контроле** субъект контроля – это орган управления, объект контроля – конкретная организация, учреждение, предприятие.

При **внутреннем контроле** субъект – должностное лицо, а объект – подчиненные должностные лица работнику.

**3) по масштабу контроля** подразделяется: на **общий** и **детальный**.

При осуществлении **общего контроля** отсутствует вмешательство руководителя в повседневные дела подчиненных.

При **частном контроле** руководитель выясняет все детали и контролирует каждый шаг исполнения.

**4) по временному фактору** подразделяется на: **предварительный**, который осуществляется на стадии принятия решения по какому либо вопросу. Предупреждает ошибочную направленность решения.

**Промежуточный** – осуществляется в процессе исполнения решения.

**Окончательный** – выявляет результаты исполнения решений.

**5) по продолжительности: непрерывный и периодический.**

## **2. Принципы и методы контроля**

Принципы:

**1) массовости** – означает привлечение к контролю органов ГиМУ широких слоев населения.

**2) поверхности** – означает контроль действий во всех сферах деятельности органов ГиМУ.

**3) всесторонности** – означает охват и проверку всех сторон подконтрольного объекта управления.

**4) реальности** – базирование контроля на факторах, а не на домыслах.

**5) объективности** – беспристрастности оценки результатов труда работников органов ГиМУ.

**6) результативности** – означает необходимость получения конкретного итога от контролируемых мероприятий.

**7) гласности** – это широкая информированность населения, общественных организаций, трудовых коллективов о результатах контроля в органах ГиМУ.

Методы:

- 1) анализ документов, которые характеризует объект контроля;
- 2) непосредственное изучение объекта контроля на месте посредством беседы с должностными лицами и служащими;
- 3) заслушивание отчетов от должностных лиц на заседаниях, коллегиях;
- 4) периодическая аттестация служащих на соответствие их занимаемым должностям.

### **3. Результативность контроля**

Под **результативностью контроля деятельности органов ГиМУ** понимается степень ликвидации устранения выявленных недостатков и недоработок в объекте контроля.

Результативность контроля определяется выполнением следующих условий:

- 1) четкость поставленных целей контроля и степени их достижения.
- 2) полнота выполнения принципов контроля.
- 3) оптимальный выбор методов контроля.
- 4) оперативность принятия мер по устранению выявленных недостатков в результате контроля.
- 5) уровень профессионализма работников, осуществляющих контроль.

### **4. Система органов контроля в государственном и муниципальном управлении**

На федеральном уровне главным контролирующим органом является Главное контрольное управление Президента РФ.

Функции:

- 1) организация контроля и проверка деятельности федеральных органов исполнительной власти субъектов РФ;
- 2) взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти субъектов РФ при осуществлении контроля и проверки исполнения федеральных законов;
- 3) контроль и проверка деятельности администрации Президента РФ;
- 4) внесение по результатам проверок предложений Президенту РФ о совершенствовании деятельности федеральных органов исполнительной власти;

5) в случаях необходимости направлять в органы прокуратуры, в органы внутренних дел, в органы ФСБ необходимые запросы с требованием о наказаниях.

Главное контрольное управление Президента РФ имеет свои территориальные органы на местах.

В субъектах РФ контрольные органы действуют в рамках администрации.

**К контрольным органам могут относиться:**

- 1) контрольно-наблюдательный Совет при администрации;
- 2) контрольные подразделения (отделы контроля);
- 3) уполномоченные должностные лица по контролю и контрольно-наблюдательные Советы при местных администрациях.

Наряду с контрольно-наблюдательными Советами при администрациях могут создаваться отделы контроля. Их функции – наблюдение за деятельностью органов по исполнению распорядительных документов.

Координация работы подразделений контроля в администрации: разработка методических материалов по совершенствованию форм контроля.

**5. Контроль исполнения управленческих решений**

Эффективность деятельности органов управления определяется уровнем организации исполнения распорядительных документов. Организация и контроль исполнения распорядительных документов базируется на общих принципах контроля в органах ГиМУ и на частных принципах организации контроля исполнительных документов.

**Частные принципы организации контроля исполнительных документов:**

1) **Оперативность**, которая означает минимизацию времени между принятием распорядительного документа и началом организации работы по выполнению документа.

2) **Гласность целей и задач** распорядительных документов, которая предусматривает проведение широкой информационной работы среди населения, общественных организаций, трудовых коллективов о целях и задачах распорядительных документов.

3) **Плановость** предполагает организацию их исполнения на основе плановых мероприятий.

**Частные принципы контроля исполнения распорядительных документов:**

- 1) системность контроля;
- 2) личная ответственность первого руководителя за состоянием исполнения документа;
- 3) централизация контроля исполнения;

4) соответствие содержания исполнительного документа необходимым условиям контроля;

5) единство ответственности за организацию исполнения и контроль исполнения.

Система контроля за исполнением документов состоит из ряда подсистем организации и контроля исполнения распорядительных документов.

**Функции по контролю исполнения распорядительных документов:**

1) регистрация, учет и постановка документов на контроль;  
2) разработка планов мероприятий по исполнению документов;  
3) своевременное выявление отклонений от заданий, предусмотренных в документах;

4) информирование исполнителей по приближению сроков исполнения распорядительных документов.

**Организационная структура подсистемы организации контроля распорядительных документов:**

1) Руководство органа управления (руководитель, заместитель руководителя, управляющий делами).

2) Работники аппарата руководителей органа управления.

3) Контрольно-информационные подразделения (отдел, сектор, группа).

4) Юридический отдел.

**6. Организация контроля исполнения распорядительных документов**

1) распорядительные документы высших органов государственной власти (Федеральное Собрание РФ, Президент РФ, Правительство РФ);

2) распорядительные документы законодательных органов соответствующего территориального образования);

3) распорядительные документы органа муниципального управления.

Кроме вышеперечисленных распорядительных документов на контроль ставятся:

1) протоколы совещаний при руководителе органа управления;

2) поручения руководителя органа управления;

3) служебные письма.

Порядок работы с контролирующими документами:

Поступающие в администрацию Правительства РФ документы регистрируются в юридическом отделе. На каждый поступивший документ заполняется два экземпляра учетно-контрольной карточки правительственного документа (УККПД).

На лицевой стороне карточки указывается:

1) орган, издавший документ;

2) вид документа;

3) номер и дата издания документа;

4) содержание документа;

- 5) поручение главы администрации с указанием даты и подписи;
- 6) отметка службы контроля с указанием даты и подписи.

На оборотной стороне указывается:

- 1) кому передан документ для исполнения и ознакомления (дата, фамилия, состояние выполнения (исполнитель) документа, подпись исполнителя);
- 2) когда подготовлен проект постановления главы или отчет, а также информация об исполнении документа и предоставление отчета руководителю;
- 3) дата снятия правительственного документа с контроля.

#### **Тема 4. Организация работы с обращениями граждан**

- 1) Сущность и формы обращения граждан в органы ГиМУ.
- 2) Организационные формы и методы органов ГиМУ по работе с обращениями граждан.
- 3) Сроки рассмотрения обращения граждан в органах ГиМУ.
- 4) Организация личного приема граждан.
- 5) Организация контроля исполнения обращения граждан.

##### **1. Сущность и формы обращения граждан в органы ГиМУ**

**Обращения граждан** – это важнейшая форма участия граждан в управлении государством. Эта форма выступает как составной элемент прав и свобод человека.

Под **обращениями** понимают:

**1) Предложения** – это пожелания и рекомендации граждан по вопросам совершенствования деятельности органов ГиМУ в хозяйственной и социально- культурной сферах.

**2) Заявление** – это письменное обращение граждан, в котором выражается просьба об удовлетворении прав, свобод и законных интересов граждан.

В заявлениях могут содержаться сведения о различных недостатках в работе органов ГиМУ.

Информация о злоупотреблениях и других нарушениях законности.

**3) Жалоба** – это информация о нарушениях прав, свобод или интересов граждан, установленных законодательством и правилами общежития. В жалобе обязательно содержится требование или просьба об устранении конкретного нарушения.

##### **2. Организационные формы и методы органов ГиМУ по работе с обращениями граждан**

Указом Президента РФ создано Управление Президента РФ по работе с обращениями граждан (структурное подразделение администрации Президента РФ).



### **Основные задачи управления:**

- 1) централизованный учет писем и устных обращений граждан;
- 2) обеспечение рассмотрения обращений граждан;
- 3) информирование Президента РФ, Правительства РФ, руководителя администрации Президента о количестве и содержании обращений граждан и принятых по ним мерах.

### **3. Сроки рассмотрения обращения граждан в органах ГиМУ**

Обращения подлежат рассмотрению в течение 15 дней, но если требуется дополнительное изучение и проверка, жалобы и заявления могут рассматриваться до одного месяца.

Жалобы, подаваемые военными и членами их семей, рассматриваются в течение семи дней.

### **4. Организация личного приема граждан**

Личная ответственность за организацию приема граждан и рассмотрение обращения граждан в органы ГиМУ возложена лично на руководителя органов государственного и муниципального управления. Прием граждан проводится в определенные дни и часы, которые устанавливаются графиком личного приема граждан и доведены до сведения граждан (график обычно составляется на месяц, квартал и не меняется).

Вначале составляется проект графика. Он составляется на основе анализа, содержания обращений граждан. Предварительная беседа с гражданами, запись на прием, организация и проведение личного приема находятся в компетенции руководителя службы по работе с обращениями граждан. С гражданами, впервые пришедшими на прием, проводится беседа для выявления сущности их обращений и определения должностного лица, которое компетентно в этом вопросе. Все сведения о пришедших на прием гражданах и суть беседы с ними заносятся в учетно-контрольную карточку обращений граждан. За день до приема все материалы по приему граждан передаются помощнику соответствующего руководителя органа управления для ознакомления. Лицо, ведущее прием граждан, предварительно знакомится с содержанием учетно-контрольной карточки. После беседы лицо, ведущее прием граждан, может принять одно из следующих решений:

- 1) решение об удовлетворении обращения;
- 2) решение о передаче обращения в соответствующие органы;
- 3) решение об отклонении обращения.

### **5. Организация контроля исполнения обращения граждан**

Контроль за исполнением обращений граждан, в основном, сводится к выявлению типичных ошибок на отдельных этапах работы с гражданами.

### **Некоторые типичные ошибки:**

- 1) аннотация письменного обращения не содержит информацию обо всех вопросах, содержащихся в обращении;
- 2) ответ исполнителя не соответствует содержанию обращения гражданина или соответствует частично;
- 3) в ответе содержится обещание выполнить просьбу заявителя в будущем или по мере возможности;
- 4) в ответах не указывается должностное лицо, на котором лежит вина за нарушение правил.

Ответственность за организацию контроля обращений граждан возлагается на руководителя службы по работе с обращениями граждан.

Контроль за исполнением обращений выполняется с помощью контрольно-учетной карточки или компьютера.

Одним из элементов контрольных мероприятий является то, что за пять дней до истечения срока обращения работник службы по работе с обращениями граждан напоминает исполнителю обращения о приближении установленного срока.

## **Тема 5. Управленческий труд**

- 1) Сущность управленческого труда.
- 2) Руководители органов ГиМУ.
- 3) Планирование работы руководителя.
- 4) Служебные совещания в органах ГиМУ.

### **1. Сущность управленческого труда**

**Управленческий труд** или **труд в сфере управления** является частью общественного труда. Труд работника аппарата управления, вместе с тем, направлен на достижение целей органа управления. Работники органов ГиМУ выполняют определенные управленческие функции и разделяются на основе общей классификации.

Общая классификация основана на единой номенклатуре должностей служащих работников органов управления, как и других работников умственного труда.

Согласно этой номенклатуре выделяется три вида (категории) работников:

**1) руководители** осуществляют воздействие на управленческий объект с помощью совокупности функций управления, т.е. руководитель организует, планирует, контролирует и координирует деятельность подчиненных.

**2) специалист** выполняет одну или несколько функций управления, в которой имеет опыт.

**3) технические исполнители** осуществляют одну или несколько вспомогательных функций управления.

### **Выделяют три вида умственного труда:**

**1) Эвристический труд** - это труд по исследованию и решению различных проблем, он же включает два вида операций (аналитические и конструктивные).

**Аналитические операции** заключаются в сборе информации.

**Конструктивные операции** способствуют выработке конкретного решения.

**2) Административный труд** включает следующие виды операций:

**а) Коммуникационные** (прием сотрудников и граждан);

**б) Информационные** – это работа с документами и передача письменных и устных распоряжений.

**в) Координационные** – это согласование действий различных подразделений работников путем проведения совещаний и разработки планов мероприятий.

**г) Контрольно-оценочные операции** – контроль исполнения управленческих решений, планов, заданий, оценка результатов труда работников, поощрения, наложенные санкции.

**3) Операторный труд** выполняется техническими исполнителями и включает следующие виды операций:

**1) документационные** (оформление документов, их копирование, размножение, транспортировка, хранение, прием, выдача);

**2) коммуникационно-технические** (ввод, вывод информации в компьютер, телефаксы);

**3) вычислительные операции** (обработка, ввод, вывод информации с помощью ЭВМ).

### **2. Руководители органов ГиМУ**

Это должностное лицо, наделенное полномочиями по принятию управленческих решений, обязательных для исполнения подчиненными ему работниками.

#### **Классификация руководителей:**

**1) По источнику получения полномочий:**

**а) руководители органов ГиМУ;**

**б) руководители структурных подразделений органов ГиМУ.**

**2) По принципам руководства:**

**а) руководители, действующие на принципах единоначалия** (руководители министерства, администраций);

**б) руководители, действующие на принципах коллегиальности** (председатели правительств, комитетов, служб).

**3) По форме управленческих отношений:** руководители линейных (административных и функциональных) подразделений.

**а) линейные руководители** образуют орган или систему органов ГиМУ территориального образования; назначают на должность работников и освобождают от нее; вносят поощрения работникам и взыскания. К этим руководителям относятся: главы администраций, начальники отделов и управления.

**б) функциональные руководители** являются руководителями структурных подразделений администрации, которым глава администрации делегировал определенные полномочия по выполнению ими ряда вспомогательных функций.

В компетенции функциональных руководителей находится регламент работы администрации, контроль, учет, регулирование и координация деятельности заместителей главы администрации и управляющего делами администрации.

#### **4) По стилю руководства выделяют:**

**а) руководитель с авторитарным (директивным) стилем руководства**, который полностью берет на себя всю ответственность, стремится сам решать не только главные, но и второстепенные задачи, не терпит возражений, не считается с мнением других людей, но жестко вмешивается в работу подчиненных и контролирует их действия, не допуская отклонений от своих указаний.

**б) руководитель-демократ** разделяет ответственность с подчиненными, обсуждает с ними дела на основе равноправного обмена мнениями, предоставляет самостоятельность подчиненным в соответствии с их квалификацией. Контроль за деятельностью подчиненных руководитель осуществляет не единолично, а с привлечением членов трудового коллектива. Он не уходит от ответственности ни за собственные ошибки, ни за ошибочные решения подчиненных.

**в) руководитель-либерал** старается не вмешиваться в дела своих подчиненных, не проявляет инициативы, постоянно ожидает указаний от вышестоящих инстанций, уклоняется от ответственности за решения и их последствия, не способен отстаивать свою точку зрения.

### **3. Планирование работы руководителя**

Элементом системы планирования руководителя является создание индивидуальных планов их работы (квартал, месяц, неделя, день).

