

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

ПЛАН ЛЕКЦИИ:

1. Государственное управление как вид социального управления: понятие, назначение, особенности.

2. Система государственного управления современной России: общая характеристика, особенности, проблемы и основные направления реформирования.

3. Местное самоуправление и муниципальное управление: понятие, назначение, общая характеристика.

УЧЕБНИКИ:

- 1) Система государственного и муниципального управления / под ред. Ю.Н. Шедько. – М., 2013 – **базовый учебник.**
- 2) Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления. Учебник / Г.В. Атаманчук. – М., 2012.
- 3) Система государственного и муниципального управления / под ред. Г.В. Атаманчука. Учебник. – М., 2007.
- 4) Халиков, М.И. Система государственного и муниципального управления. Учебное пособие / М.И. Халиков. – М., 2008.
5. Охотский, Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления. Учебно-методический комплекс /Е.В. Охотский. – М., 2013.
6. Государственное управление: основы теории и организации / под ред. В.А. Козбаненко. Учебник. В 2-х томах. – М.: СПАРК, 2002.
7. Система муниципального управления / под ред. В. Зотова. – С-Пб., 2007.
8. Бабун, Р.В. Организация муниципального управления. Учебное пособие / Р.В. Бабун. – С-Пб., 2012.



«Человек представляет собой только то, что делает из него образование» - И. Кант



РЕНЕ ДЕКАРТ (1596-1650 гг.)

– известный французский философ и математик:

«Определяйте значение слов и Вы избавите мир от половины его заблуждений».

1. Государственное управление как вид социального управления: понятие, назначение, особенности

1. ЧТО ПОНИМАЕТСЯ ПОД «ГОСУДАРСТВЕННЫМ УПРАВЛЕНИЕМ»?

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ = Управление + Государство



УПРАВЛЕНИЕ -

это универсальная функция сложноорганизованных систем самой различной природы (технических, биологических, социальных), обеспечивающая сохранение их структуры, поддержание режима деятельности, а также реализацию программ и целей функционирования.

Без управления нормальное существование сложно организованных систем невозможно.

С точки зрения своего содержания, **управление** – это целенаправленное воздействие субъекта управления (СУ) на объект (ОУ) для приведения последнего (ОУ) в желаемое состояние, параметры которого определены субъектом управления.



Один из основоположников теории управления, французский исследователь А.Файоль (1841-1925гг.), характеризуя сущность управления, писал: «Управлять — это значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать»;

предвидеть, т.е. учитывать грядущее и выработать программу действия;

организовывать, т. е. строить двойной - материальный и социальный — организм предприятия;

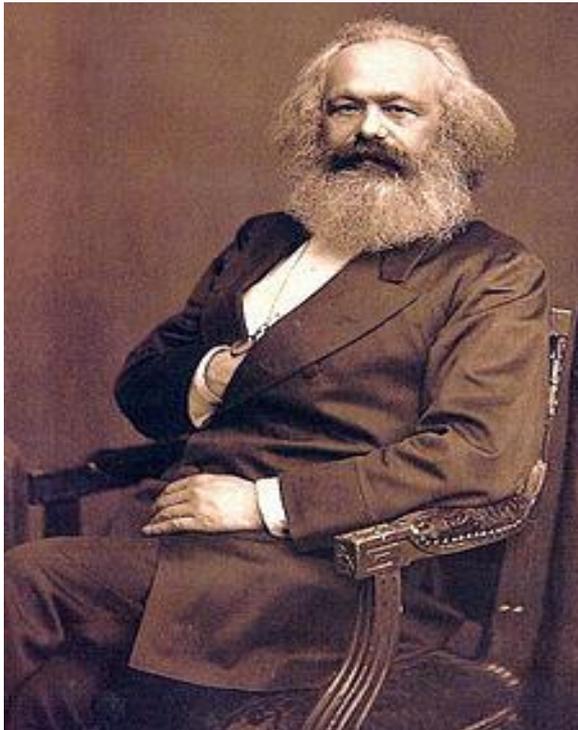
распоряжаться, то есть заставлять персонал надлежаще работать;

координировать, т.е. связывать, объединять, гармонизировать все действия и все усилия;

контролировать, т.е. заботиться о том, чтобы все совершалось согласно установленным правилам и отданным распоряжениям.

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ УПРАВЛЕНИЯ:

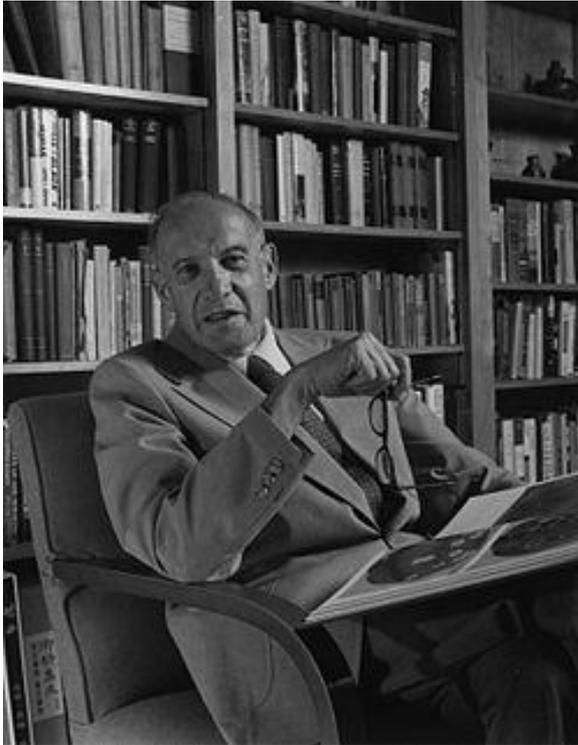
а) управление есть общественно необходимая функция, которая носит всеобщий характер и непременно имеет место там, где осуществляется коллективная (совместная) деятельность людей;



Карл Маркс (1818-1883) гг.,
немецкий философ, социолог,
экономист

Один из основоположников теории научного социализма К. Маркс объяснял необходимость управления в обществе так: «Всякий непосредственно общественный или совместный труд нуждается в большей или меньшей степени в управлении, которое **устанавливает согласованность между индивидуальными работами** и выполняет общие функции, возникающие из движения всего производственного организма в отличие от движения его самостоятельных органов. **Отдельный скрипач сам управляет собой, оркестр нуждается в дирижере**».

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ УПРАВЛЕНИЯ:



«Управление - это особый вид деятельности, превращающий неорганизованную толпу в эффективную, целенаправленную и производительную группу»

Питер Друкер (1909-2005) гг. американский экономист, публицист, педагог, один из самых влиятельных теоретиков менеджмента XX в.

б) управление есть сознательная, волевая, целенаправленная деятельность людей, связанная с разработкой, принятием и практической реализацией управленческих решений;

в) основными компонентами процесса управления являются **субъект управления** (управляющий элемент) и **объект управления** (управляемый элемент), постоянно взаимодействующие на началах самоорганизации (самоуправления) для **достижения** определённых **целей**;

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ УПРАВЛЕНИЯ:

г) **ядром, стержнем управления является управляющее воздействие СУ на ОУ.** Оно оказывает все-стороннее влияние на объект, его составные части, поведение людей, и включает целеполагание, организацию и регулирование;

д) главным **связующим звеном** между участниками процесса управления выступает **информация**;

е) управление реально тогда, когда налицо **подчинение объекта управления его субъекту** (т.е. **властность** - необходимый признак управления);

ж) управление предполагает не только внутрисистемное, но и **межсистемное взаимодействие**, поскольку, согласно теории систем, любая система сама является составной частью системы более высокого порядка или иерархического уровня;

ХАРАКТЕРНЫЕ ЧЕРТЫ УПРАВЛЕНИЯ:

При этом система высшего порядка выступает в роли субъекта управления по отношению к системам низшего порядка, являющимися в рамках взаимодействия между ними объектами управления;

3) **управление** относится к числу **явлений второй** (т.е. искусственной) **природы**, возникших и развившихся в течение всей истории человеческой цивилизации. Оно создано людьми в целях сознательной саморегуляции своей жизнедеятельности и имеет в обеспечении их потребностей и интересов столь же важное значение, как семья и собственность, мораль и право, способ производства и государство, знание и информация и другие общественные институты;

и) **исторически обусловленный характер управления** (с течением времени его сущность и формы претерпевали значительное изменение: от управления на основе эмпирического опыта, традиций и обычаев, передаваемых от поколения к поколению (первобытное общество) оно прошло путь до сознательного руководства общественными процессами на научной основе (современные условия).

СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К ПРОЦЕССУ УПРАВЛЕНИЯ

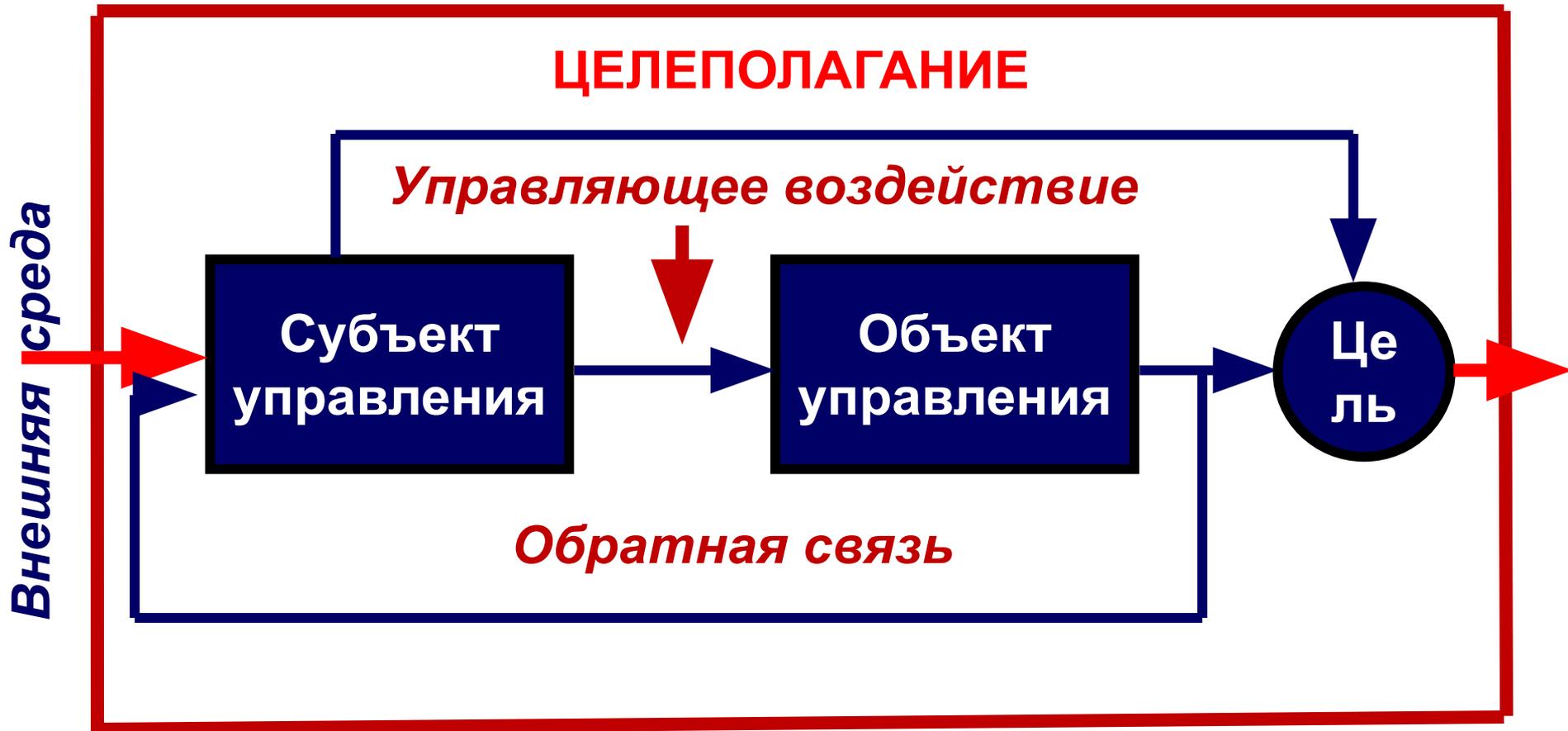
Анализ процесса управления с использованием методики системного подхода позволяет рассматривать его как некое целостное образование (систему), характеризующуюся, как минимум, следующими составными частями (компонентами):

- *цели и задачи* управления;
- *субъект и объект* управления;
- *функции* управления;
- *организационная структура* управления;
- *формы и методы* управляющего воздействия субъекта управления на его объект.

При этом данная система характеризуется единством и целостностью при взаимодействии с так называемой «внешней средой».

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ

Внешняя среда



Внешняя среда

ОСНОВНЫЕ КОМПОНЕНТЫ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЕ

Цель управления – это желаемое, возможное и необходимое **состояние управляемой подсистемы**, которое должно быть достигнуто в результате управляющего воздействия на неё.

Наиболее общая цель любого управления – это **гомеостазис**, т.е. обеспечение динамического равновесия между системой и окружающей её средой, сохранение качественной определённости и безопасности системы вопреки разрушающим воздействиям на неё (как изнутри, так и снаружи), преодоление противоречий между элементами системы, системой в целом и внешней средой и т.д. Усиливая или ослабляя внутренние процессы, комбинируя их, препятствуя или способствуя внешним воздействиям и т.д., субъект управления добивается сохранения системы и повышения уровня её организованности и устойчивости.

ОСНОВНЫЕ КОМПОНЕНТЫ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЕ

Субъект управления – это управляющая подсистема, оказывающая управляющее воздействие. Он - активный компонент системы управления, всегда выступающий инициатором субординационного и иерархического взаимодействия с объектом управления. Это иницирующая, направляющая и ведущая сторона взаимодействия, детерминирующая процесс развития объекта управления в соответствии с целями системы.

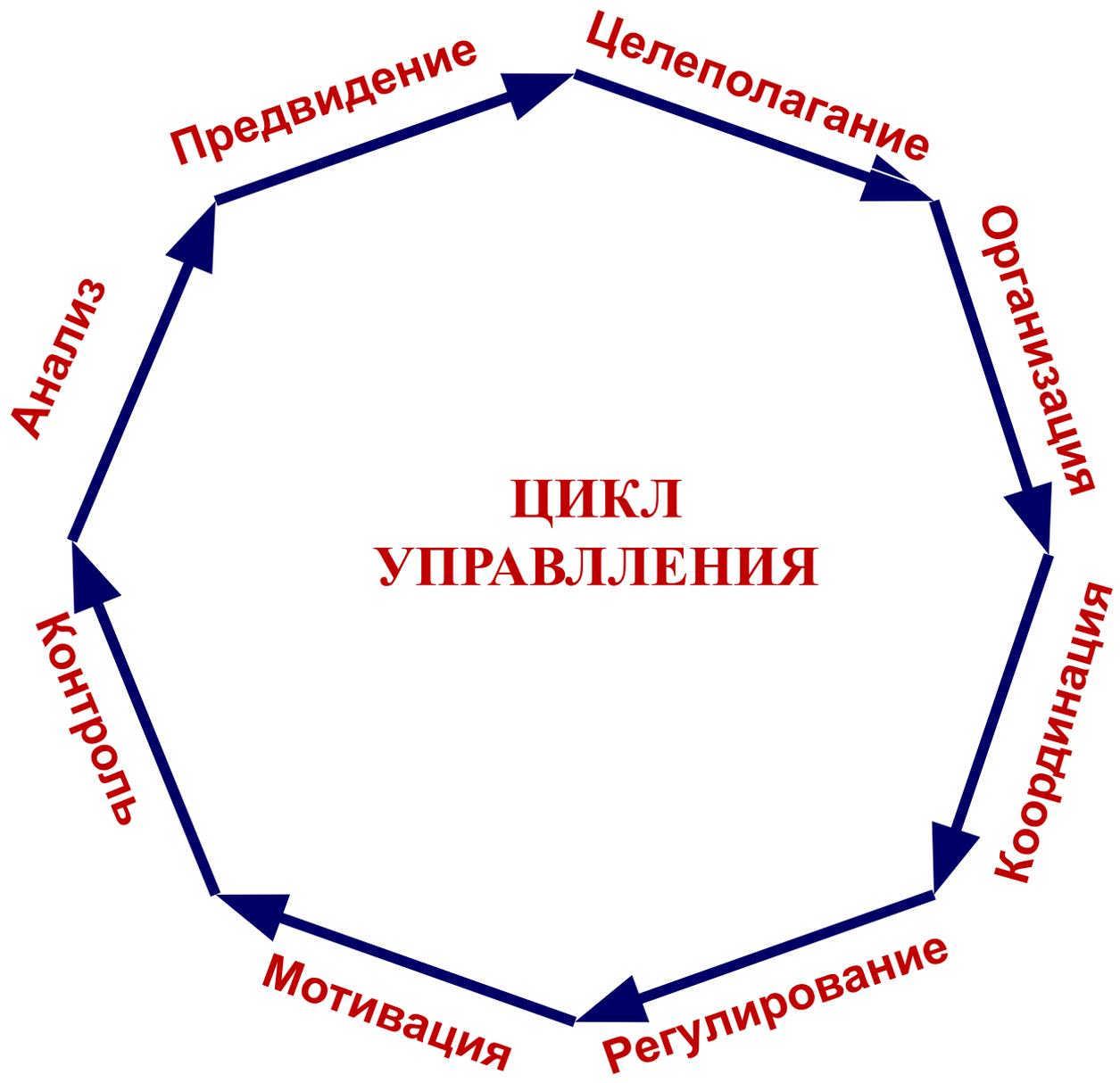
Субъект управления всегда должен быть един, обладать определёнными преимуществами и ресурсами (материальными, интеллектуальными, статусными), позволяющими ему принимать управленческие решения и реализовывать их. Одновременно он обязательно должен нести ответственность за свои действия.