Примерная структура индивидуального плана для руководителя городской администрации, для руководителей структурного подразделения:

- 1) Что необходимо сделать в установленные сроки?
- 2) Где необходимо быть в конкретный день и час?
- 3) Кого вызвать? (конкретный день, час)
- 4) Кому позвонить?
- 5) Что проверить?
- 6) Кого принять? (дата, срок)

С целью создания единой временной системы работы городской администрации, согласованной по времени с работой руководителей предприятий города, учреждений, работа главы администрации, его заместителей и управляющего делами организуется на основе **регламентов рабочей недели**.

**Основные элементы недельного временного регламента главы администрации:**

- 1) ознакомление с почтой;
- 2) работа с заместителями;
- 3) прием глав районных администраций;
- 4) прием руководителей городских предприятий и организаций;
- 5) прием руководителей органов и структурных подразделений администрации;
- 6) работа непосредственно с подчиненными главе органами и структурными подразделениями;
- 7) работа с помощниками;
- 8) посещение объектов города и организаций;
- 9) служебные совещания;
- 10) участие в работе сессий представительного органа;
- 11) подготовка к заседаниям коллегий городской администрации;
- 12) встреча с представителями общественности города.

#### **4. Служебные совещания в органах ГиМУ**

**Служебное совещание** – это важнейшая форма управленческого труда. Занимает до 12 % всего рабочего времени.

В органах ГиМУ выделяются, в основном, две основные группы совещаний:

**1 Территориальные совещания:** могут проводиться по вопросам сельского хозяйства, предпринимательства, строительства и др. отраслей экономики.

**2 Совещание у руководителя администрации:** эти совещания разделяются по видам в зависимости от целей и задач, которые предстоит решить на совещании.

**1) проблемное совещание:** цель – поиск управленческого решения; для достижения цели проблемного совещания необходимо решить следующие задачи:

- а) собрать всю необходимую информацию о проблеме;
- б) выработать оптимальное решение;
- в) разработать мероприятия по реализации решений;
- г) определить непосредственных исполнителей решений;
- д) определить трудовые материальные ресурсы, необходимые для выполнения решения;

е) установить обоснованные сроки, систему контроля и ответственности за выполнение решения.

**2) инструктивное совещание:** заключается в передаче руководителем указаний и необходимых для этого сведений подчиненным ему работникам.

Основная задача совещания – доведение до сведений участников общих задач для каждого присутствующего с четким указанием его роли и сроков выполнения.

**3) оперативное совещание:** цель – регулирование хода выполнения распорядительных документов (постановлений, распоряжений, решений). Эта цель достигается информированностью участниками совещания руководителя о состоянии дел на их участке работы.

**4) постановочное совещание:** цель – постановка руководителем задач перед каждым участником совещания. При этом исполнители-участники информируются об основных требованиях к ним, обмениваются мнениями, узнают систему контроля за выполнением задания.

**5) итоговое совещание:** цель – подведение итогов работы отдела управления за определенный период.

На практике значительный процент совещаний у руководителей нельзя отнести ни к одному из представленных видов.

Совещание обычно имеет признаки двух или более видов:

- 1) проблемно-инструктивные;
- 2) оперативно-постановочные.

Тематика совещаний определяется необходимостью решения вопросов, выдвигаемых практикой управления. Как правило, совещания планируются заранее. Для каждого совещания определяются:

- 1) тема;
- 2) цели, задачи;
- 3) состав участников, их количество;
- 4) время и место проведения совещаний;
- 5) форма итоговых документов совещания (решения, рекомендации).

Проведение внеплановых совещаний должно устанавливаться распоряжением главы администрации. Продолжительность совещаний, которые проводятся руководителями органов ГиМУ, не должны превышать 1,5-2 ч. Продолжительность совещаний, которые проводятся органами межотраслевой и отраслевой компетенции, 1-1,5 ч. При более длительном времени совещания его эффективность значительно снижается вследствие наступления усталости участников.

Перед началом совещания его участники должны зарегистрироваться – это делается с целью уточнения состава прибывших на совещание.

Важное значение для успеха совещания имеет доклад, он должен быть лаконичным, конкретным, ясным. Содержание доклада должно отра-

жать состояние дел по обсуждаемому вопросу. Руководитель совещания должен принять меры по созданию конструктивной обстановки на совещании.

Обсуждение вопросов на совещании не должно принимать характер спора. Когда мнение оппонентов опровергается бездоказательно, нельзя допустить прямых выпадов против своих оппонентов. На совещании должен соблюдаться принцип: «критике подлежит позиция, занятая человеком, а не сам человек».

#### **4. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ И ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

##### **Тема 1. Сущность и содержание местного самоуправления**

- 1) Сущностные признаки муниципального образования.
- 2) Принципы формирования территории муниципального образования.
- 3) Модели территориальной организации местного самоуправления.
- 4) Государственное регулирование местного самоуправления.
- 5) Предметы ведения и полномочия местного самоуправления.
- 6) Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.
- 7) Взаимоотношения органов местного самоуправления с территориальными структурами органов государственной власти.

##### **1. Сущностные признаки муниципального образования**

Осуществление местного самоуправления на территориях административно-территориальных образований основано на федеральных законах и подзаконных актах (постановления, указы, распоряжения).

**Муниципальное образование** – это городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

##### **Основные признаки муниципального образования:**

- 1) населенная территория;
- 2) органы местного самоуправления;
- 3) Устав муниципального образования;
- 4) местный бюджет;
- 5) муниципальная собственность.

##### **2. Принципы формирования территории муниципального образования**

При установлении размеров территории каждого конкретного муниципального образования учитываются две противоположные тенденции:

### **1 Приближение местной власти к населению**

В этом случае определяющим фактором является наличие местного сообщества, интересы которого основываются на следующих принципах территориальной организации местного самоуправления:

1) **принцип эффективности** самоуправления, который основан на осознании населением общих интересов и участии населения в их реализации. Эффект самоорганизации снижается с увеличением территории по мере удаления местной власти от населения.

2) **принцип подконтрольности** органов и должностных лиц МСУ населению. Этот принцип требует максимально возможной ограниченности территории, что позволяет населению оперативно реагировать на действия местных властей.

3) **принцип доступности** органов МСУ для граждан в течение короткого времени. Выполнение этого условия определяется наличием обширной транспортной инфраструктуры.

### **2 Укрупнение самоуправляемых территориальных единиц**

Благодаря укрупнению на территории муниципального образования создается необходимый экономический потенциал, развивается инженерная и социальная инфраструктура. Все это необходимо для эффективного решения вопросов местного значения.

Действия двух противоположных тенденций определяют целесообразность муниципальных образований различных типов или моделей.

### **3. Модели территориальной организации местного самоуправления**

Учитывая наличие двух противоположных тенденций при установлении размеров муниципальных образований, используются следующие подходы:

1) **поселенческий**: основан на приоритете приближения органов МСУ к населению. Муниципальным образованием при этом являются все города, поселки, крупные сельские поселения, сельские советы, объединяющие малые поселения.

2) **экономический**: исходит из того, что критерием для создания муниципального образования служит уровень экономического развития, наличие инженерной и социальной инфраструктуры, что позволяет оказывать качественные услуги населению. В этом случае муниципальными образованиями являются только крупные города и сельские районы.

3) предполагает **создание двухуровневой системы муниципально-го образования** в соответствии с территориально-административным делением субъектов РФ.

#### **Муниципальное образование верхнего уровня:**

Создаются в крупных городах, сельских районах, из которых собственно состоит территория субъектов.



### **Муниципальное образование нижнего уровня:**

Создаются в поселках, мелких городах, сельских советах, которые, как правило, находятся на границах муниципальных образований верхнего уровня.

Функционированию двухуровневой модели препятствует бюджетная система РФ, в которой существует один уровень местных бюджетов.

На основе изложенных подходов в субъектах РФ сложились различные **модели** территориальных организаций МСУ:

**1) территориальная модель (районная):** единым муниципальным образованием при этой модели является административный район с расположенными на его территории городами районного значения (поселками, сельскими советами и поселениями). Число муниципальных образований в одном субъекте РФ при данной модели исчисляется десятками. Территориальные администрации создаются в городах районного значения, поселках, сельских советах. Эта модель проще других в управлении и принята в большинстве субъектов РФ.

**Недостаток модели** – лишает низовые звенья (мелкие населенные пункты) своего бюджета, муниципальной собственности и выборных органов МСУ.

**2) поселенческая (волостная) модель:** главной особенностью этой модели является наличие в субъекте РФ не одноуровневой, а двухуровневой государственной власти (центральной и районной власти). Число муниципальных образований в этой модели измеряется сотнями.

**3) двухуровневая модель:** при этой модели муниципальными образованиями являются административные районы и поселения внутри районов, но с обязательным разграничением полномочий между ними, наличием собственных источников доходов и муниципальной собственности.

### **4. Государственное регулирование местного самоуправления**

Эффективность местного самоуправления определяется:

- политикой государства по отношению к нему;
- системой взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- формой государственного регулирования местного самоуправления.

**Формами государственного регулирования МСУ являются:**

1) законодательное регулирование, которое заключается в определении предметов ведения и полномочий органов МСУ;

2) экономическое регулирование, которое осуществляется путем наделения органов МСУ собственностью, финансовыми средствами, а также возможностью использования механизмов налогового и бюджетного регулирования;

3) государственная поддержка, которая осуществляется посредством реализации федеральных и региональных программ социально-экономического развития;

4) контроль и надзор – заключается в установлении ответственности органов МСУ, должностных лиц МСУ за принимаемые решения и вообще любые действия или бездействия;

5) государственные гарантии прав, которые выражаются в соблюдении прав и обязанностей государственных и муниципальных служащих, а также конституционно гарантированных прав населения.

### **5. Предметы ведения и полномочия местного самоуправления**

Предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления установлены в Федеральном законе 2003 г. [22]

Вопросы местного значения, являющиеся предметами ведения местного самоуправления, разделены по типам муниципальных образований **на вопросы местного значения поселения, муниципального района и городского округа**. Общими для всех типов муниципальных образований являются такие вопросы, как:

- формирование, утверждение и исполнение соответствующих бюджетов;
- контроль за их исполнением, установление, изменение и отмена закрепленных за данным уровнем местных налогов и сборов;
- владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом.

Остальные вопросы местного значения четко разграничены между поселениями и муниципальными районами, а за городскими округами закреплена вся сумма вопросов местного значения поселений и муниципальных районов.

К ведению **поселений** отнесен круг вопросов, связанных в основном с повседневным жизнеобеспечением населения. Это:

- обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством;
- организация строительства и содержание муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
- организация в границах поселения тепло- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- обеспечение первичных мер пожарной безопасности;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры, для развития массовой физической культуры и спорта, массового отдыха;
- организация благоустройства и озеленения территории, планирование застройки поселений, организация освещения улиц, установка уличных указателей и т. п.

Многие вопросы местного значения отнесены к предметам ведения и поселения, и муниципального района. Разграничение между ними произведено по такому принципу, что в границах поселения за их решение отвечает поселение, а за межпоселенческие вопросы – муниципальный район.

Например, к вопросам **местного значения поселения** отнесены:

- организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;
- организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора в границах поселения;
- организация библиотечного обслуживания населения;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Полностью на **уровень муниципального района** вынесены вопросы, решение которых требует наличия развитой инфраструктуры и крупных затрат на ее поддержание. К ним относятся:

- организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;
- организация охраны общественного порядка;
- предоставление начального и среднего общего образования, дошкольного образования,
- обеспечение отдыха детей в каникулярное время;
- оказание основных видов медицинской помощи, организация и осуществление экологического контроля территории и ряд других.

При этом в сфере образования полномочия по финансовому обеспечению образовательного процесса (заработная плата педагогического персонала, учебные пособия, средства технического обеспечения учебного процесса и т. д.) возложены на органы государственной власти субъектов РФ. Эта мера призвана гарантировать получение качественных образовательных услуг во всех муниципальных образованиях независимо от состояния их доходной базы.

Учитывая различные возможности отдельных поселений (например, сельское поселение из нескольких населенных пунктов с общей численностью жителей 1-2 тысячи и городское поселение с населением 30-50 тысяч жителей), закон устанавливает, что органы местного самоуправления поселения и муниципального района вправе заключать между собой **соглашения о передаче друг другу части своих полномочий**. Данная норма позволяет экономически слабому и дотационному поселению передавать часть своих функций муниципальному району (с соответствующим сокращением объема дотаций), а городскому поселению – принимать на себя ряд функций муниципального района.

## **6. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий**

Особым предметом ведения органов местного самоуправления является выполнение ими отдельных **государственных полномочий**. Исходя из принципа субсидиарности, передача ряда государственных полномочий и функций на местный уровень является эффективной. Это позволяет экономить затраты на создание соответствующих территориальных государственных органов и улучшать обслуживание населения.

Всякое полномочие органа публичной власти включает в себя три компонента: **нормативно-правовое регулирование, финансирование, реальное предоставление тех или иных услуг**.

Вопросы местного значения закреплены за органами местного самоуправления. Что касается вопросов государственного значения, передаваемых органам местного самоуправления, то здесь **делегируются только полномочия по предоставлению услуг**. Уровень власти, осуществляющий нормативно-правовое регулирование в той или иной сфере, устанавливающий нормативы и стандарты предоставления услуг, а также различные социальные льготы, должен нести ответственность за их финансовое обеспечение. Реализация переданных полномочий должна быть подконтрольна государству. Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов РФ.

Федеральный закон 2003 г. [22] устанавливает, что финансовое обеспечение передаваемых государственных полномочий осуществляется только за счет **субвенций** из соответствующих бюджетов. В федеральном законе или законе субъекта РФ, предусматривающем наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должны быть перечислены:

- права и обязанности органов местного самоуправления и органов государственной власти, связанные с передачей полномочий;
- способы расчета нормативов для определения объема субвенций;
- перечень передаваемых с этой целью материальных средств или порядок их определения;
- порядок отчетности и контроля;
- условия и порядок прекращения полномочий.

Положения соответствующих федеральных и региональных законов вводятся в действие ежегодно и только в том случае, если в федеральном законе или законе субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год предусмотрены необходимые для этого средства. Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

## **7. Взаимоотношения органов местного самоуправления с территориальными структурами органов государственной власти.**

На территории муниципального образования действуют многочисленные **территориальные подразделения федеральных органов государственной власти**. Правовую основу их деятельности составляют отраслевые федеральные законы и ведомственные нормативные акты. Эти органы не вмешиваются в деятельность местного самоуправления, если это не входит в их должностные обязанности, а органы местного самоуправления не вмешиваются в деятельность органов государственной власти. Для решения общих задач между ними должно быть установлено **взаимодействие**. Муниципальное образование содействует государственным органам в аренде служебных помещений, выделении земельных участков, оказании социальных услуг для их работников (за средства последних). Решения органов местного самоуправления по вопросам местного значения обязательны для государственных органов и их работников как жителей муниципального образования.

К числу соответствующих государственных структур относятся следующие:

1) **Силовые, правоохранительные, фискальные органы**, т. е. воинские части, военкоматы, суды, органы прокуратуры, МВД, ФСБ, исправительно-трудовые учреждения, налоговые, казначейские, таможенные и другие органы, действующие в соответствии с поставленными перед ними задачами. Однако они обязаны согласовывать с органами местного самоуправления проводимые ими акции, способные повлиять на жизнедеятельность населения. Глава муниципального образования в пределах своих полномочий может давать этим органам отдельные поручения (например, провести проверку, представить информацию и т. п.). Силовые органы информируют главу муниципального образования – при соблюдении необходимой служебной тайны – о состоянии безопасности и правопорядка на территории и о своих мероприятиях. Муниципальное образование оказывает содействие в их работе.

2) **Инфраструктурные ведомства**, включая естественные монополии (электроэнергетику, газоснабжение, железную дорогу, почту, телеграф, средства телекоммуникации и т. п.). Большинство этих компаний акционировались, хотя государство сохранило решающее влияние на их деятельность, обладая нередко контрольным пакетом акций. Деятельность инфраструктурных ведомств оказывает огромное воздействие на жизнеобеспечение местных сообществ. Они могут выполнять отдельные поручения главы муниципального образования, данные в пределах его компетенции. Но в целом органы местного самоуправления практически не могут оказывать существенного влияния на деятельность естественных монополий и их ценовую политику.

3) **Органы государственного надзора** (служба финансово-бюджетного надзора Минфина, служба земельного кадастра, санэпиднадзор, ветеринарный надзор, экологический надзор, горный надзор, лесоохрана, водный надзор, рыбнадзор и т. п.). Их задача – проверять соблюдение законодательства и норм в соответствующих сферах всеми субъектами деятельности на территории муниципального образования, в т. ч. и самими органами местного самоуправления. Органы государственного надзора обязаны информировать органы местного самоуправления о выявленных нарушениях, выдавать нарушителям предписания об устранении нарушений. Органы местного самоуправления содействуют устранению нарушений и обязаны рассматривать адресованные им, а также муниципальным предприятиям и учреждениям, предписания, а кроме того, принимать соответствующие меры. Некоторые органы государственного надзора наделены правом наложения штрафных и иных санкций в административном порядке.

4) **Территориальные подразделения службы занятости.** Федеральные органы занятости населения во взаимодействии с органами местного самоуправления проводят большую работу по созданию и регулированию рынка рабочих мест, переподготовке кадров, учету граждан, нуждающихся в трудоустройстве, выплате пособий по безработице, снижая тем самым уровень социальной напряженности на местах.

5) **Территориальные органы Государственного пенсионного фонда,** работающие в тесном взаимодействии с муниципальными органами социальной защиты населения.

6) **Органы государственной статистики.** Органы местного самоуправления обязаны безвозмездно предоставлять им всю необходимую информацию в установленном порядке. Со своей стороны органы местного самоуправления заинтересованы в получении от статистических органов сводной, обзорной и аналитической информации и устанавливают с ними договорные отношения.

По ряду сфер деятельности, где имеются общие интересы государства и местного самоуправления, могут создаваться органы двойного подчинения. Типичным примером органа двойного подчинения является полиция. На органы полиции возложена как борьба с преступностью, которая является государственным делом, так и охрана общественного порядка, относящаяся по законодательству к вопросам местного значения.

## **Тема 2. Конституционно-правовое регулирование МСУ**

- 1) Понятие и состав правовой базы МСУ.
- 2) Конституционные основы МСУ.
- 3) Федеральное законодательство.
- 4) Региональное законодательство.
- 5) Муниципальные правовые акты.

### **1. Понятие и состав правовой базы МСУ**

**Правовая база МСУ** – это система законодательных и иных нормативных актов, на основе которых функционирует местное самоуправление.

Уровень развития правовой базы определяет эффективность функционирования органов МСУ.

**Правовая база МСУ включает:**

- 1) Конституцию РФ;
- 2) Федеральные законы, указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ и т.д.;
- 3) Региональные законы и нормативные акты;
- 4) Уставы и нормативные акты муниципального образования.

### **2. Конституционные основы МСУ**

Конституционное право и его нормы обладают высшей юридической силой в отношении всех других законодательных актов любого уровня.

Конституция РФ:

- 1) признает и гарантирует сам факт существования местного самоуправления;
- 2) провозглашает право МСУ на собственность, включая собственность на землю;
- 3) провозглашает право на самостоятельное решение вопросов местного значения, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета.

Положение Конституции РФ гарантирует невключение органов МСУ в систему органов государственной власти.

### **3. Федеральное законодательство**

Федеральное законодательство РФ относит к полномочиям федеральных органов государственной власти в области регулирования МСУ следующее:

- 1) определение общих принципов организации МСУ в РФ;
- 2) осуществление правового регулирования деятельности федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов РФ в области МСУ; правового регулирования прав, обязанностей и ответственности граждан, органов и должностных лиц МСУ по решению вопросов местного значения и при осуществлении переданных государственных полномочий.

Федеральные законодательные акты условно делятся на две группы:

- 1) Федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, постановления и определения Конституционного Суда РФ.
- 2) Федеральные отраслевые законы и иные нормативные акты, которые содержат отдельные нормы муниципального права.

#### **4. Региональное законодательство**

Поскольку муниципальная власть чаще взаимодействует с органами власти субъекта РФ, значение регионального законодательства для конкретного муниципального образования трудно переоценить.

Федеральное законодательство РФ (ФЗ № 131) относит к полномочиям органов субъекта РФ следующие права:

- 1) регулирование вопросов организации МСУ в субъектах РФ;
- 2) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов власти субъекта РФ в области МСУ;
- 3) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц МСУ по вопросам, регулирование которых отнесено к компетенции самого субъекта РФ, и при осуществлении отдельных государственных полномочий органов субъектов РФ, переданных с федерального уровня.

Федеральный закон (ФЗ № 131 от 2003 г.) по сравнению с ФЗ № 131 от 1995 г. значительно уменьшил права региональных властей в области регулирования местного самоуправления:

- 1) в области принятия и изменения законов субъектов РФ и контроля за соблюдением законодательства;
- 2) в принятии региональных программ развития МСУ;
- 3) в обеспечении гарантий, финансирования самостоятельности МСУ;
- 4) в области защиты прав граждан на осуществление МСУ;
- 5) в области законодательства о муниципальной службе;
- 6) в установлении порядка регистрации, уставов муниципального образования.

#### **5. Муниципальные правовые акты**

По вопросам местного значения органами, должностными лицами МСУ и населением принимаются муниципальные правовые акты. Наиболее типичными из этих актов являются:

- 1) положения о местных референдумах и местных выборах;
- 2) положения о территориальном общественном самоуправлении (ТОС) на территории МСУ;
- 3) положение о порядке управления собственностью муниципально-го образования;
- 4) правила землепользования и застройки;
- 5) правила торговли;
- 6) положения о муниципальном заказе;
- 7) положения о муниципальной службе.

Основным правовым актом муниципального образования является Устав муниципального образования.



### **Тема 3. Муниципальное образование в системе финансово-экономических отношений**

1) Характеристика финансово-экономической системы муниципального образования.

- рынок жилья,
- рынок труда,
- рынок инвестиций.

2) Муниципальный имущественный комплекс как экономическая основа местного самоуправления.

3) Предпринимательская деятельность в муниципальном образовании.

4) Современные технологии стимулирования малого предпринимательства в муниципальном образовании.

#### **1. Характеристика финансово-экономической системы муниципального образования**

Органы МСУ заинтересованы в устойчивом воспроизводстве социально-экономического потенциала территорий. При этом органы МСУ имеют соответствующие полномочия для более эффективного и рационального использования этого потенциала.

Согласно ФЗ № 131 введена новая типология муниципальных образований:

- 1) городской округ;
- 2) городское и сельское поселение;
- 3) муниципальный район;
- 4) межселенная территория;
- 5) внутригородская территория города федерального значения.

В Хабаровском крае на сегодняшний день создано:

**Первый территориальный уровень:** 2 городских округа, 17 муниципальных районов.

**Второй территориальный уровень:** 29 городских поселений, 188 сельских поселений.

Таким образом, в крае создана двухуровневая территориальная организация МСУ.

Органы МСУ в силу своего статуса занимают двоякую позицию:

1) они регулируют хозяйственные отношения на подведомственной им территории;

2) сами являются полноправными хозяйствующими субъектами, способными развивать и укреплять свой экономический потенциал.

Таким образом, деятельность органов МСУ разделяется на два направления: **властное** и **экономическое**.

Органы МСУ являются своего рода акционерными обществами, акционерами которого являются все без исключения жители муниципально-

го образования. Доходы на «акции» они получают в виде общественно значимых товаров и услуг.

Влияние органов МСУ на муниципальные предприятия осуществляется только в договорной форме путем регулирования и администрирования их хозяйственной деятельности.

**Структура финансово-экономической системы муниципального образования** представлена на рис. 2. Основными её элементами являются рынки жилья, труда и инвестиций.

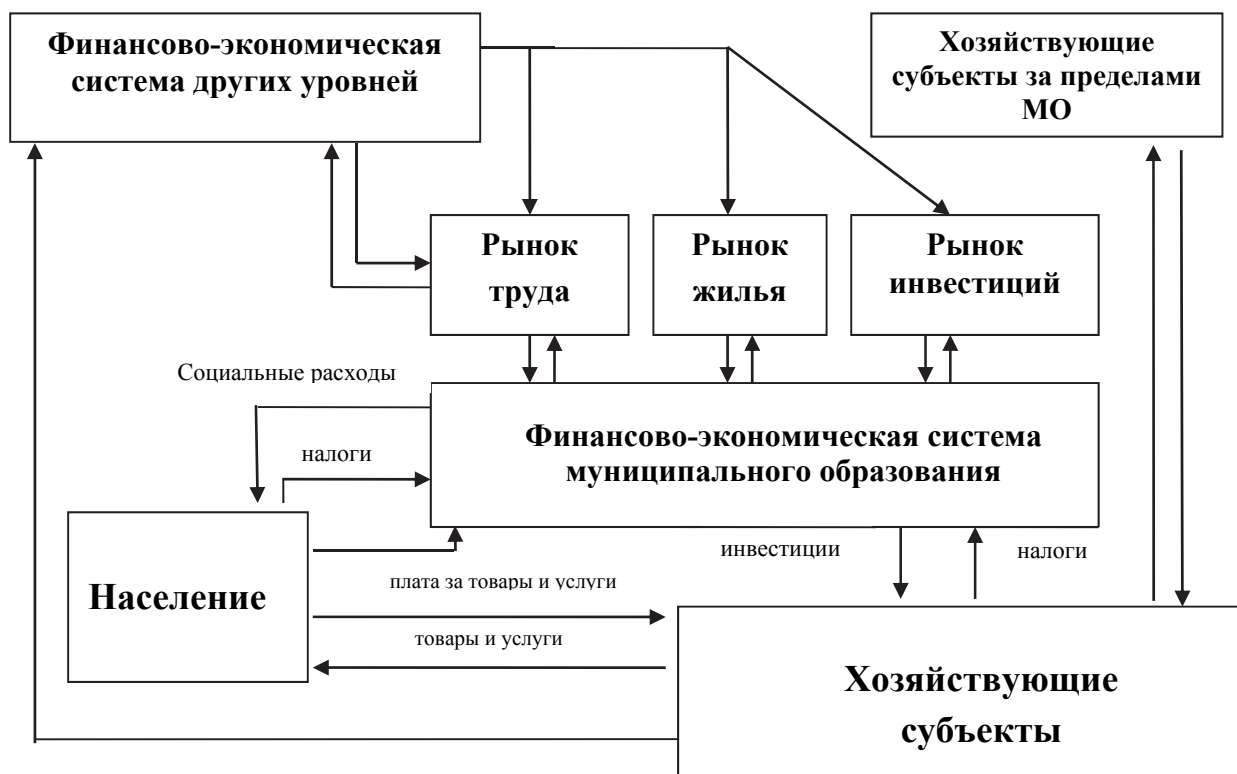


Рис. 2. Структура финансово-экономической системы муниципального образования

### **Рынок жилья**

Рынок жилья территориально ограничен рамками муниципального образования, поэтому вынужден приспосабливаться к особенностям территорий (плотность населения, природно-климатические условия, архитектурные особенности застройки, обеспеченность населения жильем).

Особенностью рынка жилья является неизбежность государственного вмешательства в его функционирование. Это связано с наличием ряда проблем, которые возникают в жилищной сфере:

- 1) формируется рыночный спрос на жилье, который неизбежно требует корректировки предложения жилья;
- 2) возникает зависимость между рынком жилья и рынком жилищных услуг, который формируется эксплуатационными организациями (служба заказчика);

3) возникает ситуация, когда изменение тарифов на квартплату и услуги ЖКХ влияет на спрос на жилье.

Регулирование процесса управления рынком жилья должно осуществляться централизованно, на уровне муниципального образования путем поддержки и дотаций строительным организациям и адресной социальной поддержки отдельных групп населения.

При установлении тарифов на квартплату органы МСУ должны учитывать взаимодействие двух рынков: жилья и услуг ЖКХ. Целесообразна также дифференциация тарифов в зависимости от качества и расположения жилья.

### **Рынок труда**

Рынок труда предполагает определенные отношения между работодателями и наемными рабочими по поводу купли-продажи рабочей силы.

Рынок труда обеспечивает под влиянием спроса и предложения перелив рабочей силы из одних секторов экономики в другие.

**Основные элементы регулирования рынка труда на территории муниципального образования:**

1) **биржи труда** (специализированные учреждения, которые осуществляют посреднические функции на рынке рабочей силы, т.е. регистрация безработных, их трудоустройство, профессиональная переподготовка, выплата пособий);

2) **частные посреднические фирмы** – это специализированные частные структуры, которые занимаются анализом рабочих мест, содействуют найму рабочей силы, занимаются подготовкой и переподготовкой трудовых ресурсов и регулируют трудовые отношения.

**Таким образом, регулирование рынка труда со стороны органа МСУ заключается в следующем:**

1) содействие занятости выпускников школ и профессиональных учебных заведений;

2) оказание адресной материальной помощи лицам, особо нуждающимся в социальной защите;

3) повышение конкурентоспособности рабочей силы, повышение квалификации работающих и организация профессиональной переподготовки для потерявших работу;

4) развитие новых форм взаимодействия с работодателем.

### **Рынок инвестиций**

В качестве объекта инвестирования может выступать имущество, имущественные комплексы (предприятия), нематериальные активы и другие финансовые инструменты (ценные бумаги).

В качестве инвесторов выступают финансово-кредитные организации, население и предприятия.

Муниципальная власть заинтересована в привлечении инвестиций на свою территорию. Для привлечения инвестиций необходимы предпосылки, связанные с экономико-географическим положением муниципального образования и с иными условиями, которые составляют инвестиционный потенциал территорий.

**Инвестиционный потенциал** – это привлекательность территории для инвестора.

**Всю совокупность факторов, которые составляют инвестиционный потенциал, можно разделить на две группы:**

**1) неизменяемые факторы:** выгодное географическое положение территорий, наличие эффективных природных ресурсов;

**2) изменяемые факторы:** транспортная доступность территорий, уровень качества жизни населения, наличие квалифицированных кадров, цена рабочей силы, емкость потребительского рынка, состояние окружающей среды, научно-техническая образовательная база.

Инвестор всегда тщательно изучает всю совокупность факторов. Инвестиционный потенциал муниципального образования является следствием продуманной и взвешенной инвестиционной политики органов МСУ.

**Структура инвестиционной политики:**

1) мероприятия по формированию благоприятного инвестиционного климата на территории;

2) инвестиционные программы, реализуемые за счет самих органов МСУ;

3) инвестиционные программы и проекты внешних инвесторов.

**Реализация инвестиционной политики позволяет решать следующие задачи:**

1) Создание рабочих мест.

2) Обеспечение наполнения бюджета доходами.

3) Реализация социальных программ.

4) Повышение конкурентоспособности территорий.

**2. Муниципальный имущественный комплекс как экономическая основа местного самоуправления**

**Экономическую основу местного самоуправления составляют:**

1) имущество, находящееся в муниципальной собственности;

2) средства местных бюджетов.