СОСТАВ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

Объект управления – это управляемая подсистема, воспринимающая управляющее воздействие субъекта. Это то, на что направлено управляющее воздействие субъекта управления, это воспринимающая сторона, «ведомый» компонент системы управления.

Управляющее воздействие – это сознательное влияние субъекта управления на объект с целью перевода его в желаемое состояние.

Данное влияние является циклическим. При этом основными стадиями управленческого цикла являются: анализ и предвидение, целеполагание, организация, координация, регулирование, мотивация и контроль.



УПРАВЛЯЮЩЕЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ

Управляющее воздействие должно быть **реальным, побуждающим**, заставляющим управляемый объект изменяться и преобразовываться в соответствии с целями управления (в желаемом направлении).

Названные особенности управляющего воздействия позволяют отличать управление от управленческой деятельности. Наличие последней ещё не означает наличия управления.

Подлинное управление есть только там, где достигаются его цели.

Если же деятельность субъекта управления не обеспечивает ожидаемых изменений в управляемом объекте, то **управление отсутствует. Управленческая деятельность есть, а управления – НЕТ!**

ДОЛЯ СТРАН **G-8** И КНР В ОБЩЕМИРОВОМ ОБЪЁМЕ ВВП

Страны мира	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002
США	30,7	26,1	23,7	32,9	25,4	25,5	31,5	33,7
ЯПОНИЯ	6	8	9	10,5	13,0	17,7	15,2	13,2
ФРГ	5,4	6,7	6,9	4,8	6,6	8,5	6,0	6,2
АНГЛИЯ	3,6	3,7	4,5	3,6	4,3	3,9	4,6	4,8
ФРАНЦИЯ	4,3	5,6	5,8	4,1	5,3	5,4	4,1	4,4
ИТАЛИЯ	3,2	3,4	3,9	3,3	4,8	3,8	3,4	3,7
КАНАДА	2,6	2,7	2,3	2,8	2,5	2,0	2,3	2,3
КИТАЙ	2,4	2,5	2,6	2,4	1,7	2,4	3,4	4,1
РОССИЯ	-	-	-		4,3	1,2	0,8	1,0

СОСТАВ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

Обратная связь – это канал поступления информации от объекта управления к субъекту о текущем состоянии первого, его потребностях и интересах, его реакции на управляющие воздействия и пр.

Канал обратной связи необходим для контроля за состоянием объекта управления, а кроме того с его помощью объект управления оказывает влияние на субъект управления.

Внешняя среда – это всё то, что непосредственно не входит в состав системы управления, но оказывает на неё определённое влияние (как позитивное, так и негативное).

ГОСУДАРСТВО:

1) *особым образом (политически) организованное сообщество людей, проживающих на определённой территории и создавшее для управления собственной жизнедеятельностью соответствующую систему органов власти (широкое понимание);*

2) **обладающее суверенитетом и являющееся участником международных отношений политико-географическое образование, состоящее из населения, проживающего на определённой территории (международно-правовой аспект);**

3) **основной институт политической системы общества, осуществляющий во взаимодействии с иными политическими институтами политическое руководство его жизнедеятельностью;**

4) *совокупность органов власти и должностных лиц, действующих в пределах всей территории соответствующей страны или её части, посредством которых осуществляется управление её жизнедеятельностью (узкое понимание);*

5) **совокупность индивидов, объединённых в единое сообщество отношениями гражданства и т.д.**

ПРИЗНАКИ ГОСУДАРСТВА (1):

1) наличие в данном сообществе **особой группы людей**, профессионально занимающихся управлением его делами (профессиональные политики и госслужащие);

2) объединение людей в данном сообществе осуществляется не на кровнородственной основе, а на основе **общей территории проживания**;

3) наличие в данном сообществе **системы налогов и сборов**;

4) установление в данном сообществе общеобязательных правил поведения, обеспеченных силой принуждения (**право**);

5) **суверенитет** этого сообщества внутри своей территории и в сфере международных отношений и пр.

ПРИЗНАКИ ГОСУДАРСТВА (2):

- 1) наличие собственной *территории*;
- 2) наличие постоянного *населения*;
- 3) *наличие системы органов власти*, сформированных населением без внешнего вмешательства;
- 4) способность и возможность названных выше органов власти управлять вверенной территорией и населением, а также поддерживать равноправные отношения с властными структурами других государств (*суверенитет*).

ГОСУДАРСТВО = территория & население & органы власти & суверенитет.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА ОБЩЕСТВА -

это упорядоченная на основе права и иных социальных норм совокупность институтов (государство, политические партии, движения, общественные организации, церковь, СМИ и т.п.), в рамках которой проходит политическая жизнь общества и осуществляется политическая власть и госуправление.

Среди иных политических институтов государство занимает **особое (ведущее) место**, поскольку своим влиянием оно охватывает всё управляемое общество, оно устанавливает правила функционирования иных институтов, оно контролирует их и может ликвидировать и пр.

ГОСУДАРСТВО (4)

1. Глава государства (монарх, президент).
2. Парламент.
3. Правительство и возглавляемые им органы исполнительной власти.
4. Судебные органы.
5. Иные органы.

В теории государственного управления понятие «государство» чаще используется именно в этом (в узком) значении, поскольку в системе госуправления именно органы и должностные лица государства являются его (госуправления) субъектом.

В то же время, госуправление имеет место только в государственно-организованном обществе, т.е. в государстве, рассматриваемом в широком значении.

ФОРМА ГОСУДАРСТВА

Обобщённым «параметром» государства, характеризующим особенности его организации (построения), является «форма государства».

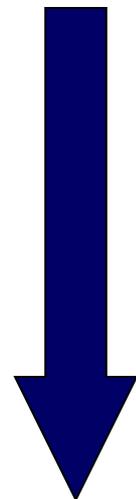
Данное понятие включает *форму правления*, *форму территориальной организации* соответствующей страны и вид существующего в ней *государственного режима*.

В совокупности эти три элемента «формы государства» дают целостное представление о его особенностях и специфике существующей в нём системы государственного управления, её эффективности, а значит и состоянии всего общества в целом.

ФОРМА ГОСУДАРСТВА



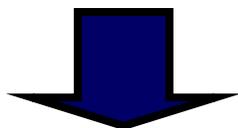
Форма правления



**Политический
(государственный)
режим**

**Форма территориальной
(политико-территориальной)
организации государства**

Форма правления – это элемент формы государства, характеризующий состав высших органов государства, порядок их формирования и характер отношений между собой и с подвластным населением



Монархия

Абсолютная

Дуалистическая

Парламентская



Республика

Президентская

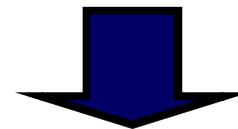
Парламентская

Смешанная

Форма территориального устройства - это элемент формы государства, определяющий способ его политического и территориального деления, т.е. характер взаимоотношений общегосударственных органов власти с органами власти тех территориальных единиц, на которые разделено данное государство



***Унитарное
государство***

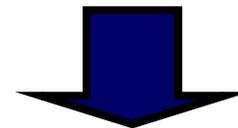
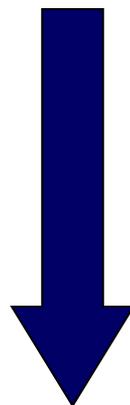


Федерация

Политический (государственный) режим - это совокупность способов (приёмов и средств) осуществления государственной власти



Демократический



Авторитарный

Тоталитарный

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

– это руководство жизнедеятельностью государственно-организованного человеческого сообщества со стороны государственного аппарата (органов и должностных лиц государства), которое осуществляется в интересах данного сообщества, на основе познания и учёта его действительных потребностей и интересов.