**В имущественный комплекс муниципального образования входят следующие компоненты:**

1) земля;

2) местные природные ресурсы;

3) муниципальное движимое и недвижимое имущество;

4) имущество хозяйствующих субъектов, если оно может быть использовано для оказания муниципальных услуг.

Показателем эффективности управления муниципальной собственностью является предоставление товаров и услуг, произведенных на основе использования объектов муниципальной собственности по их себестоимости.

Производство многих жизненно важных товаров и услуг на муниципальных предприятиях является убыточным за исключением предприятий общественного питания, бытового обслуживания населения, муниципальных организаций.

**Имущество, находящееся в ведении органов МСУ, должно быть предназначено для следующих целей:**

- 1) решения вопросов местного значения;
- 2) осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ;
- 3) обеспечения деятельности самих органов МСУ, должностных лиц, муниципальных служащих и работников муниципальных предприятий.

**Существуют следующие способы формирования муниципальной собственности:**

- 1) приобретение имущества на основе договора купли-продажи, дарения или иных сделок;
- 2) формирование муниципальной собственности в результате коммерческой и некоммерческой деятельности муниципальных предприятий и учреждений;
- 3) передача объектов государственной собственности в порядке разграничения собственности между уровнями власти.

**Объекты, входящие в состав муниципальной собственности, должны обладать следующими качествами:**

- 1) выполнять социальные, экономические и прочие функции, по каким-либо причинам не входящие в компетенцию федеральных, региональных органов власти;
- 2) выполнять важные функции для жизнеобеспечения населения муниципального образования (тепло-, водо-, газо-, электроснабжение);
- 3) функционировать в режиме либо самофинансирования, либо за счет бюджетных и внебюджетных источников муниципального образования.

Управление имущественным комплексом предполагает создание эффективной системы взаимоотношений органов МСУ с предприятиями различных форм собственности.

При построении хозяйственных связей между населением муниципального образования и хозяйствующими субъектами муниципалитетам наиболее выгодно взаимодействовать с предприятиями, находящимися в муниципальной собственности, т.к. практически вся прибыль, полученная в результате деятельности таких предприятий, становится собственностью органов МСУ, а это способствует укреплению финансово-экономической базы.

Органы власти получают возможность устанавливать непосредственный контроль над этими предприятиями (осуществлять регулирование цен и тарифов на продукцию, назначать и увольнять руководителей, заслушивать отчеты о деятельности таких предприятий).

### **3. Предпринимательская деятельность в муниципальном образовании**

Согласно ГК РФ **предпринимательской деятельностью** признается самостоятельно осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на получение прибыли от использования имущества, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг.

В системе предпринимательства органы МСУ выступают в роли самостоятельно хозяйствующих субъектов. Из-за низкого уровня рентабельности в отраслях муниципального хозяйства органы МСУ вынуждены включаться в хозяйственный оборот и самостоятельно производить многие товары и услуги, которые не привлекают частный бизнес, но имеют важное социально-экономическое значение для населения. При этом источником хозяйственной деятельности органов МСУ являются налоги.

Для муниципального образования характерно малое предпринимательство. Существуют программы поддержки малого предпринимательства в муниципальном образовании.

**Формы финансово-хозяйственной деятельности МСУ с целью предпринимательства:**

- 1) сдача имущества в аренду;
- 2) приватизация и продажа убыточных объектов муниципальной собственности;
- 3) размещение муниципального заказа;
- 4) участие в создании предприятий с долевой собственностью;
- 5) создание муниципальных предприятий в конкурентоспособных и прибыльных отраслях.

Основу муниципального предпринимательства могут составлять чисто рыночные операции, следовательно, предпринимательская активность муниципалитетов может быть направлена только лишь на получение предпринимательским путем недостающих органам МСУ ресурсов.

**Главные целевые ориентиры деятельности органов МСУ в отношении поддержки и развития частного бизнеса:**

**1) принцип селективности (отбора)** – согласно этому принципу в сферу поддержки органов МСУ могут войти только экономически устойчивые хозяйствующие субъекты, основные направления деятельности которых соответствуют экономическим приоритетам муниципального образования (обеспечение занятости населения).

**2) принцип поддержки стимулирования малого бизнеса на плановой основе:** с этой целью разрабатываются программы развития и поддержки малого предпринимательства.

**Для получения средств под программу необходимо предоставить следующую информацию:**

- 1) оценка социально-экономического положения территорий;
- 2) направление развития бизнеса;
- 3) цели развития предпринимательства;
- 4) формы и методы осуществления программ;
- 5) финансово-кредитное и материальное обеспечение программ.

#### **4. Современные технологии стимулирования малого предпринимательства в муниципальном образовании**

**1) Механизм стартового финансирования малых предприятий** заключается в предоставлении на льготных условиях банковских кредитов на покупку оборудования и другие цели.

**2) Ослабление налоговой нагрузки на предпринимательские структуры.**

**3) Муниципальный заказ,** размещение и финансирование которого основано на проведении конкурса.

**Размещение заказа может осуществляться:**

1) путем проведения торгов в форме:

- открытого конкурса;
- открытого аукциона;
- аукциона в электронной форме.

2) без проведения торгов:

- запрос котировок;
- у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).

С 1 января 2011 г. все заказчики (областные и муниципальные) должны размещать всю информацию о закупках на едином (федеральном) официальном сайте. Кроме того, с 1 января 2011 г. отменилась обязательность публикации информации о размещении заказов в официальных печатных изданиях.

Процедура проведения торгов (конкурсы и аукционы) существенно не изменилась: дополнен список документов, которые должны содержаться в заявке участника конкурса (аукциона), двумя новыми пунктами:

1) необходимо прикладывать копии учредительных документов (для юридических лиц);

2) копии решения об одобрении или о совершении крупной сделки либо копии такого решения.

Кроме этого, дана развернутая расшифровка того, что понимается под документами, подтверждающими полномочия лица на осуществление действий от имени участника размещения заказа.

**4) «Техническая» помощь муниципалитетов:**

а) юридическая (предполагает содействие при регистрации фирм);

б) организационно-финансовая – это поиск потенциальных инвесторов и помощь в составлении бизнес-планов;

в) инженерно-конструкторская (заключается в конструировании и создании необходимой документации нового продукта или новой технологии);

г) маркетинговая помощь – это содействие продажам, рекламное обеспечение;

д) бухгалтерско-счетоводческая помощь (помощь в открытии банковского счета, ведение бухгалтерских документов, осуществление платежей, анализ банковских поступлений, налогов).

## **5. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗЛИЧНЫМИ СФЕРАМИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

### **Тема 1. Реализация государственной политики в процессе государственного управления**

- 1) Сущность и содержание основных этапов государственной политики.
- 2) Классификация государственной политики.
- 3) Определение основных целей и приоритетов государственной политики.
- 4) Методы разработки альтернативных вариантов в государственной политике.

#### **1. Сущность и содержание основных этапов государственной политики**

**Государственная политика** – это целенаправленная деятельность органов государственного управления по решению общественных проблем, достижению и реализации целей развития общества и его отдельных сфер.

**Государственная политика** – это средство, с помощью которого государство достигает целей в конкретных областях общественной жизни. В процессе реализации государственной политики используются административно-правовые, экономические, финансовые методы воздействия.

**Государственная политика должна обладать следующими свойствами:**

- 1) открытостью,
- 2) ориентированием на конечный результат,
- 3) конкурентностью.

#### **Этапы реализации государственной политики:**

- 1) определение общественно значимых проблем и целей;
- 2) формирование политики;
- 3) осуществление (реализация) политики;
- 4) оценка политики.



### **Основные цели государственной политики:**

- 1) защита граждан, их деятельности и принадлежащей им собственности;
- 2) создание условий для производства общественно необходимых товаров и услуг;
- 3) обеспечение социальной активности в обществе.

### **2. Классификация государственной политики**

Под **классификацией государственной политики** следует понимать модели и виды государственной политики.

В зависимости от того, кто играет главную роль в разработке целей, задач, мероприятий и программ выделяют три модели:

**1) Модель «сверху вниз»** – решения принимаются на высших уровнях власти управления, затем доводятся до нижних уровней и конкретных исполнителей. При этой модели конкретные исполнители не играют решающей роли в разработке политики.

**2) Модель «снизу вверх»** – формирование государственной политики начинается с нижних структур, при этом активно привлекаются общественные группы и организации; на основании их предложений и с учетом их мнений разрабатывается целостная государственная политика в масштабах страны.

**3) Модель смешанная** объединяет два вышеперечисленных подхода, когда существуют механизмы привлечения к разработке государственной политики граждан, государственных служащих при сохранении сильного централизованного управления.

#### **Виды государственной политики:**

- 1) финансовая;
- 2) денежно-кредитная;
- 3) ценовая;
- 4) регионально-экономическая;
- 5) внешнеэкономическая;
- 6) структурная.

### **3. Определение основных целей и приоритетов государственной политики**

Разработка государственной политики начинается с определения основных целей и приоритетов государства в той области, которая нуждается в государственном регулировании и воздействии.

Основные проблемы в различных областях в основном обусловлены ограниченными ресурсами общества, поэтому выбираются лишь первостепенные проблемы (преступность, болезни, эпидемии, бедность).

При определении приоритетов государственной политики используются следующие подходы:

**1) политический** – выбор приоритетов происходит в процессе острой политической борьбы между различными партиями и группами; приоритеты при таком подходе выбираются в зависимости от расстановки политических сил и от глубины конфликтов;

**2) субъективный** – приоритеты выбираются в соответствии с определенными стандартами, нормами, нормативами;

**3) объективный** – приоритеты выбираются на основе набора количественных показателей, которые позволяют наиболее рационально оценить проблемы и способы их решения.

#### **4. Методы разработки альтернативных вариантов в государственной политике**

Поскольку одним из характерных свойств государственной политики является конкурентность, разрабатывается несколько альтернативных вариантов государственной политики.

##### **Критерии выбора альтернативной государственной политики:**

- 1) экономические показатели,
- 2) социальные показатели,
- 3) политические факторы,
- 4) факторы технической реализации государственной политики,
- 5) показатели результативности.

**Разработка альтернативных вариантов государственной политики осуществляется с помощью следующих методов:**

- 1) опрос экспертов;
- 2) изучение и обзор печатных изданий;
- 3) научные исследования;
- 4) практические эксперименты;
- 5) обобщение и классификация факторов и явлений;
- 6) сравнение с идеальной моделью государственной политики;
- 7) сравнительный анализ и аналогии;
- 8) мозговая атака.

После того как определены и разработаны альтернативные варианты, предстоит выбрать основной вариант государственной политики. Существует несколько методов, которые позволяют выбрать окончательный вариант:

- 1) сравнение по издержкам и выгодам;
- 2) выбор на основе согласия большинства политических и социальных групп;
- 3) выбор путем голосования, референдума;
- 4) ранжирование целей и результатов, оценка с точки зрения конкретных потребностей.

## **Тема 2. Деятельность государства в социально-экономической сфере**

- 1) Сущность и основные направления государственного регулирования социально-экономических процессов.
- 2) Функции государственного регулирования социально-экономических процессов.
- 3) Организация регулирования социально-экономических процессов.

### **1. Сущность и основные направления государственного регулирования социально-экономических процессов**

Вопрос о необходимости государственного регулирования экономики и социальной сферы относится к разряду дискуссионных. Чаще всего употребляется понятие управление экономикой и социальной сферой. В условиях рынка считается недопустимым активное вмешательство государства в экономические процессы. Наиболее адекватной формой управленческих воздействий со стороны государства является косвенное воздействие на течение социально-экономических процессов, т.е. применяется понятие «государственное регулирование социально-экономических процессов».

Государственное управление социально-экономическими процессами:

- 1) нацелено на процессы, которые обусловлены фазами экономического развития, экономическими реформами и их социальными последствиями;
- 2) регулирует общеэкономические процессы с использованием эффективных регуляторов экономики, таких как налогообложение, ценообразование, кредитование и инвестиции в развитие предпринимательства;
- 3) охватывает направления, которые связаны с эффективным использованием имеющихся природных, материальных, трудовых и финансовых ресурсов.

### **2. Функции государственного управления социально-экономическими процессами**

К функциям государственного управления социально-экономическими процессами относится:

- 1) анализ и оценка социально-экономических процессов, которые определяют фактическое состояние социально-экономического объекта управления;
- 2) прогнозирование тенденций развития социально-экономических процессов (основана на первой функции);
- 3) стратегическое планирование развития социально-экономических процессов, цель которого обосновать и принять оптимальное решение по выбору приоритетных направлений социально-экономического развития;
- 4) организация процесса регулирования, заключающаяся в разработке и совершенствовании экономических механизмов регулирования социально-экономических процессов;

5) реализация принятых и утвержденных направлений развития социально-экономических процессов.

### **3. Организация регулирования социально-экономических процессов**

Организация государственного регулирования социально-экономических процессов направлена на разработку оптимальной стратегии и тактики развития экономики.

Эффективность регулирования зависит от отраслевой и региональной структуризации экономики, от квалификации государственных и муниципальных служащих.

В регулировании социально-экономических процессов принимают участие совместно органы государственной власти РФ, субъектов РФ и органы МСУ. Их деятельность заключается в создании планов социально-экономического развития соответствующих территорий на кратко-, средне- и долгосрочную перспективу.

Основная цель организации процесса управления и регулирования - это создать благоприятные условия для всех экономических субъектов.

Общее организующее управление осуществляет Правительство РФ. На местах руководящую роль играют территориальные министерства, а также администрации муниципального образования и их структурные подразделения.

### **Тема 3. Деятельность государства в социально-культурной сфере**

1) Значение и основные функции государственного управления в социально-культурной сфере.

2) Механизм реализации государственной политики в социально-культурной сфере.

3) Особенности государственного управления образованием и здравоохранением.

#### **1. Значение и основные функции государственного управления в социально-культурной сфере**

Значение заключается в регулировании с помощью правовых, административных и экономических рычагов социально значимых процессов.

##### **Государственное управление в этой сфере направлено:**

1) на утверждение такого образа жизни, который соответствует полноценному развитию личности;

2) поддержание на должном уровне социально-политической активности населения;

3) создание равных условий для удовлетворения интересов разных групп населения.

## **Основные функции государственного управления в социально-культурной сфере:**

- 1) создание благоприятных условий для воспроизводства населения страны;
- 2) сохранение здоровья и трудоспособности населения;
- 3) укрепление семьи и забота о подрастающем поколении;
- 4) сохранение и приумножение культурного достояния;
- 5) организация отдыха населения;
- 6) создание благоприятных условий для занятия наукой, туризмом, спортом и т.д.

## **2. Механизм реализации государственной политики в социально-культурной сфере**

### **1) Система социальной защиты**

**Социальная защита** – это комплекс мер, осуществляемых государством в различных сферах деятельности, которые обеспечивают население минимально необходимым комплексом благ.

#### **Программы:**

- 1) «Социальная поддержка инвалидов».
- 2) «Развитие социального обслуживания семьи и детей».

Субъектами социальной защиты являются учреждения, институты, муниципальные и государственные органы, которые непосредственно осуществляют и контролируют процессы социальной защиты.

Основой социальной помощи являются дотации, субсидии, материальная помощь.

### **2) Система социального страхования**

Механизм социального страхования действует на основе создания системы обязательного страхования населения (два вида: пенсионное и социальное (обязательное медицинское) страхование).

В случае страхования защита действует при временной потере трудоспособности, по достижению пенсионного возраста, в случае потери кормильца и т.д.

### **3) Механизм обеспечения**

Этот элемент действует в сфере защиты малоимущего и нетрудоспособного населения. Действие механизма направлено на выравнивание различий в доходах населения, в обеспечении его жильем, работой и т.д.

## **3. Особенности государственного управления образованием и здравоохранением**

### **Государственное управление в сфере образования**

В России сложилась система государственных органов управления образованием: Министерство образования РФ; соответствующие управления (департаменты, отделы) в других министерствах и ведомствах, кото-

рые 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 образования, входящие в администрации района), но они не являются государственными органами.

#### **Государственные органы образования:**

- разрабатывают целевые программы, государственные образовательные стандарты;
- создают структуру образования;
- осуществляют государственную аккредитацию образовательных учреждений (после этого они вправе выдавать документы, дипломы об образовании единого государственного образца);
- устанавливают эквивалентность документов об образовании, в частности иностранных (нострификация);
- определяют порядок аттестации педагогических работников;
- финансируют созданные ими образовательные учреждения и устанавливают нормативы материальной и иной обеспеченности образовательного процесса.

Основную роль в осуществлении государственной политики в области образования играет Министерство образования и науки РФ. Оно руководит подчиненными ему образовательными учреждениями и выполняет функциональные обязанности по отношению к неподчиненным образовательным учреждениям.

#### **Министерство образования и науки РФ:**

- обеспечивает сохранение единого образовательного пространства РФ, условия для реализации конституционного права граждан на образование;
- координирует сферы образования и научно-исследовательской деятельности;
- внедряет научные разработки в сферу образования;
- проводит кадровую политику;
- координирует и контролирует деятельность других исполнительных органов в сфере образования;
- разрабатывает типовые положения об образовательных учреждениях;
- устанавливает для подведомственных учреждений ежегодные контрольные цифры всех категорий обучающихся и порядок приема граждан в государственные учреждения среднего и высшего профессионального образования;
- создает действующие на общественных началах советы по защите докторских и кандидатских диссертаций (диссертационные советы), устанавливает правила защиты, присваивает ученую степень доктора наук (эта

функция возложена на Высшую аттестационную комиссию, являющуюся структурной частью министерства);

- издает нормативные акты, обязательные для ведомств, в ведении которых находятся образовательные учреждения и органы управления образованием.

Образовательные учреждения бывают дошкольными, общеобразовательными (начальное общее, основное общее, среднее или полное общее образование), специальными (для лиц с отклонениями в развитии), дополнительного образования (например, второе высшее образование) и др.

### **Государственное управление в сфере здравоохранения**

Труд человека непосредственно связан с состоянием его здоровья, физического и психического. Федеральным органом, осуществляющим управление в области охраны здоровья и координирующим в этой сфере деятельность других органов исполнительной власти, является Министерство здравоохранения РФ. Оно действует в тесном контакте с соответствующими органами субъектов Федерации, 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 здравоохранения РФ:**

- разрабатывает основы государственной политики в области здравоохранения;

- организует систему медицинской помощи населению;

- осуществляет государственный санитарно-эпидемиологический надзор, охрану здоровья населения;

- организует научные исследования по вопросам здравоохранения, внедряет их в медицинскую практику;

- обеспечивает нормативы и стандарты, контролирует качество медицинской помощи и лечебных средств;

- приводит медицинскую экспертизу в случае заболеваний, инвалидности;

- заботится об охране семьи, материнства, детства;

- занимается медицинским обязательным (для всех работающих граждан) и добровольным страхованием.

В укреплении здоровья населения участвует Государственный комитет РФ по физической культуре и спорту. 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 стихийных бедствий. Оно функционирует в контакте с соответствующими службами министерств обороны, внутренних дел, путей сообщения, на местах имеет свои штатные и внештатные центры.

#### **Тема 4. Конфликты в государственно-административной сфере**

1) Понятие и причины конфликтов в государственно-административной сфере.

2) Типология государственно-административных конфликтов.

3) Виды конфликтов, формы и способы их разрешения.

##### **1. Понятие и причины конфликтов в государственно-административной сфере**

**Конфликты в государственно-административной сфере** – это одна из самых многочисленных разновидностей социально-политических конфликтов, которые возникают из-за различий интересов, соперничества и борьбы всевозможных государственных структур, общественных институтов власти по поводу перераспределения и реализации этой власти.

**Объект конфликта** в государственно-административной сфере – это распоряжение властью.

**Особенностью** конфликтов является то, что они имеют не случайный, а системный характер.

##### **Причины (источники) конфликтов:**

1) иерархичность структуры управления, которая способствует противоречиям между субъектами управления;

2) нечеткая организация самой власти и, соответственно, нечеткое разграничение полномочий различных государственных органов и государственных служащих;

3) факт существования системы ротации кадров;

4) расхождение мнений государственных служащих в определении ими базовых ценностей, политических идеалов и текущих событий;

5) намеренное манипулирование информацией при наличии коммуникаций и информационных систем управления.

##### **2. Типология государственно-административных конфликтов**

Все многообразие конфликтов, которые существуют в обществе, можно свести к следующей схеме:

1) между государством и обществом (в проблеме легитимности власти);

2) между различными ветвями власти (законодательная, исполнительная, судебная);



3) между государством и отдельными политическими институтами (например, политическими партиями);

4) между государственно-правовой системой и оппозицией, которая стремится изменить эту проблему;

5) между государством и личностью (соблюдение прав человека).

### **3. Виды конфликтов, формы и способы их разрешения**

#### **1) проблема легитимности**

Если власть не отвечает интересам большинства населения и не может обеспечить эффективность управления, то она теряет авторитет в обществе. Наиболее характерным типом конфликта этой типологии является гражданское неповиновение.

Способы разрешения конфликтов – смена власти.

#### **2) конфликты между государственными органами центрального, регионального и местного уровня**

Причина конфликтов имеет нормативно-правовой характер.

Способ разрешения конфликтов – составление договоров между субъектами Федерации, центральными органами и органами государственной власти на местах, в которых четко прописаны полномочия и обязанности органов.

#### **3) внутриорганизационные конфликты в государственных учреждениях**

Гасятся конфликты составлением должностных инструкций, регламентов, которые позволяют разграничить деятельность структурных подразделений отделов.

#### **4) конфликты между политическими и государственно-административными структурами**

В основном происходят в исторические переходные периоды.

Гасятся с помощью рычагов административного давления и механизмов персональной ответственности государственных чиновников.

#### **5) конфликты между государственными структурами и частным сектором**

Главный источник противоречий – государство, которое стремится усилить свой контроль над частными структурами, а те, наоборот, пытаются освободиться от чрезмерной опеки государства.

Урегулирование конфликтов такого рода зависит от совершенствования стиля руководства чиновников государственных структур и роста организованности частного сектора (создание различного рода ассоциаций, объединений, союзов, которые способны защитить интересы частных структур).

## **6. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

### **Тема 1. Организация совершенствования систем государственного и муниципального управления**

- 1) Основные направления и формы совершенствования систем государственного и муниципального управления.
- 2) Основные закономерности и принципы системного подхода к организационным мероприятиям по совершенствованию систем государственного и муниципального управления.
- 3) Организация и внедрение оргпроекта системы.

#### **1. Основные направления и формы совершенствования систем государственного и муниципального управления**

В совершенствовании систем государственного и муниципального управления выделяют три основных направления: **правовое, организационное и информационно-техническое.**

**В правовом** направлении акцент делается на совершенствовании правовых (административных) форм и методов государственного и муниципального управления. Например, совершенствование порядка принятия актов управления, регламентации отношений между субъектом и объектом управления, а также внутри субъекта управления и т.п. Работу по этому направлению ведут юристы – специалисты по административному праву.

**В организационном** направлении основное внимание уделяется совершенствованию организационных форм и методов управления. Например, совершенствование организационных структур органов управления, регламентов работы аппарата управления и т.д. Эту работу выполняют в основном экономисты – специалисты по организации управления.

**В информационно-техническом** направлении осуществляется работа по совершенствованию потоков информации и ее обработки с помощью средств электронно-вычислительной техники. Этими работами занимаются, в основном, специалисты по использованию вычислительной техники в государственном и муниципальном управлении.

Для эффективного совершенствования систем государственного и муниципального управления указанные три направления должны быть объединены в одно – **комплексное совершенствование управления на основе системного подхода.**

Совершенствование систем государственного и муниципального управления осуществляется в форме разработки отдельных организационно-технических мероприятий: предложений, рекомендаций и т.п. Все такие

мероприятия носят характер **частичного совершенствования** систем государственного и муниципального управления, например:

- разработка устава территориального образования, положения о структурных подразделениях и должностных инструкций, инструкций или рекомендаций по выполнению отдельных функций системы государственного или муниципального управления;

- внедрение в работу органов государственного и муниципального управления средств вычислительной и организационной техники, форм и методов управленческого труда и его организации и т.п.

При таком совершенствовании управления повышается эффективность функционирования отдельного элемента или подсистемы без изменения взаимосвязанных с ним других элементов или подсистем. В результате между ними возникает определенная рассогласованность, которая возрастает с увеличением количества элементов или подсистем, подвергшихся частичному совершенствованию.

В результате эффективность системы управления от такого совершенствования в значительной степени снижается, поэтому после определенного количества мероприятий по частичному совершенствованию подсистем и элементов системы государственного или муниципального управления необходимо осуществление ее комплексного совершенствования на основе **системного подхода**.

Такое совершенствование можно осуществить только на основе системы разработки **нормативной модели** системы государственного или муниципального управления в форме **оргпроекта**.

**Оргпроект** усовершенствованной системы государственного или муниципального управления позволяет:

- во-первых, четко представить все элементы системы управления;
- во-вторых, увязать все элементы в единую систему;
- в-третьих, в полной мере реализовать методологию совершенствования систем управления, базирующихся на **структурно-функционально-целевом методе**.

Оргпроектирование системы государственного или муниципального управления отличается от разработки ее нормативной модели субъектом и порядком проектирования, а также включением в проект необходимых обоснований решений по элементам нормативной модели, например, организационной структуры органов и структурных подразделений, численности их работников и т.п.

## **2. Основные закономерности и принципы системного подхода к организационным мероприятиям по совершенствованию систем государственного и муниципального управления**

К **закономерностям** организации построения и совершенствования систем государственного и муниципального управления относится:

- совместность работы заказчика и разработчика оргпроекта (нормативной модели) системы государственного или муниципального управления;
- обоюдная ответственность заказчика и разработчика за результаты разработки и внедрения усовершенствованной системы управления.

К общим принципам организации построения и совершенствования систем государственного и муниципального управления относятся принцип **триединости** и принцип **первого руководителя**.

Сущность принципа **триединости** организации построения и совершенствования систем управления заключается в том, что совершенствование государственного и муниципального управления рассматривается как совокупность научных исследований и проектных разработок по проблемам управления, подготовки и переподготовки управленческих кадров и осуществление работ по совершенствованию управления на конкретных объектах.

Из этого принципа вытекает **два требования**. **Первое** – совершенствование управления на конкретном объекте должно осуществляться на основе проведения научных исследований и проектных разработок и сочетаться с выполнением мероприятий по подготовке и переподготовке управленческих кадров данного объекта. **Второе** – специализированные организации, осуществляющие разработку оргпроектов усовершенствованных систем государственного и муниципального управления, должны также вести научные исследования по проблемам управления и осуществлять подготовку и переподготовку управленческих кадров.

**Принцип первого руководителя** означает, что возглавлять работу по совершенствованию системы управления должен первый руководитель того объекта, на котором осуществляется совершенствование системы управления.

**К специфическим принципам организации** построения и совершенствования систем государственного и муниципального управления относятся следующие принципы:

- **Специализация** подразделений органов государственного и муниципального управления по совершенствованию управления. Как показала практика, трудно, а часто и невозможно достигнуть эффективных результатов в совершенствовании систем государственного и муниципального управления, если эта работа в органе управления поручается структурному подразделению, например, организационному отделу в качестве дополнительной.

- **Совмещение** в одном подразделении всех работ по совершенствованию системы управления. В противном случае единая проблема будет раздроблена между несколькими подразделениями и создание целостной системы управления будет в значительной степени затруднено или даже невозможно.

Таким образом, комплексный подход к организации совершенствования систем государственного и муниципального управления проявляется в том, что такое совершенствование включает:

- проведение научных исследований и проектных разработок по конкретным системам государственного и муниципального управления;
- учебу управленческих кадров этих систем управления.

**Системный подход к организации совершенствования систем управления** заключается в увязке всех работ по указанным направлениям (научные исследования, проектирование, подготовка кадров) в единое целое на основе планирования этих работ.

### **3. Организация и внедрение оргпроекта системы**

Организация разработки оргпроекта системы государственного или муниципального управления определяется видом совершенствования и теми целями, которые ставятся перед разработчиками оргпроекта.

Общая схема разработки оргпроекта комплексного совершенствования системы государственного или муниципального управления на основе системного подхода включает следующие **этапы**:

- 1) Принятие решения органом государственного или муниципального управления о необходимости разработки оргпроекта комплексного совершенствования системы управления.
- 2) Заключение договора со специализированной организацией на разработку оргпроекта системы управления.
- 3) Предпроектное обследование (диагностический анализ) существующей системы управления.
- 4) Составление и утверждение технического задания на разработку оргпроекта системы управления.
- 5) Детальное обследование подсистем существующей системы управления.
- 6) Разработка оргпроекта системы управления.
- 7) Рассмотрение оргпроекта системы управления в органе государственного или муниципального управления.
- 8) Доработка, при необходимости, оргпроекта системы управления разработчиком по замечаниям заказчика.
- 9) Утверждение оргпроекта системы управления руководителем органа государственного или муниципального управления.
- 10) Организация аппаратной учебы работников органа управления по ознакомлению с оргпроектом системы управления.
- 11) Внедрение оргпроекта системы управления. Диагностический анализ системы государственного или муниципального управления необходимо производить по всем подсистемам управления.

Наиболее эффективным направлением комплексного совершенствования систем государственного и муниципального управления является разработка их типовых нормативных моделей для каждого уровня государственного (республика в составе Российской Федерации, край, область) и муниципального (город, район) управления. Разработанные для каждого уровня государственного и муниципального управления типовые нормативные модели систем государственного и муниципального управления могут быть привязаны каждым органом государственного или муниципального управления, исходя из местных условий.

Однако следует учитывать, что типизация нормативных моделей возможна при условии учета и выполнения требования общей закономерности государственного и муниципального управления: «единство функций и процессов на каждом уровне государственного и муниципального управления». Такое единство обеспечивается установлением федеральными законами об основных принципах государственного управления в субъектах федерации и местного самоуправления в Российской Федерации функций и прав (полномочий) органов управления и обязанностей и прав их руководителей.

Типизация нормативных моделей систем государственного и муниципального управления не только обеспечит организационно-методические условия для создания единой системы государственного управления Российской Федерации, но и в относительно короткий промежуток времени позволит на научной основе повысить эффективность функционирования государственного и муниципального управления.

Повышение эффективности указанного управления обеспечат нормативные модели систем государственного и муниципального управления, элементы которых будут использованы служащими органов управления в качестве стандартов их деятельности.

Эти стандарты деятельности служащих органов государственного и муниципального управления, разработанные на основе системной методологии, с одной стороны, направят все действия служащих на достижение целей органов управления; с другой стороны, позволят обеспечить контроль за выполнением этих стандартов и оценку результатов деятельности служащих.

После разработки оргпроекта системы государственного или муниципального управления он передается исполнителем для рассмотрения органу управления.

## **Тема 2. Повышение эффективности системы государственного и муниципального управления**

- 1) Понятие эффективности системы государственного и муниципального управления.
- 2) Подходы к определению эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления за рубежом.
- 3) Оценка эффективности муниципального управления.