**ВИДЫ УПРАВЛЕНИЯ
(в зависимости от его объекта)**

ВИДЫ УПРАВЛЕНИЯ

***Управление
техническими
системами***

***Управление
биологическими
(живыми) объектами***

***Управление человеческими
общностями (социальное управление)***

СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ –

это целеполагающее (т.е. сознательное, преднамеренное, продуманное, заранее спланированное), властно-организующее и регулирующее воздействие специально созданных для этого управляющих субъектов (в формах организационных структур или самоуправления), на объект управления (социальную систему, её составные части, коллективы (ассоциации) людей) на основе установленных и охраняемых в обществе социальных норм.

Социальное управление возникло в человеческом обществе сразу же после его отделения от живой природы и обретения им определённой независимости от неё.

НАЗНАЧЕНИЕ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ:

- 1) обеспечение **сохранности и безопасности** управляемого человеческого сообщества;
- 2) **упорядочение** жизнедеятельности человеческого сообщества (подчинение его функционирования единым правилам);
- 3) **разрешение** возникающих в обществе **конфликтов** (они возникают в связи с наличием различных интересов у входящих в его состав людей);
- 4) **решение** так называемых **«общих дел»**, т.е. тех проблем, которые представляют интерес для всего или большинства членов управляемого сообщества;
- 5) **создание условий для** прогрессивного **развития** управляемого сообщества и т.д.

ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ:

а) оно осуществляется в человеческом обществе, причём его *объектом и субъектом* всегда выступают *люди*;

б) оно направлено на *удовлетворение публичных* (общественно значимых) *потребностей и интересов*;

в) оно использует *властные полномочия и ресурсы*, имеющиеся в распоряжении субъекта управления;

ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ:

г) оно осуществляется на началах *подчинённости объекта управления управляющей воле субъекта* (лица, коллектива, организации);

д) оно всегда *рационально*, т.е. направлено на достижение предварительно осознанных, сформулированных и артикулированных (озвученных) целей;

е) оно *объективно необходимо* для любой коллективной деятельности людей, потому что без него данная деятельность не сможет достигнуть своих целей и т.д.

ВИДЫ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ (в зависимости от субъекта)



РЕЗЮМЕ:

1. Государственное управление – не единственный вид социального управления. Помимо него существуют и иные его разновидности.

2. Государственное управление несёт в себе все свойства государства, выражает его сущность и социальное назначение, функции, методы и формы деятельности.

3. Оно является ядром социального управления, выполняя по отношению к иным его видам роль «внешней среды», внешних условий, в рамках которых они реализуются.

4. Реализация государственного управления должна осуществляться с учётом наличия в управляемом сообществе иных видов социального управления, в системной увязке с ними.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ -

это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (в лице его органов и должностных лиц) на общественную (публичную) и частную жизнедеятельность людей в целях её упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу государства.

Сущность ГУ – удовлетворение потребностей и интересов государственно организованного сообщества людей путём сохранения его суверенитета, целостности и безопасности, а также упорядочения повседневной жизни людей.

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Субъект ГУ -
государство

Объект ГУ -
общество

Системность
госуправления

Госуправление
опирается на
властную силу
государства



Наличие **моно-**
полии на при-
нуждение у су-
бъекта ГУ

Публичность (ориентиро-
ванность на общественные
интересы) госуправления

Возможность **использования**
субъектом ГУ **любых ресур-**
сов, имеющихся в обществе

ВЕДУЩАЯ РОЛЬ ГОСУПРАВЛЕНИЯ ОБУСЛОВЛЕНА:

1. Субъект госуправления (госаппарат) выступает единственной, универсальной организацией политической власти в обществе, *охватывающей всё население страны* в пределах определенной территории. Ни один другой субъект социального управления таким свойством не обладает.

2. Его субъектом является специальный аппарат, укомплектованный *профессиональными управленцами*.

3. Субъект ГУ *выражает интересы всего общества в целом*, обеспечивая координацию (согласованность) развития всех отраслей управления.

4. ГУ *распространяется на всё общество* и даже за его пределы, на другие общества людей в рамках проводимой государством международной политики.

ГОСУПРАВЛЕНИЕ В ШИРОКОМ СМЫСЛЕ (ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ) -

это руководство делами общества, осуществляемое всеми органами государства (законодательными, исполнительными и судебными), т.е. субъектом ГУ здесь выступают *все органы государства*.

Его содержанием является:

- 1) *создание условий* для оптимального согласования и сочетания всевозможных социальных интересов;
- 2) *определение приоритетов* развития общества («вектора» его развития);

ГОСУПРАВЛЕНИЕ В ШИРОКОМ СМЫСЛЕ (ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ):

3) выбор на основе установленных приоритетов стратегических целей развития страны (определение её политического курса), а также необходимых сил, средств и способов их реализации;

4) поиск, накопление и распределение необходимых для решения стоящих задач ресурсов (материальных, финансовых, кадровых и иных);

5) обеспечение внешней и внутренней безопасности общества и государства путём реализация принятых решений и прочее.

ГОСУПРАВЛЕНИЕ В УЗКОМ СМЫСЛЕ (АДМИНИСТРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ) –

это администрирование, т.е. деятельность только исполнительно-распорядительных органов государства по осуществлению исполнительной власти на уровне, как Российской Федерации, так и её субъектов (именно такая трактовка ГУ косвенно прослеживается в статьях 10, 77, 78, 110 — 117 Конституции РФ, а также ряде научных разработок).

К государственному управлению в узком смысле относится деятельность Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств), органов исполнительной власти субъектов РФ. К органам, реализующим функции публичного управления, относятся и органы местного самоуправления, местная администрация, ее органы и структурные подразделения.

ЛЕГАЛЬНОЕ (НОРМАТИВНОЕ) ОПРЕДЕЛЕНИЕ ГОСУПРАВЛЕНИЯ:

это деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения её национальной безопасности (ст. 3 Федерального закона № 172-ФЗ от 28 июня 2014 года «О стратегическом планировании в Российской Федерации»).

ВИДЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ:

1. В зависимости от способов осуществления: а) демократическое; б) антидемократическое.

2. В зависимости от его территориальной сферы: а) общегосударственное; б) региональное; в) местное государственное управление.

3. В зависимости от непосредственного объекта: а) функциональное (отраслевое, межотраслевое); б) территориальное.

4. В зависимости от уровня целей и задач, а также временных рамок осуществления: а) стратегическое (более 6 лет); б) тактическое (среднесрочное – от 3-х до 6 лет); в) оперативное (текущее – от 1 до 3-х лет).

5. В зависимости от содержания и методов управленческого воздействия: а) политическое; б) экономическое; в) административное.

ГОСУПРАВЛЕНИЯ **VS** МЕНЕДЖМЕНТ В СФЕРЕ БИЗНЕСА

Государственное управление – это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (в лице его органов и должностных лиц) на общественную (публичную) и частную жизнедеятельность людей в целях её упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на его властную силу.

Менеджмент в сфере бизнеса - это вид социального управления, субъектом которого является собственник, занятый непосредственно или через наёмный аппарат (менеджеров) предпринимательской деятельностью (бизнесом), которая направлена на достижение определённых целей в сфере хозяйственной деятельности.

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО -

это самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в качестве предпринимателей в установленном законом порядке.

Признаки предпринимательства:

- его **цель** - получение прибыли;
- **субъектами** предпринимательства являются лица, зарегистрированные государством в качестве предпринимателей;
- **содержание** предпринимательства составляют действия, связанные с использованием имущества, продажей товаров, выполнением работ или оказанием услуг;
- **самостоятельность и рискованность** предпринимательства;
- **самоответственность** предпринимательства.