### **1. Понятие эффективности системы государственного и муниципального управления**

В литературе по управлению в социально-экономических системах методология исследования эффективности базируется на предпосылке о том, что **эффективность управления определяется посредством сопоставления эффекта, т.е. результата, полученного в системе, с затратами, направленными на достижение данного результата.**

В методологическом отношении наиболее сложным является определение эффекта управления **как воздействия, оказываемого на управляемый объект в социально-экономической системе.** Такой эффект управления, выраженный системой параметров, характеризующих новое состояние объекта управления, достигается в результате управленческих воздействий. При этом все элементы социально-экономической системы используются в соответствии с их назначением наиболее рациональным способом.

В некоторых методиках рекомендуется оценка эффективности затрат, связанных с управлением в социально-экономических системах. При этом производится соизмерение общего эффекта объекта и затрат на управление. Такое сопоставление в значительной степени направлено на выявление **не абсолютной эффективности управления, а сравнительной эффективности по различным вариантам.**

Заслуживает внимание подход к оценке эффективности управления в социально-экономических системах, предложенный учеными Московского государственного университета. В соответствии с этим подходом эффективность предлагается рассматривать с точки зрения эффективности самой социально-экономической системы (широкая эффективность) и с позиций подсистемы управления (узкая эффективность).

**Узкая эффективность** оценивается по затратам живого и овеществленного труда на определенное управленческое действие и по изменению показателей подсистемы управления. При этом действительная эффективность возникает в таких случаях, когда:

- затраты на управление сократились, а показатели качества управления не изменились или даже улучшились;

- затраты на управление не изменились, а показатели качества управления улучшились;

- затраты на управление возросли, но показатели качества управления улучшились в большей мере.

**Широкая эффективность** предполагает сопоставление затрат на управление с показателями деятельности социально-экономической системы в целом. В социально-политических системах, к которым относится государственное и муниципальное управление, имеются различные подходы к определению эффективности управления.

Представляет интерес подход, в соответствии с которым эффективность оценивается **по степени обеспеченности интересов общества и государства**.

Профессор Г. В. Атаманчук предложил комплекс показателей, характеризующих эффективность организации и функционирования субъектов государственного управления. К таким показателям он относит:

- целеориентированность;
- затраты времени на осуществление определенного объема управленческих операций;
- стиль функционирования государственно-управленческой системы, оцениваемый по реальной практике;
- организационная сложность субъекта государственного управления;
- экономические, социальные, кадровые, технические издержки на содержание и обеспечение функционирования государственно-управленческой системы, рассматриваемые в соотношении с социальными результатами деятельности управляемых объектов.

**Эффективность функционирования систем государственного и муниципального управления может оцениваться по степени достижения их целей.**

В качестве показателей достижения основной цели системы государственного или муниципального управления ранее рассматривалось **три коэффициента**:

1) коэффициент уровня выживания населения соответствующего территориального образования ( $KЦ_{\text{вж}}$ ),

2) коэффициент уровня жизни населения на соответствующей территории ( $KЦ_{\text{жж}}$ );

3) коэффициент уровня нарушения прав человека на соответствующей территории ( $KЦ_{\text{нпч}}$ ), уровня свободного развития человека.

## **2. Подходы к определению эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления за рубежом**

В зарубежных странах проявляется большой интерес к поискам путей повышения производительности, эффективности, качества и результативности деятельности государственных организаций.



Для США характерно использование методичного подхода, требующего разработки программы повышения производительности и эффективности государственных органов и организаций. Типичная такая программа включает 10 этапов (шагов).

**1 этап.** Определение и получение поддержки. Постановка разумных целей, подбор соответствующих кадров, финансовое обеспечение программы, организационное оформление исполнителей программы, согласование позиций (целей программы) высшего руководства соответствующих государственных структур и выборных официальных лиц.

**2 этап.** Выбор моделей. Ознакомление с осуществленными аналогичными проектами.

**3 этап.** Определение перспективных направлений исследований. Выбор областей деятельных государственных органов и организаций, где постоянно возникают различные недостатки, не выдерживаются установленные сроки.

**4 этап.** Формирование команды. В состав команд, которые должны реализовывать такие программы, следует включать руководителей среднего и низшего уровня, рядовых работников, представителей профсоюзов. В них также должны входить консультанты, клиенты и представители заинтересованных организаций.

**5 этап.** Планирование и разработка проекта. Члены команды должны прийти к единому мнению относительно масштабов, целей, задач, распределения функций и времени выполнения проекта.

**6 этап.** Сбор данных по проекту. Потенциально ценная информация должна быть охвачена максимально широко и включать в себя анализ существующих баз данных и финансово-бюджетных документов, результатов интервью, опросов клиентов данной организации или работы специальных консультантов.

**7 этап.** Модификация плана реализации проекта. Необходимо постоянно обсуждать возможные альтернативы выполнения проекта и анализировать поступающие данные. Результатом обсуждения должны стать принятые решения об уточнении формулировок основных проблем и приоритетов, использовании вновь открывающихся возможностей, необходимых модификациях.

**8 этап.** Поддержание готовности решать возникающие проблемы. Проект тем успешнее реализуется, чем интенсивнее оппонирование и открытое обсуждение возможного взаимного недопонимания, ложных решений, причин топтания на месте, дефицита ресурсов, противодействия со стороны клиентов или собственных работников и т.п.

**9 этап.** Внедрение результатов проекта. Стадию внедрения результатов проекта необходимо детально продумать. Проект должен быть менее претенциозным, но с правильно предсказанным «выходом». Кроме того, с

точки зрения тех, кого проект непосредственно затрагивает, прежде всего, руководителей среднего звена и рядовых работников, проект должен выглядеть сравнительно «приземленным», не составляя особой угрозы их интересам.

**10 этап.** Оценка и предание гласности результатов проекта.

Некоторыми американскими авторами (Г. Бухарт) подход к повышению производительности в государственном секторе рассматривается как междисциплинарная методологическая концепция, базирующаяся на макро- и микроэкономических теориях, теории организации, концепциях государственного администрирования и научной организации труда.

Государственное бюро трудовой статистики США относит к числу **показателей производительности** показатели, связывающие затрачиваемые ресурсы с конечными продуктами, т. е. соотношение «выпуска», «продукции» («output») и «затрат» («input»).

Государственные организации могут выбрать какой-нибудь из следующих способов анализа и оценки производительности:

1) вычислить соотношение между результатами и затратами, принимая за единицу полезного результата объем выполненной физической работы;

2) использовать соотношения между результатами и затратами, рассчитанные первым способом, в сочетании с показателем эффективности и качества услуг;

3) рассчитать показатели относительных изменений, получившие название индексы производительности;

4) комбинировать все вышеперечисленные методы. Показатели, полученные первым и вторым методом, можно перевести в обратные, представив в виде затрат на единицу продукции вместо объема продукции на единицу затрат. Численно они эквивалентны, однако с первым показателем обычно связан термин эффективность, а со вторым – производительность.

### **3. Оценка эффективности муниципального управления**

Можно выделить следующие **компоненты оценки эффективности муниципального управления:**

- обоснование и выбор системы и структуры показателей эффективности муниципального управления, причем как показателей текущего функционирования, так и показателей стратегического развития муниципального образования;

- определение критериев и измерителей эффективности муниципального управления;

- разработка методов расчета отдельных показателей.

При определении системы критериев и измерителей эффективности муниципального управления можно выделить следующие **критерии оценки муниципального управления: действенность, экономичность, каче-**

**ство, соотношение результатов и затрат, удовлетворенность работой, внедрение инноваций.**

**Действенность** – это степень достижения системой муниципального управления поставленных перед ней целей. Чтобы ее измерить, сравнивают планируемые результаты управления с фактическими. **Экономичность** – определяется путем сопоставления ресурсов, которые предполагалось израсходовать для достижения определенных целей и выполнения конкретных работ, с фактически потребленными ресурсами. **Качество** – это степень соответствия системы управления предъявляемым к ней требованиям и ожиданиям. **Соотношение результатов и затрат** применительно к муниципальному управлению – это соотношение объема муниципальных услуг системы (действенность) и затрат на оказание этих услуг (экономичность). **Удовлетворенность работой** – престижность работы в сфере муниципального управления, чувство безопасности, уверенности. Методы измерения этого показателя основаны на определении степени соответствия представлений работников о социально-психологических условиях работы с фактическими условиями. **Внедрение инноваций** отражает реальное использование новых достижений в области организации управления для достижения поставленных целей.

Измерителями эффективности муниципального управления могут быть: **общая социальная эффективность, эффективность организации муниципального управления и эффективность системы муниципального управления.** В качестве измерителя общей социальной эффективности муниципального управления выступает динамика уровня и качества жизни населения. Два других измерителя могут быть разложены на отдельные компоненты (табл.).

Таблица

Эффективность муниципального управления

Виды эффективности	Содержание отдельных видов эффективности
Общая социальная эффективность	Уровень и качество жизни населения
Эффективность организации муниципального управления	1) Содержание и организация процесса управления 2) Рациональность организационной структуры 3) Организационно-технический уровень системы муниципального управления
Эффективность системы муниципального управления	1) Степень достижения основных целей муниципального управления 2) Сочетание потребностной, результативной и затратной эффективности 3) Эффективность каждой подсистемы, входящей в систему муниципального управления

### **Определение эффективности организации муниципального управления**

Показатели, используемые при оценке эффективности организации муниципального управления, могут быть разделены на три группы.

**Первая группа** показателей характеризует эффективность **процесса управления**, т. е. соотношение затрат и результирующих показателей управленческого труда. В качестве затрат на управление могут применяться такие легко измеряемые показатели, как текущие расходы на содержание аппарата управления, эксплуатацию технических средств, содержание зданий и помещений, подготовку и переподготовку кадров управления.

Результирующие показатели процесса управления могут оцениваться как количественно, так и качественно и использоваться в качестве критериев эффективности, когда организационная структура изменяется в направлении улучшения одного или группы показателей без изменения (ухудшения) остальных. Этими показателями могут быть: **производительность, экономичность, адаптивность, гибкость, оперативность, надежность.**

**Производительность** аппарата управления может определяться объемом выработанной в процессе управления информации. Под **экономичностью** аппарата управления понимаются относительные затраты на его функционирование (например, удельный вес затрат на содержание аппарата управления). **Адаптивность** системы управления определяется ее способностью эффективно выполнять заданные функции в определенном диапазоне изменяющихся условий. Чем шире этот диапазон, тем более адаптивной считается система. **Гибкость** системы управления характеризует свойство органов управления изменять в соответствии с возникающими задачами свою роль в процессе принятия решений и налаживать новые связи, не нарушая присущей данной структуре упорядоченности. **Оперативность** принятия управленческих решений характеризует своевременность выявления управленческих проблем и такую скорость их решения, которая обеспечивает максимальное достижение поставленных целей при сохранении устойчивости налаженных управленческих процессов. **Надежность** аппарата управления в целом характеризуется его безотказным функционированием, т. е. способностью обеспечивать выполнение заданий в рамках установленных сроков и выделенных ресурсов (уровень выполнения плановых заданий и соблюдение утвержденных нормативов, отсутствие отклонений при исполнении указаний).

**Вторая группа** показателей характеризует рациональность организационной структуры управления. Для оценки рациональности организационной структуры управления большое значение имеет ее соответствие объекту управления. Это находит выражение в следующем:

- в сбалансированности состава функций и целей управления;
- в соответствии численности и состава работников объему и сложности работ;

- в полноте обеспечения требуемой информацией;
- в обеспеченности процессов управления техническими средствами.

**Третья группа** показателей характеризует эффективность организационно-технического уровня системы муниципального управления, может быть представлена в виде формулы

$$\mathcal{E}_{\text{отв}} = (K_1 + K_2 + K_3 + K_4 + K_5 + K_6 + K_7 + K_8 + K_9 + K_{10} + K_{11}) / 11,$$

где  $\mathcal{E}_{\text{отв}}$  - эффективность организационно-технического уровня системы муниципального управления;

$K_1$  - уровень разделения труда служащих:

$$K_1 = C_1 / C,$$

где  $C_1$  - число служащих, действующих на основе должностных инструкций;  $C$  - общее число служащих,

$K_2$  - уровень технологичности управления:

$$K_2 = \Phi_1 / \Phi,$$

где  $\Phi_1$  - число функций органа или структурного подразделения, на выполнение которых имеются инструктивные или методические материалы,  $\Phi$  - общее число функций органа или структурного подразделения;

$K_3$  - уровень контроля за исполнением управленческих решений:

$$K_3 = P_1 / P,$$

где  $P_1$  - число контролируемых решений;  $P$  - общее число решений;

$K_4$  - уровень планирования деятельности служащих:

$$K_4 = C_{\text{п}} / C,$$

где  $C_{\text{п}}$  - число служащих, работа которых планируется;

$K_5$  - уровень числа служащих, текущие результаты которых постоянно оцениваются:

$$K_5 = C_o / C,$$

где  $C_o$  - число служащих, текущие результаты которых постоянно оцениваются;  $C$  - общее число служащих;

$K_6$  - уровень стабильности кадров:

$$K_6 = 1 - (C_2 / C),$$

где  $C_2$  - число служащих, уволенных за год;  $C$  - общее число служащих,

$K_7$  - уровень дисциплинированности кадров:

$$K_7 = 1 - (C_3 / C),$$

где  $C_3$  - число служащих, получивших за год дисциплинарные взыскания;  $C$  - общее число служащих,

$K_8$  - уровень организации рабочих мест служащих;

$$K_8 = 1 - (C_4 / C),$$

где  $C_4$  - число служащих, рабочее место которых соответствует требованиям научной организации труда на площади, оснащенной в соответствии с условиями труда;  $C$  - общее число служащих,

$K_9$  - уровень технической вооруженности служащих:

$$K_9 = 1 - (C_5 / C),$$

где  $C_5$  - число служащих, использующих персональные компьютеры;  $C$  - общее число служащих,

$K_{10}$  - уровень организации профессиональной подготовки служащих:

$$K_{10} = 1 - (C_6 / C),$$

где  $C_6$  - число служащих, прошедших профессиональную подготовку;  $C$  - общее число служащих,

$K_{11}$  - уровень работы с обращениями граждан в органы муниципального управления:

$$K_{11} = 1 - (O_1 / O),$$

где  $O_1$  - число обращений граждан, по которым приняты решения в установленные сроки;  $O$  - общее число обращений граждан.

### **Определение эффективности системы муниципального управления**

Для оценки эффективности системы муниципального управления могут использоваться следующие методы:

**1) Оценка степени достижения основных целей муниципального управления.** Эффективность системы муниципального управления по данному методу рассчитывается по формуле:

$$\mathcal{E}_ц = K_{ув} * K_{уж} * K_{унпч},$$

где  $\mathcal{E}_ц$  - обобщенный коэффициент достижения целей системы муниципального управления;  $K_{ув}$  - коэффициент уровня выживания населения соответствующего муниципального образования;  $K_{уж}$  - коэффициент уровня жизни населения на соответствующей территории;  $K_{унпч}$  - коэффициент уровня нарушений прав человека в соответствующем муниципальном образовании

**2) Метод соотношения потребностной, результативной и затратной эффективностей**

Нередко считают, что отношение достигнутых результатов к поставленной цели (целевая эффективность) и отношение ресурсов к этим результатам (затратная и ресурсная эффективность) исчерпывают любую эффективность управления. Тем не менее, недостаточно различать эффективность результативную (целесообразную) и экономическую (затратную). Недостаточно говорить о целесообразности и результативности затрат. Необходимо еще и анализ обоснованности самих целей деятельности, т. е. анализ эффективности муниципальной деятельности с точки зрения соответствия ее целей нормативным идеалам и ценностным нормам, принимаемым местным сообществом на определенном этапе его развития. Комплексному понятию эффективности соответствует выражение:

$$\mathcal{E}_k = \mathcal{C} / \mathcal{П} * \mathcal{Р} / \mathcal{Ц} * \mathcal{З} / \mathcal{Р},$$

где  $\mathcal{C} / \mathcal{П}$  – потребностная эффективность (отношение целей ( $\mathcal{C}$ ) к потребностям, идеалам и нормам ( $\mathcal{П}$ ));  $\mathcal{Р} / \mathcal{Ц}$  – результативная эффективность (отношение достигнутого результата ( $\mathcal{Р}$ ) к преследуемым целям);  $\mathcal{З} / \mathcal{Р}$  – **затратная эффективность** (отношение затрат ( $\mathcal{З}$ ) к достигнутым результатам).

### **3) Метод оценки эффективности системы муниципального управления на основе оценки эффективности управления в каждой входящей в нее подсистеме**

Задача сводится к решению частных задач оценки эффективности системы управления в отдельных сферах муниципальной деятельности и выведению совокупной оценки эффективности на основе рейтинговых значений важности отдельных сфер. Рейтинговые значения в каждом случае могут быть определены экспертно, исходя из степени остроты отдельных проблем в конкретном муниципальном образовании и в определенный период времени.

Таким образом, для измерения эффективности муниципального управления требуется совокупность нескольких методических подходов, при каждом из которых эффективность имеет свое качественное содержание. Поэтому в каждом конкретном случае необходимо обосновать и разработать систему критериев и показателей, которая по своей сложности соответствовала бы сложности самого объекта управления.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Представленный конспект лекций является результатом обобщения теоретических и практических исследований в сфере государственного и муниципального управления ведущих отечественных специалистов в данной области. В работе затрагиваются актуальные вопросы государственного и муниципального строительства, отраженные в трудах В. А. Козбаненко, Р. В. Бабуна, А. Г. Воронина, А. И. Радченко, О. М. Роя, В. Е. Чиркина, В. Б. Зотова, Н. И. Глазуновой, В. В. Иванова, А. Н. Коробовой, В. Г. Игнатова, В. В. Рудого, А. Г. Кобилева, А. Д. Кирнева, В. С. Комаровского, Л. В. Сморгунова и т.д.

В настоящее время вряд ли у кого возникают сомнения, что в условиях развития и совершенствования рыночных отношений социально-экономической стабильности невозможно достигнуть без соответствующих преобразований в сфере государственного и муниципального управления. От создания рациональной государственной и муниципальной архитектуры власти зависит успешность взятого курса на глубокие экономические преобразования в обществе. Только на государственном уровне с привлечением централизованных финансовых ресурсов может быть решен целый ряд вопросов по реализации программ в области науки, культуры,

образования, здравоохранения, социальной защиты населения, общественной безопасности и т.д. Между тем претворение в жизнь насущных социально-экономических задач невозможно осуществить без участия органов местного самоуправления, действующих на муниципальном уровне управления, максимально приближенном к населению.

Успешность проводимых реформ в административной сфере во многом зависит от качества подготовки специалистов в сфере государственного и муниципального управления. В этом смысле конспект лекций может оказаться полезным для изучающих данную науку будущих бакалавров государственного и муниципального управления. Изучение основ государственного и муниципального управления поможет им:

- сформировать общее представление о науке государственного и муниципального управления;
- знать теоретические и организационные основы государственного и муниципального управления;
- получить навык практического применения теоретических знаний в области государственного и муниципального управления с использованием современных управленческих технологий.

## **ВОПРОСЫ К ЭКЗАМЕНУ**

1. Необходимость, общественная обусловленность и целевая направленность государственного управления. Уровни функционирования государственного управления.

2. Государственное управление как система и как процесс. Окружающая среда государственного управления.

3. Отличие государственного управления от бизнес-управления.

4. Основные признаки государственного управления.

5. Характеристика государственного управления, его специфика.

6. Институциональный, административный и технический уровни государственного управления. Соотношение категорий «исполнительная власть» и «государственное управление».

7. Особенности муниципального управления. Исполнительно-распорядительная деятельность органов государственного и муниципального управления.

8. Возникновение социального управления. Основные положения концепций В. Вильсона, Дж. Гуднау. Анализ государственного управления М. Вебера.

9. Развитие теории государственного управления в трудах классической школы управления и школы «человеческих отношений» (неоклассическая школа).



10. Процессный, ситуационный и системный подходы к государственному управлению.
11. Развитие науки государственного управления в России.
12. Совершенствование государственного и муниципального управления в России.
13. Принципы и функции государственного управления.
14. Основные направления исследования теории государственного управления (программный подход, государственный менеджмент, институциональный подход, теория общественного выбора).
15. Методы исследования теории государственного управления (структурно-функциональный, институциональный, поведенческий, сравнительный, исторический).
16. Понятие исследовательских и инструментальных методов государственного управления.
17. Статические и динамические методы регулирования государственного управления.
18. Методы государственного управления на основе властной мотивации.
19. Методы государственного управления на основе моральной мотивации.
20. Методы государственного управления на основе материальной мотивации.
21. Понятие органа государственного управления. Структура государственного управления в России.
22. Система органов государственной власти субъектов РФ.
23. Органы муниципального управления. Классификация органов местного самоуправления.
24. Представительные и исполнительные органы местного самоуправления.
25. Предметы ведения и полномочия местного самоуправления в Федеральном законе 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления».
26. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.
27. Взаимоотношения органов местного самоуправления с территориальными структурами органов государственной власти.
28. Понятие и классификация кадров государственной и муниципальной службы.
29. Замещение должности государственного служащего. Должностной регламент.
30. Подбор кадров.
31. Аттестация муниципальных служащих.

32. Информационное обеспечение процесса муниципального управления. Классификация информации. Требования к информации.
33. Источники информации в органах ГиМУ.
34. Организация процесса движения информации в органах ГиМУ.
35. Муниципальное управление как вид управленческой деятельности.
36. Организационная структура местной администрации.
37. Классификация структурных подразделений местной администрации.
38. Совершенствование организационной структуры местной администрации.
39. Программно-целевые структуры в местной администрации.
40. Организация процесса планирования деятельности местных органов власти.
41. Понятие и виды управленческих решений.
42. Технологии разработки и принятия управленческих решений.
43. Требования к тексту распорядительных документов.
44. Понятие, принципы и методы контроля в органах ГиМУ.
45. Классификация и результативность контроля в органах ГиМУ.
46. Контроль исполнения управленческих решений.
47. Организация контроля исполнения распорядительных документов.
48. Организационные методы и формы работы органов ГиМУ с обращениями граждан.
49. Сущность управленческого труда.
50. Планирование работы руководителей и специалистов органов муниципального управления.
51. Служебные совещания в органах ГиМУ.
52. Признаки муниципального образования как территориального звена местного самоуправления. Принципы формирования территории муниципального образования.
53. Модели территориальной организации местного самоуправления (поселенческая, территориальная, двухуровневая).
54. Формы государственного регулирования местного самоуправления.
55. Конституционно-правовые основы местного самоуправления.
56. Характеристика финансово-экономической системы муниципального образования. Рынки труда и жилья на территории муниципального образования.
57. Муниципальный имущественный комплекс.
58. Стимулирование предпринимательской активности в муниципальном образовании.
59. Инвестиционная деятельность органов местного самоуправления.
60. Государственное регулирование экономики.
61. Управление социально-культурной сферой.

62. Государственное управление в сфере образования.
63. Государственное управление в сфере здравоохранения.
64. Формирование государственной политики и ее реализация.
65. Управление конфликтными ситуациями в административной сфере.
66. Формы совершенствования систем государственного и муниципального управления.
67. Закономерности и принципы организации систем государственного и муниципального управления.
68. Организация разработки и внедрения оргпроекта системы государственного и муниципального управления.
69. Понятие эффективности системы государственного и муниципального управления.
70. Определение эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления за рубежом.
71. Определение эффективности организации муниципального управления.
72. Оценка эффективности муниципального управления.

## **ТЕМЫ КУРСОВЫХ РАБОТ**

### **1. ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

Развитие государственного управления в рамках учения о государстве и праве. «Табель о рангах» Петра 1. Программы рационализации государственной службы М. М. Сперанского. Развитие государственной школы (XIX-XX вв.). Развитие теории государственного управления в трудах С. М. Соловьева, К. Д. Кавелина, Б. Н. Чичерина, А. Д. Градовского, В. О. Ключевского, П. Н. Милюкова. Влияние на развитие науки государственного управления работ А. А. Богданова. Идеи научного менеджмента. Развитие теории государственного управления в рамках административного права. Современные взгляды на теорию государственного управления.

### **2. ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

Предпосылки развития местного самоуправления в России. Понятие десятичной системы управления. Изменения в системе местного самоуправления в XV-XVII вв. Формирование местного самоуправления «сверху». Роль Земского приказа в управлении на местах. Появление воеводского управления. Губернская реформа Петра 1. Реформа местного самоуправления Екатерины Второй. Земская (1864 г.) и Городская реформы (1870 г.). Введение Земской избирательной системы. Появление Городской Думы, ее функции. Реформы Временного Правительства в сфере местного самоуправления. Советский этап развития местного самоуправления в России. Развитие местного самоуправления в период перестройки.

### **3. ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ СТРАН**

Специфика моделей государственного устройства за рубежом. Характерные элементы государственного устройства на примере США, Германии, Швеции, Франции. Англосаксонский вид местного самоуправления в Великобритании. Континентально-европейская модель местного самоуправления, ее особенности и характерные черты. Местное (коммунальное) управление в Германии. Роль общины в Германии. Основные формы городского управления за рубежом. Европейская Хартия местного самоуправления. Роль зарубежного опыта государственного и муниципального управления в становлении и развитии российской государственности и местного самоуправления.

### **4. АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

Статус государственного управления в России. Уровни власти. Законодательная, исполнительная, судебная ветви власти. Функции Президента РФ, Предметы ведения Совета Федерации и Государственной Думы. Функции Государственного совета. Территориальное образование как ключевой предмет системы государственного управления. Характерные административно-территориальные единицы для современной России. Становление муниципального сектора в РФ. Сущность муниципализации. Формы процесса муниципализации. Бюджет – материальная основа государственного и муниципального управления. Государственные внебюджетные фонды. Источники доходной базы местных бюджетов. Основные направления деятельности муниципалитета на современном этапе.

### **5. ФУНКЦИИ, ВИДЫ И МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Совокупность функций управления государства. Специфика государственного управления. Системный подход к изучению государственного управления. Классификация видов государственного управления. Субординационное и координационное управление. Отраслевое (функциональное) и территориальное управление. Стратегическое, тактическое и оперативное управление. Специфические виды управления (антикризисное, доверительное). Историческая типология моделей государственного управления. Традиционная, рациональная, маркетинговая модели управления. Развитие моделей государственного управления.

### **6. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ВИД СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Понятие управления. Объекты и субъекты управления. Понятие социальной системы управления. Законы социального управления. Система государственного управления и ее подсистемы. Природа государственного управления. Процесс государственного управления. Окружающая социальная среда. Ресурсы и контроль в сфере государственного управления. Отличие государственного и политического управления. Государственное

управление и бизнес-управление. Рациональное и политическое в государственном управлении. Социальный механизм осуществления государственного управления. Социальные институты. Развитие и укрепление связей: «человек - общество - государство - человек».

#### **7. МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Многообразие методов и средств государственного и муниципального управления. Понятие методов государственного (муниципального) управления. Классификация методов. Методы прямого воздействия и косвенного регулирования. Методы правового регулирования, убеждения, принуждения, публичного администрирования, государственного контроля. Косвенное регулирование посредством воспитания, демократизации управления, налогообложения, размещения государственных заказов, таможенного регулирования. Методы реализации целей и функций государственного и муниципального управления: социально-политические, экономические, правовые, административные, кадровые, контрольные, социально-психологические, идеологические, морального воздействия. Требования, предъявляемые к средствам достижения целей государственного управления. Совершенствование методов государственного и муниципального управления.

#### **8. СПОСОБЫ РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТОВ В ГОСУДАРСТВЕННО-АДМИНИСТРАТИВНОЙ СФЕРЕ**

Природа и причина конфликтов в государственно-административной сфере. Типология конфликтов. Конфликты между политическими и государственно-административными структурами и субъектами. Механизмы персональной ответственности государственных чиновников и реорганизационные мероприятия. Конфликты между государственно-административными структурами и государственными и частными организациями. Конфликты между государственными органами различных уровней управления (центральные, региональные, местные), их причины и способы регулирования отношений. Внутриорганизационные конфликты в государственных учреждениях. Конфликты между государством и населением (проблема легитимности). Конфликты между чиновниками и гражданами. Разрешение конфликтных ситуаций как способ обновления государственно-административной системы и ее адаптации к изменившимся условиям.

#### **9. ОБЩЕСТВЕННЫЕ СВЯЗИ КАК ФОРМА ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ. ТЕХНОЛОГИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И СМИ**

Понятие социально-коммуникативных отношений, складывающихся в процессе связей с общественностью. «PR»-технологии. Связи с общественностью в системе государственного и муниципального управления. Понятие общественного мнения. Модели подразделений в структурах государственных и муниципальных органов по связям с общественностью. Инструменты коммуникаций (СМИ, компьютерные сети, агитационно-

пропагандистские акции, имидж, паблисити и т.д.). Управление информационным обменом между государственными организациями и общественностью с помощью СМИ.

#### **10. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФОРМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Общие принципы деятельности органов государственного и муниципального управления. Соблюдение законодательства в сфере взаимодействия государственных и муниципальных органов управления. Принципы взаимодействия государственного и муниципального управления. Формы взаимодействия (договора, соглашения, совместное создание государственно-муниципальных организаций). Элементы механизма взаимодействия государственных и муниципальных органов власти. Изменения, внесенные Федеральным законом № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления» в формы взаимодействия государственных и местных органов управления.

#### **11. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПОДГОТОВКИ И РЕАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ**

Процесс принятия решения, его этапы. Планирование в организации подготовки управленческого решения. Мониторинг и контроль управленческого решения. Средства мониторинга (наблюдение, личное участие, опросы и обсуждения, текущая статистика, отчеты и доклады). Информационно-аналитическая деятельность – основа принятия управленческого решения. Требования к информации, используемой для контроля. Ситуации ограниченных и неограниченных изменений. Технологии, применяемые для управления изменениями. Методология «мягких» и «жестких» систем. Понятие эффективности государственного управленческого решения. Показатели эффективности управленческого решения. Типы, формы и методы оценки эффективности государственного управления.

#### **12. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВИДОВ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ СФЕР ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ, БАНКОВСКОЙ, СТРАХОВОЙ).**

Понятие воздействия на предпринимательский процесс. Разграничение функций собственника и предпринимателя. Понятие субъекта малого предпринимательства. Функции малого предпринимательства. Законодательство в области малого предпринимательства. Процесс регулирования предпринимательства. Прямое государственное воздействие на систему кредитных отношений. Кредитно-денежная политика Центрального банка России. Понятие учетной политики Банка России. Политика обязательных резервов. Понятие системы страхования. Государственное управление рынком страховых услуг. Обязательные виды страхования. Государственные страховые организации.