МЕНЕДЖМЕНТ	КРИТЕРИИ СРАВНЕНИЯ	ГОСУДАРСТВ. УПРАВЛЕНИЕ
Получение прибыли	<i>Цель управления</i>	Обеспечение целостности и безопасности общества, его упорядочение, а также создание условий для его развития.
В основном внутренние (интересы собственника)	<i>Детерминанты целей</i>	В основном внешние (интересы упр. общества)
Собственник и нанятые им менеджеры	<i>Субъект управления</i>	Государство (в лице органов и должн. лиц)
Имущество собственника	<i>Объект управления</i>	Общество в пределах госграниц
Личные средства собственника и привлечённые им финансовые средства	<i>Финансовая основа</i>	Госбюджет

МЕНЕДЖМЕНТ	КРИТЕРИИ СРАВНЕНИЯ	ГОСУДАРСТВ. УПРАВЛЕНИЕ
Частное право (гражданское, трудовое и иные отрасли)	<i>Правовая основа</i>	Публичное право (конституционное, административное, финансовое и т.д.)
Ресурсы собственника	<i>Ресурсная основа</i>	Все ресурсы общества
В основном – демократический	<i>Стиль управления</i>	В основном – административно-бюрократический
В основном «плоские» структуры	<i>Организационная структура</i>	Иерархическая, многоуровневая структура

МЕНЕДЖМЕНТ	КРИТЕРИИ СРАВНЕНИЯ	ГОСУДАРСТВ. УПРАВЛЕНИЕ
В основном экономические	<i>Методы управления</i>	Активно используются административные методы (но не исключаются экономические и социально-психологические методы)
Преимущественно основана на экономических стимулах	<i>Мотивация персонала</i>	В большей степени основана на неэкономических стимулах (престиж, карьера, стабильность и др.)
Со стороны собственника (основан, базируется на экономических показателях) и государства (законность)	<i>Контроль</i>	Со стороны вышестоящих ОГВ и общества, он более широкий и всеобъемлющий

2. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Одним из универсальных методов научного познания, активно применяемым практически всеми науками, является системный метод, который предполагает рассмотрение любого исследуемого объекта в виде определённой системы.

Система (в переводе с греческого – целое, составленное из частей) – это целостная совокупность взаимосвязанных и активно взаимодействующих между собой компонентов, объединённых в единое целое общей целью и общими принципами их организации и функционирования, интегральные свойства которой не сводятся к сумме свойств образующих её частей.

Отличительной особенностью, особым свойством системы (в сравнении с «арифметической суммой», простой совокупностью каких-то случайных элементов) является то, что она выступает во взаимодействии с окружающей её средой в виде единого, цельного образования – т.е. для неё характерна **целостность**.

К числу особых свойств любой системы также относятся их **иерархичность и эмерджентность**.

ЦЕЛОСТНОСТЬ СИСТЕМЫ -

это её единство, нерасчленённость, способность взаимодействовать с окружающей средой как единый, слитный объект, единое образование, несмотря на сложность и многокомпонентность своего строения (структуры).

Она обеспечивается тем, что все её компоненты «работают» на общую цель, что все они построены и функционируют на основе единых принципов.

Благодаря этому, сила «взаимного притяжения» компонентов системы (центростремительная сила) больше, чем их «тяготение» к компонентам внешней для системы среды (центробежная сила), в связи с чем система и сохраняет единство.

СВОЙСТВА СИСТЕМЫ

Названное свойство системы как раз и обеспечивает её функционирование, жизнедеятельность в качестве самостоятельного, обособленного и «различимого» на фоне окружающей среды целостного объекта.

Иерархичность системы заключается в том, что, с одной стороны, она сама входит компонентом в другую систему более высокого порядка, т.е. является её подсистемой. С другой - составные части исследуемой системы тоже могут быть рассмотрены как определённые системы, но более низкого порядка. Кроме того, компоненты системы состоят между собой в определённой иерархической соподчинённости.

ЭМЕРДЖЕНТНОСТЬ СИСТЕМЫ

(от латинского *emergo* - появляюсь, возникаю) -

- это «несводимость» интегральных свойств системы к арифметической «сумме» свойств её компонентов и элементов (составных частей).

Имеется в виду, что система способна порождать какое-то новое качество, которого нет ни у одной из составляющих её частей.

Каждая система имеет свою **внутреннюю структуру**, которая представляет собой внутреннее строение системы, характеризующее её компонентный состав, а также характер взаимосвязи и взаимоотношений составных частей системы, способ её внутренней организации.

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ

Если рассмотреть процесс управления как систему, то он будет представлять собой единство, целостную совокупность следующих важнейших компонентов:

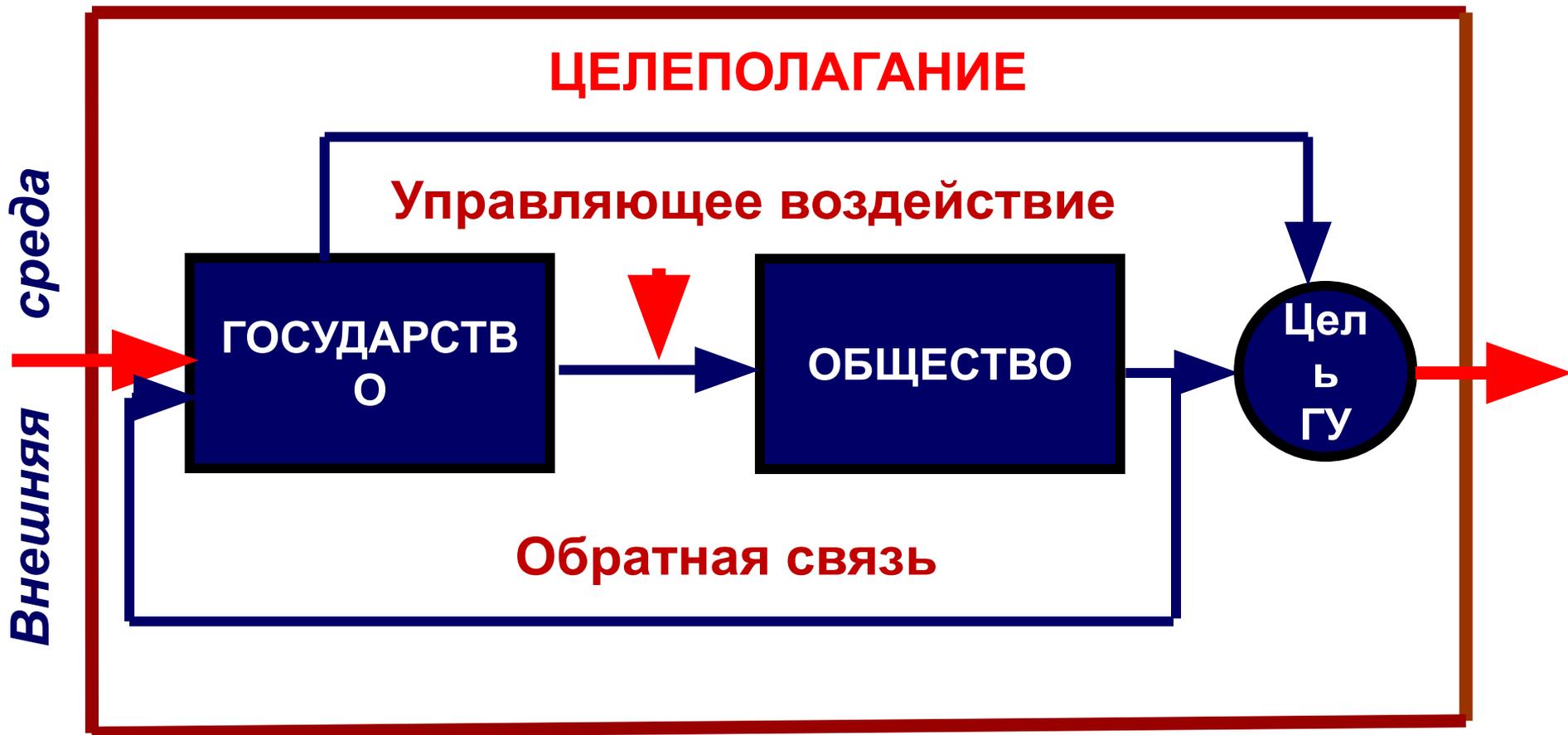
- цели и задачи управления;
- субъекта и объекта управления;
- функций управления;
- организационной структуры управления;
- подсистемы взаимосвязей компонентов (составных частей) процесса управления;
- подсистемы форм и методов функционирования компонентов системы и пр.

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ -

это целостная совокупность взаимодействующих посредством прямых и обратных связей органов государственного управления и тех управляемых объектов (социальных процессов и отношений), применительно к которым они реализуют свои управляющие воздействия (т.е. сохраняют, изменяют и развивают их).

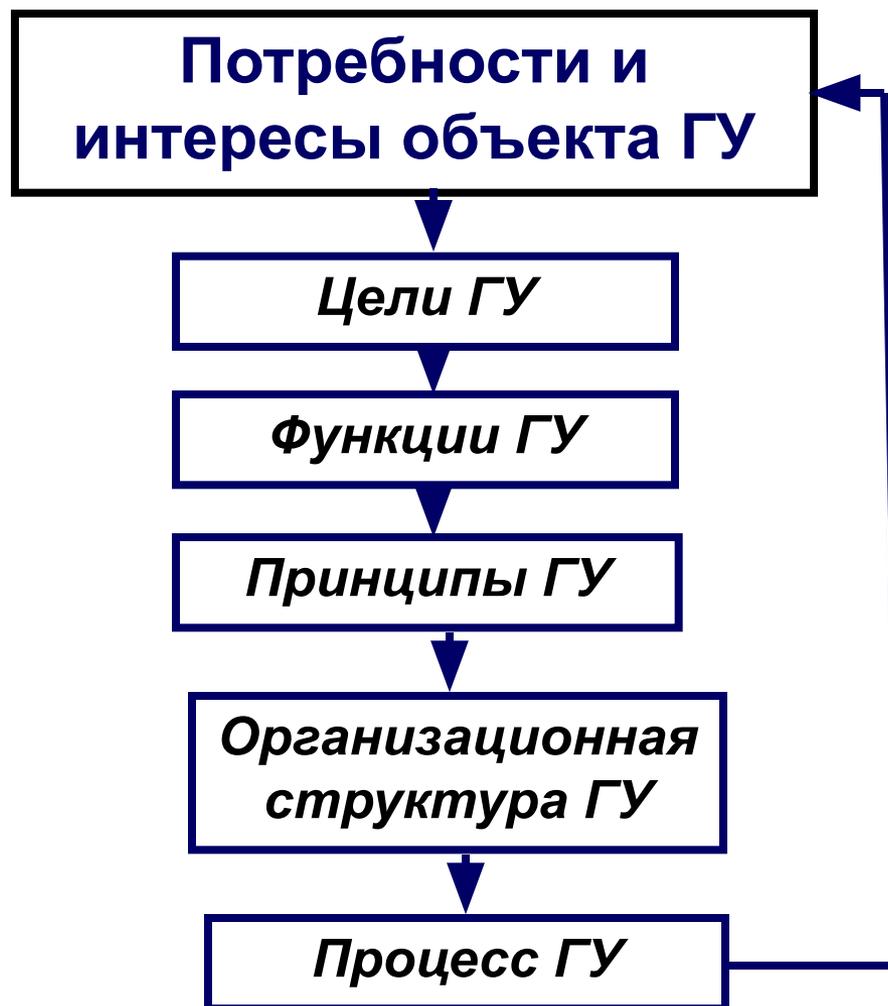
СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

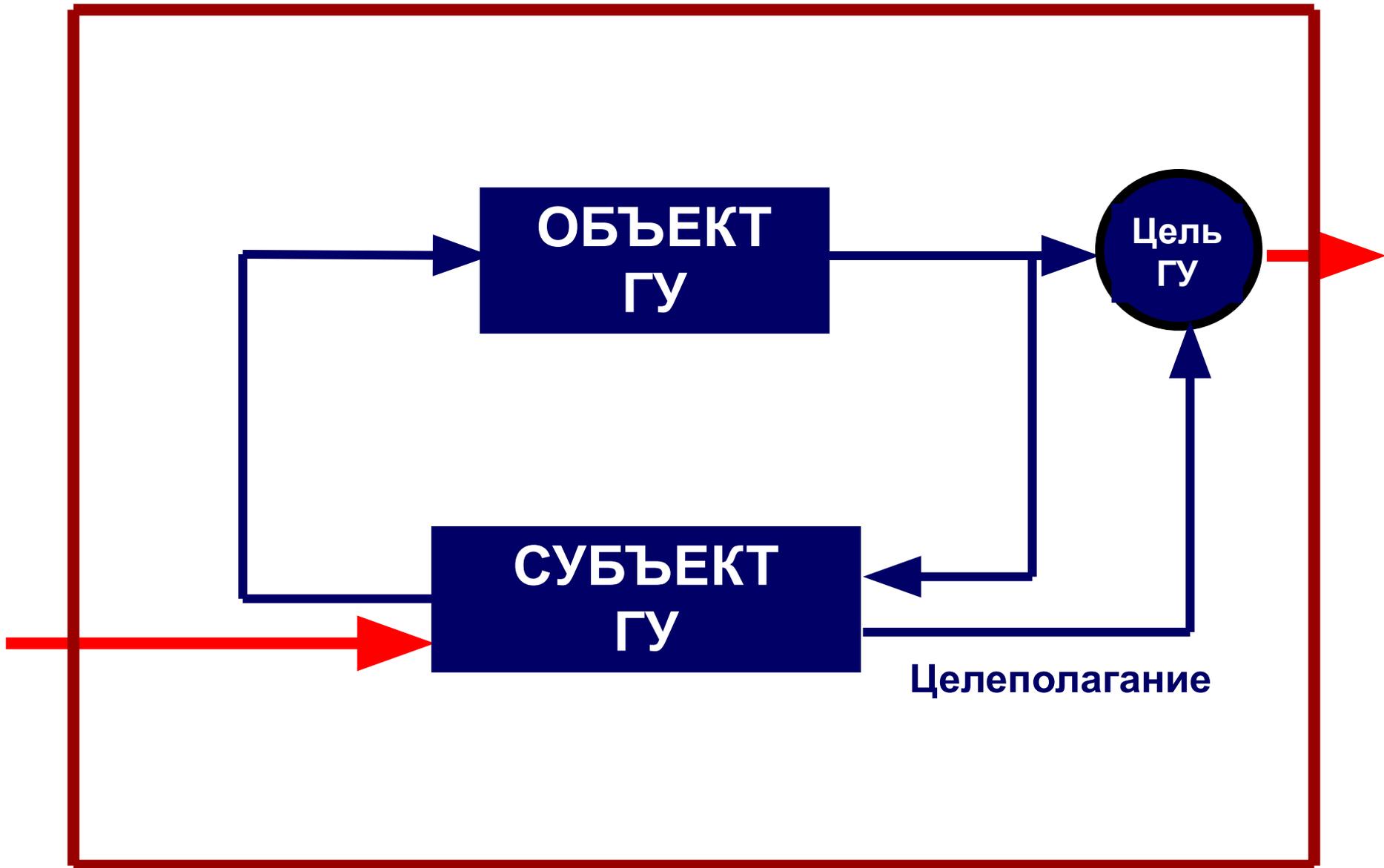
Внешняя среда



Внешняя среда

СООТНОШЕНИЕ СУБЪЕКТА И ОБЪЕКТА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ





АНАЛИЗ ЛЮБЫХ СИСТЕМ

ПРЕДПОЛАГАЕТ (КАК МИНИМУМ):

- 1) уяснение её целей и задач;**
- 2) установление перечня функций системы;**
- 3) определение тех принципов, на которых она построена и функционирует.**
- 4) уяснения перечня составных частей (компонентного состава) системы;**
- 5) установление особенностей структуры системы (её внутреннего строения), определяемой характером отношений, взаимодействия её составных частей – компонентов и элементов.**

ЦЕЛИ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

Управляющее воздействие, прежде чем осуществиться, стать реальностью, возникает в сознании человека, проходит в нём путь развития от интуитивного ощущения необходимости что-то изменить, от замысла и раздумий до конкретных решений, подкреплённых расчётами, материальными и кадровыми ресурсами, проектами, моделями и, главное, волей - желанием и стремлением сделать дело. А это значит, что управляющее воздействие должно содержать в себе момент целеполагания.



**В общественной жизни «ничто не делается без сознательного намерения, без желаемой цели»,
- Фридрих Энгельс.**

**Ф. Энгельс (1820-1895) гг., мыслитель
и общественно-политический деятель,
основоположник марксизма**

ЦЕЛИ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

Государственное управление, будучи чрезвычайно сложным явлением, сознательной и рациональной деятельностью, тоже начинается с постановки целей, которые должны быть достигнуты (реализованы) в результате воздействия на объект госуправления. Без этого оно теряет всякий смысл.

При этом цель выступает для системы госуправления важнейшим системообразующим фактором, поскольку именно ради её достижения данная система и создаётся. В свою очередь, постановка целей управления, их формулировка и обоснование осуществляется в рамках особой стадии управленческого цикла – *целеполагания*.

ЦЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ –

это идеальный образ (логическая модель) будущего состояния управляемого общества, сформулированный на основе познания и учёта реальных потребностей и интересов объекта госуправления, а также объективных закономерностей его функционирования.

Общие цели госуправления (определяются назначением государства):

- обеспечение безопасности и сохранения объекта ГУ;**
- упорядочение управляемого общества;**
- создание условий для преобразования и прогрессивного развития объекта государственного управления.**

Цели государственного управления в конкретной стране определяются её национальной спецификой.