### **13. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМИ ПРОЦЕССАМИ, НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ, СФЕРОЙ ТРУДА И ЗАНЯТОСТИ**

Основные направления государственного управления социально-экономическими процессами. Функции государственного управления экономическими и социальными процессами (анализ и оценка, прогнозирование тенденций развития, стратегическое планирование развития, организация процессов экономического регулирования, реализация проектных и нормативных решений). Способы и методы управления народнохозяйственным комплексом. Роль государственного управления в сфере труда и занятости.

### **14. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРОЙ**

Понятие социально-культурной сферы. Социальная политика государства. Функции государственного управления социально-культурной сферой. Социальная защита. Роль института социальной защиты в настоящее время. Участие органов государственной власти РФ и субъектов РФ в вопросах социального обеспечения населения. Система социального страхования. Система дополнительного пенсионного обеспечения из негосударственных пенсионных фондов. Законодательство в сфере социальной политики.

### **15. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И МЕХАНИЗМ ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ**

Понятие государственной политики. Этапы разработки государственной политики. Модели разработки государственной политики («сверху-вниз», «снизу-вверх», «смешанная модель»). Виды государственной политики. Характеристика видов политики по отношениям между участниками разработки политики и конфликтности той или иной политики. Теоретические подходы к изучению государственной политики. Общегосударственная, региональная и местная политика. Мероприятия механизма реализации государственной политики (организационно-управленческие, нормативно-правовые, финансово-экономические, социально-психологические). Модернизация государственной политики на современном этапе. Система мониторинга организации по степени готовности к внедрению новаторской культуры организационной среды.

### **16. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ КАДРАМИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Понятие государственной кадровой политики. Кадровые службы. Их функции. Задачи и направления деятельности кадровых служб. Кадрово-политические мероприятия. Меры организационно-правового характера, повышающие эффективность управления государственной службой: назначение на должность, увольнение, назначение по результатам конкурса и т.д. Механизм кадрового обеспечения государственных органов. Принципы кадровой политики. Научно-информационное обеспечение кадровой

политики. Повышение эффективности управления персоналом государственной службы посредством планирования и прогнозирования потребности госорганов в квалифицированных кадрах; составления заказов для образовательных учреждений; разработки приоритетов в квалификационных и морально-этических требованиях для кандидатов на должность и т.д.

#### **17. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТЕХНОЛОГИИ КОМПЛЕКТОВАНИЯ ШТАТОВ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Значение кадрового обеспечения муниципальной службы. Основные требования к муниципальным кадрам. Специфика управленческого труда в системе муниципальной службы. Роль личностных и интеллектуальных качеств работников при комплектовании штатов органов муниципального управления. Подбор муниципальных служащих, их оценка и отбор наиболее подготовленных для выполнения соответствующих обязанностей. Основные компоненты кадрового обеспечения муниципального управления (подбор и оценка кадров, аттестация, формирование резерва кадров, повышение квалификации, переподготовка кадров). Современные технологии комплектования штатов: тестирование, собеседование, дополнительные письменные источники. Роль кадровой службы местных администраций в мониторинге кадровой составляющей муниципального управления.

#### **18. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ**

Понятие муниципальной экономики. Модели муниципального хозяйства. Функции местного самоуправления по управлению экономическими процессами. Экономический анализ, планирование и прогнозирование развития территории. Сущность инвестиционной деятельности местных органов. Понятие сводного финансового планирования. Разработка и реализация муниципальной экономической политики. Основные аспекты муниципальной экономической политики. Методы экономического регулирования экономических процессов на территории муниципального образования. Понятие эффективной экономической политики муниципальных образований.

#### **19. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

Муниципальная собственность на землю. Положения Земельного кодекса РФ и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» о землепользовании местных органов власти. Формы землепользования. Проблемы муниципального землепользования. Муниципальное регулирование природопользования и недропользования. Состав муниципального имущества. Законодательство по вопросам управления муниципальным имуществом. Операции с муниципальным имуществом. Классификация проблем управления муниципальным имуществом. Поиск их решения.



## **20. АНАЛИЗ ДОХОДОВ И РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ**

Понятие финансовых ресурсов местного самоуправления. Европейская Хартия местного самоуправления о финансовой достаточности местных бюджетов. Понятие бюджетной классификации доходов и расходов. Классификация доходов местных бюджетов. Собственные и регулирующие доходы местных бюджетов. Расходы местных бюджетов. Функциональная классификация расходов. Понятие текущих и капитальных расходов. Пути сокращения расходов. Дефицит местных бюджетов. Источники его покрытия. Сводное финансовое планирование и финансовый баланс территории. Проблема сокращения бюджетного дефицита. Понятие сбалансированности и устойчивости местных бюджетов. Выравнивание уровней бюджетной обеспеченности.

## **21. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ФИНАНСОВОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ**

Понятие территориального сводного финансового планирования, источники формирования и направления использования финансовых ресурсов в пределах административно-территориальной единицы. Показатели сводного финансового баланса. Методы составления сводного финансового баланса (статистический, интегральный, комбинированный). Понятие бюджетного прогнозирования. Текущее бюджетное планирование. Последовательность действий и работ по составлению прогноза экономического и социального развития территории. Планирование расходов бюджета. Программно-целевой и нормативный методы бюджетного планирования расходов бюджета. Перспективы территориального финансового планирования.

## **22. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

Понятие межбюджетных отношений. Перераспределение средств между бюджетами разных уровней. Понятие межбюджетных трансфертов. Система финансового выравнивания. Цели финансового выравнивания. Западные концепции финансового выравнивания. Вертикальное и горизонтальное выравнивание. Источники финансовой помощи. Принципы межбюджетных отношений органов местного самоуправления с федеральными органами государственной власти РФ. Финансовая помощь местным бюджетам из бюджетов субъекта Федерации.

## **23. БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ**

Сущность финансовой политики муниципального образования. Понятие бюджетного процесса в муниципальном образовании. Бюджетный процесс – инструмент реализации финансовой политики. Регламентация бюджетного процесса. Участники бюджетного процесса. Этапы бюджетного процесса. Разработка проекта местного бюджета. Бюджетное послание главы администрации. Чтения местного бюджета. Исполнение утвержденного бюджета. Составление отчета об исполнении бюджета. Казначейское исполнение местного бюджета. Совершенствование казначейского

исполнения бюджета. Муниципальный заказ как идеология формирования и исполнения расходной части бюджета.

#### **24. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКОЙ ИНФРАСТРУКТУРОЙ**

Состав городского хозяйства. Понятие градообразующей сферы. Жилищно-коммунальный комплекс: особенности управления в современных условиях. Муниципальное управление строительством. Особенности транспортного комплекса города. Муниципальное управление транспортом. Механизм регулирования основных сфер потребительского рынка. Совершенствование бытового обслуживания населения. Муниципальная экологическая политика. Муниципальное управление общественной безопасностью. Система управления, связи и информатизации. Совершенствование социальной инфраструктуры города.

#### **25. МУНИЦИПАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Роль инвестиций в развитии муниципального образования. Понятие инвестиционного потенциала муниципального образования. Условия привлечения инвестиций на территорию муниципального образования. Объекты и субъекты инвестиционной деятельности муниципального образования. Разработка инвестиционной политики органов местного самоуправления. Отбор инвестиционных проектов и требования к инвесторам. Обеспечение инвестиционной привлекательности муниципального образования. Роль муниципальных займов как дополнительный источник инвестиционных ресурсов.

#### **26. ПРОБЛЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ**

Понятие занятости населения. Характеристика функций государственных органов власти в сфере занятости. Сложность муниципального регулирования вопросов занятости. Понятие трудового потенциала муниципальной территории. Роль и задачи местных органов власти в сфере трудовых отношений. Элементы системы регулирования рынка труда на территории муниципального образования. Приоритеты политики занятости населения на уровне муниципального образования. Ярмарки вакансий. Муниципальный бизнес-инкубатор. Муниципальные органы регулирования вопросов занятости и трудовых отношений.

#### **27. АНАЛИЗ ИНФОРМАЦИОННОГО ПОТЕНЦИАЛА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Роль информации в муниципальном управлении. Информационное обеспечение системы муниципального управления. Информация, поступающая в органы местного самоуправления. Характеристика внешних информационных потоков. Делопроизводство и документооборот в местной администрации. Понятие номенклатуры дел. Система информационного обеспечения местного самоуправления. Информационно-аналитические

службы в органах местного самоуправления. Новые информационные технологии в муниципальном управлении. Сеть Интернет и возможности ее использования при создании муниципального сайта. Информационное взаимодействие уровней публичной власти.

## **28. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Правовая база местного самоуправления. Формирование правовой базы местного самоуправления. Конституционные основы местного самоуправления. Федеральное законодательство в сфере правового регулирования местного самоуправления. Структура Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральные законы и нормативные акты, содержащие отдельные нормы муниципального права («Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», «Об основах муниципальной службы», «О ратификации Европейской Хартии местного самоуправления»). Характеристика регионального законодательства. Система муниципальных правовых актов, ее характеристика на примере конкретного муниципального образования.

## **29. РАЗРАБОТКА СТРАТЕГИИ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ**

Факторы социально-экономического развития муниципального образования. Необходимость анализа социально-экономического развития муниципального образования. Планирование и прогнозирование развития муниципального образования. Отличие стратегического планирования от текущего. Стратегический подход к муниципальному управлению. Необходимость стратегического планирования комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Структура и концепции комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Этапы разработки концепции комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития, механизмы их реализации.

## **30. КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Государственный контроль над местным самоуправлением. Органы государственного контроля, их компетенция. Принципы и методы контроля в муниципальном образовании. Классификация контроля в муниципальном образовании. Органы муниципального контроля. Полномочия представительного органа муниципального образования в сфере контроля и надзора. Формирование контрольного органа муниципального образования. Сущность административного контроля. Общественный контроль в муниципальном образовании.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Бабун, Р. В. Организация местного самоуправления : учеб. пособие / Р. В. Бабун. – М. : КноРус, 2008. – 221 с.
2. Белых, И. В. Правовые основы муниципального менеджмента: учеб. пособие / И. В. Белых. – М. : Московская финансово-промышленная академия, 2011. – 208 с
3. Бюджетная система России : учебник / под ред. Г. Б. Поляка. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ, 2010. – 703 с.
4. Бюджетная система Российской Федерации : учебник / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской. – 4-е изд. – СПб. : Питер, 2008. – 576 с.
5. Василенко, И. А. Государственное и муниципальное управление : учебник для бакалавров / И. А. Василенко. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт-Издат, 2012. – 431 с.
6. Воронин, А. Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики / А. Г. Воронин. – М. : Финансы и статистика, 2004. – 176 с.
7. Глазунова, Н. И. Государственное (административное) управление : учебник / Н. И. Глазунова. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2011. – 560 с.
8. Государственное и муниципальное управление : справочник / под ред. Н. И. Глазуновой, Ю. М. Забродина, А. Г. Поршнева. – М. : Магистр, 2012. – 618 с.
9. Государственное управление: Основы теории и организации : междисциплинарный учебник для вузов : в 2 т. / под ред. В. А. Козбаненко. – 2-е изд., с измен. и доп. – М. : Статут, 2002. – 366 с. – Т. 1-2.
10. Зотов, В. Б. Муниципальное управление : учебник для вузов / В. Б. Зотов, З. М. Макашева. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 140 с.
11. Иванов, В. В. Государственное и муниципальное управление с использованием информационных технологий / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. – М. : ИНФРА-М, 2011. – 383 с.
12. Иванов, В. В. Муниципальное управление : справ. пособие / В. В. Иванов, А. Н. Коробова. – М. : ИНФРА-М, 2009. – 717 с.
13. Игнатов, В. Г. Местное самоуправление. – 3-е изд., доп. и перераб. / В. Г. Игнатов, В. В. Рудой. – Ростов н/Д. : Феникс, 2005. - 480 с.
14. Карловская, Е. А. Сервисизация в секторе государственного управления: постановка проблем / Е. А. Карловская // Ученые записки КнАГТУ. Науки о человеке, обществе и культуре. – 2011. – № IV-2(8). – С. 87-92.
15. Кобилев, А. Г. Муниципальное управление и социальное планирование в муниципальном хозяйстве / А. Г. Кобилев, А. Д. Кирнев, В. В. Рудой. – 2-е изд. – Ростов н/Дону : Феникс, 2013. – 494 с.

16. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Л. Л. Арзуманова [и др.] ; под ред. Е.Ю. Грачевой. – М. : Проспект, 2013. – 634 с.

17. Кондрат, Е. Н. Комментарий к Федеральному закону от 7 февр. 2011 г. № 6-ФЗ "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" (постатейный) / Е. Н. Кондрат. – М. : Юстицинформ, 2011. – 168 с.

18. Назаренко, Н. Ю. Государственное и муниципальное управление : учеб. пособие / Н. Ю. Назаренко. – М. : А-Приор, 2012. – 160 с.

19. Наумов, С. Ю. Государственное и муниципальное управление : учеб. пособие / С. Ю. Наумов; Н. С. Гегедюш; М. М. Мокеев. – М. : Дашков и Ко, 2012. - 556 с.

20. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федер. закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ. – М. : Ось-89, 2011. – 16 с.

21. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 25 июля 2005 г. № 94-ФЗ. – М. : Проспект, 2011. – 216 с.

22. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ. – М. : Омега-Л, 2011. – 96 с.

23. Парахина, В. Н. Муниципальное управление : учеб. пособие / В. Н. Парахина; Е. В. Галеев; Л. Н. Ганшина. – 3-е изд., перераб. – М. : КНОРУС, 2010. – 496 с.

24. Политико-административное управление : учебник Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации / под общ. ред. В. С. Комаровского, Л. В. Сморгунова. – М. : Изд-во РАГС, 2011. – 540 с.

25. Радченко, А. И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход : учебник / А. И. Радченко. - 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д. : Издательский центр «МарТ», 2007. – 608 с.

26. Рой, О. М. Система государственного и муниципального управления : учеб. пособие / О. М. Рой. – 3-е изд. – СПб. : Питер, 2009. – 368 с.

27. Симонишвили, Л. Р. Модели организации государственной власти : учеб. пособие / Л. Р. Симонишвили. – М. : Московская финансово-промышленная академия, 2012. – 304 с.

28. Система муниципального управления : учебник / под ред. В. Б. Зотова. – 5-е изд., испр. и доп. – Ростов н/Д. : Феникс, 2010. – 717 с.

29. Управление муниципальным образованием: организационно-правовой и финансово-экономический аспекты / под ред. Н. В. Постового. – М. : ИД "Юриспруденция", 2011. – 168 с.

30. Чиркин, В. Е. Система государственного и муниципального управления : учебник/ В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2005. – 379 с.

31. Шамхалов, Ф. Основы теории государственного управления : учебник для вузов / Ф. Шамхалов. – М. : Экономика, 2003. – 518 с.

*Учебное издание*

**Кизиль Елена Витальевна**

**ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ**

Конспект лекций

Научный редактор – Э.А. Васильченко доктор исторических  
наук, профессор

Редактор Е. В. Безолукова

Подписано в печать 31.01.2014.

Формат 60 × 84 1/16. Бумага 80 г/м<sup>2</sup>. Ризограф EZ570E.

Усл. печ. л. 7,66. Уч.-изд. л. 7,00. Тираж 50 экз. Заказ 26040.

Редакционно-издательский отдел  
Федерального государственного бюджетного образовательного  
учреждения высшего профессионального образования  
«Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет»  
681013, г. Комсомольск-на-Амуре, пр. Ленина, 27.

Полиграфическая лаборатория  
Федерального государственного бюджетного образовательного  
учреждения высшего профессионального образования  
«Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет»  
681013, г. Комсомольск-на-Амуре, пр. Ленина, 27.