ТРЕБОВАНИЯ К ЦЕЛЯМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:

- 1) **их объективная социальная обусловленность и обоснованность** (они должны вытекать из действительных потребностей и интересов управляемого общества, и это должно быть убедительно доказано);
- 2) **конкретность** целей ГУ (они должны выражаться в понятных и желательно количественно измеряемых показателях);
- 3) **реальность** целей (возможность их достижения с использованием имеющихся у государства ресурсов);
- 4) **контролируемость** степени достижения целей ГУ (требует наличия действенного механизма обратной связи);
- 5) **системность** целей (их согласованность по «вертикали» и «горизонтали» - и по уровням, и по сферам управления).

ТРЕБОВАНИЯ К ЦЕЛЯМ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

В зарубежной науке при определении требований к целям системы ГУ сформулированы так называемые *принципы SMART*, которым эти цели должны соответствовать.

При этом термин **«SMART»** представляет собой аббревиатуру от названия тех критериев, которым должны соответствовать цели системы ГУ.

Имеется в виду, что эти цели должны быть:

- ***Specific*** – конкретными;
- ***Measurable*** – измеримыми;
- ***Achievable*** – достижимыми;
- ***Realistic*** – реалистичными;
- ***Time bounded*** - ограниченными во времени.

ТРЕБОВАНИЯ К ЦЕЛЯМ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ В РФ

Одно время они определялись в разработанных Министерством финансов России «Методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования».

В них к целям ГУ предъявлялись следующие требования:

- *специфичность* (должны соответствовать области компетенции субъекта бюджетного планирования);
- *измеримость* (наличие возможности проверить, в том числе и прежде всего - с помощью количественных индикаторов);
- *релевантность* (связанность с основной деятельностью субъекта бюджетного планирования);
- *достижимость* (они должны быть реализуемы в среднесрочной перспективе).

ТРЕБОВАНИЯ К ЦЕЛЯМ ГОСПРОГРАММ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Постановлением Правительства РФ от 2.08.2010 г. № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ» установлены следующие требования к реализуемым с их помощью целям:

- **специфичность** (цель должна соответствовать сфере реализации государственной программы);
- **конкретность** (не допускаются размытые, нечёткие формулировки, влекущие за собой произвольное или неоднозначное их понимание и толкование);
- **измеримость** (степень достижения цели можно измерить);
- **достижимость** (цель должна быть достижима за период реализации государственной программы);
- **релевантность** (соответствие формулировки цели ожидаемым конечным результатам реализации программы).

ИЕРАРХИЯ ЦЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:

1. **Общественно-политические.**
2. ***Социальные.***
3. **Духовно-культурные.**
4. ***Экономические.***
5. **Производственные.**
6. **Организационные.**
7. **Деятельностно-практические.**
8. **Информационные.**
9. **Разъяснительные.**

ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ:

а) это процесс обоснования и формулировки целей развития управляемого объекта.

б) определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности России (ФЗ № 172-ФЗ от 28.06.2014 г.)

Оно включает:

1) **анализ** исходной ситуации, положения и параметров, характеризующих объект управления;

2) **обоснование** глобальной цели (т.е. миссии) как главного направления управленческой деятельности;

3) **декомпозицию** основной цели (т.е. её дифференциация или разложение) на подцели более низкого уровня, которые ставятся перед иерархическими уровнями системы управления;

4) **сопоставление** главной цели и подцелей более низкого уровня с их ресурсным обеспечением;

5) **постановку** цели для каждого звена организационной структуры управления.

ОСНОВНОЙ МЕТОД ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ -

построение так называемого «дерева целей».

Суть данной методики состоит в последовательной декомпозиции (разложении) главной стратегической цели («ствол» или «крона» дерева, укоренившегося в управляемом обществе) на подцели нижележащих уровней системы управления (условно - «сучья» и «ветки» данного дерева).

При этом цели более низких уровней (подсистем) системы управления выступают средствами достижения вышестоящих целей.

ПОСТРОЕНИЕ «ДЕРЕВА ЦЕЛЕЙ» СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ -

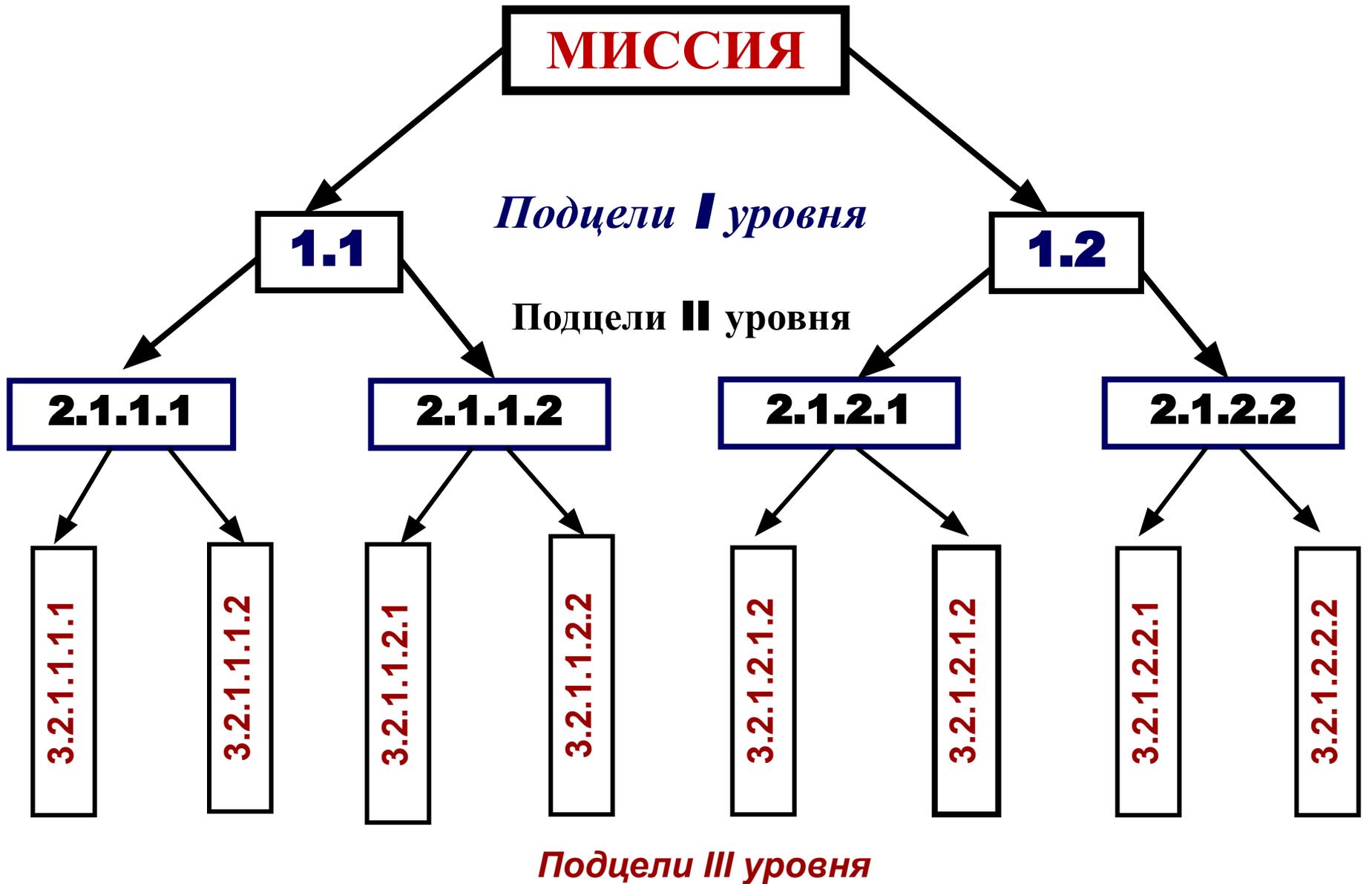
это способ формирования структуры целей системы государственного управления, обеспечивающий взаимосвязь множества целей разного уровня и содержания (политических, экономических, социальных, духовных и других), а также их согласование («вертикальное» и «горизонтальное») для достижения главной цели (миссии) управления.

ДЕРЕВО ЦЕЛЕЙ -

это структурированная определённым образом и выстроенная по иерархическому принципу (распределённая по уровням управления, ранжированная) совокупность целей системы управления, реализуемой программы, плана, в которой выделены:

- **генеральная цель** («ствол» либо «крона» данного «дерева»);
- подчиненные ей **подцели первого, второго и последующих уровней** (соответственно - «сучья», «ветви» и «листочки» данного «дерева»).

Некоторые авторы предлагают изображать систему согласованных целей управления не в виде т.н. «дерева целей», а в виде скелета рыбы (леща).

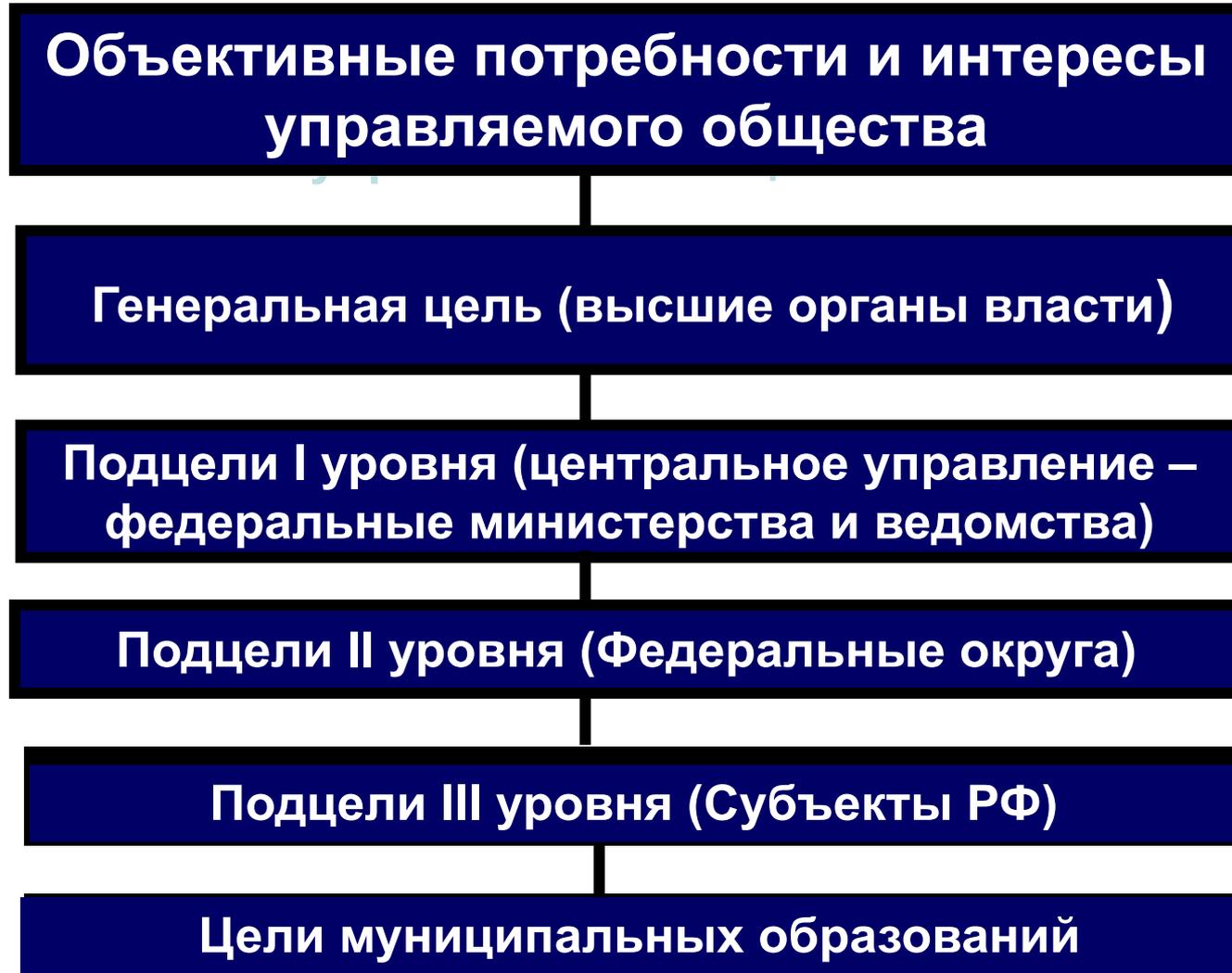


ПРАВИЛА ПОСТРОЕНИЯ «ДЕРЕВА ЦЕЛЕЙ» ГУ:

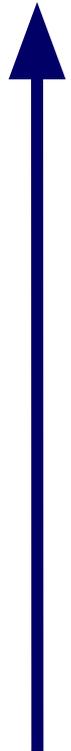
1. Формулировка целей должна описывать *желаемые результаты*, а не действия по их достижению.
2. Формулировка главной (генеральной) цели должна содержать *описание конечного результата*.
3. Содержание главной цели должно быть развернуто в иерархическую структуру подцелей таким образом, чтобы *достижение подцелей каждого предшествующего уровня являлось необходимым и достаточным условием для достижения целей более высокого уровня системы управления*.
4. На каждом уровне подцели должны быть *независимыми и не выводимыми друг из друга*.
5. Декомпозиция прекращается при достижении такого уровня, на котором *формулировка подцели позволяет реализовать её без дальнейших пояснений*.

МОДЕЛЬ «ДЕРЕВА ЦЕЛЕЙ» В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Целевое
управление



Управление от
достигнутого



ПОСТРОЕНИЕ «ДЕРЕВА ЦЕЛЕЙ» ГОСУПРАВЛЕНИЯ

Оно предполагает согласование целей не только по уровням системы государственного управления («вертикальное согласование»), но и в «горизонтальной плоскости», т.е. обеспечение согласованности генеральной цели управления с главными целями управления в основных сферах жизнедеятельности общества (экономической, политической, духовно-культурной, социальной).

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ЦЕЛЬ ГОСУПРАВЛЕНИЯ: обеспечение целостности и безопасности объекта ГУ, а также создание условий для его поступательного развития

Подсистемы общества	Главные цели госуправления в основных сферах общества
Политическая сфера	Обеспечение средствами политического регулирования сбалансированного и целостного развития общества, а также поддержание нац. безопасности на необходимом уровне
Социальная сфера	Обеспечение высокого качества жизни граждан
Духовная сфера	Развитие: науки, культуры, образования, творческого потенциала каждой личности
Экономическая сфера	Экономический рост, повышение производительности труда, снижение издержек производства на основе наукоемких технологий, достижение высокого качества государственных услуг

ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Достижение целей государственного управления обеспечивается за счёт поэтапного решения его задач.

ЗАДАЧИ ГОСУПРАВЛЕНИЯ – это:

а) конкретные социальные проблемы, подлежащие решению в процессе достижения целей государственного управления;

б) конкретизированные по времени достижения, ресурсам и иным показателям подцели государственного управления;

в) комплекс взаимоувязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определённый период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей развития.

ВАЖНЕЙШИЕ ОБЩИЕ ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:

1. *Поддержание благосостояния граждан* на определённом уровне, обеспечение их прав и свобод, удовлетворение социальных потребностей и интересов.

2. *Обеспечение общественного порядка и безопасности.*

3. *Государственное регулирование процессов, происходящих в области социальной, экономической и культурной жизни,* и государственная поддержка некоторых предприятий и организаций.

4. Создание и обеспечение эффективной работы механизма *налогообложения.*

5. Создание и развитие *кадрового потенциала управления* (государственной службы) и т.д.

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Они закрепляются в политических документах и действующем законодательстве современных государств.

В связи с тем, что генеральная цель государственного управления характеризует сущность соответствующего государства, она, как правило, формулируется в Конституции страны.

Иные цели и задачи ГУ содержатся в текущем законодательстве и иных официальных документах (программах победивших на выборах партий, вновь сформированных Правительств, ежегодных Посланиях главы государства Парламенту, целевых программах, концепциях и т.д.).

ЦЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РФ

Исходя из того, что в ст. 1 Конституции РФ 1993 г. современная Россия характеризуется как демократическое и правовое государство, можно сделать вывод, что его важнейшими целями являются:

- *обеспечение реального участия граждан РФ в управлении делами государства;*
- *обеспечение всесторонней защищённости личности*, в том числе и от возможного произвола государства и пр.

ЦЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РФ

В соответствии со ст. 7 Конституции РФ 1993 г., которая характеризует Россию как социальное государство, его главнейшей целью (миссией), видимо, можно считать **«создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».**

В так называемой «Программе 2020» в качестве *стратегической цели* развития России до 2020 г. заявлено **«достижение уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надёжно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан».**

ЦЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЭКОНОМИКЕ:

«В течение ближайших десятилетий Россия должна стать страной, благополучие которой обеспечивается не столько сырьевыми, сколько интеллектуальными ресурсами: «умной» экономикой, создающей уникальные знания, экспортом новейших технологий и продуктов инновационной деятельности».

Стратегические задачи ГУ в экономической области:

- 1) занять стратегические позиции в мире по эффективности производства, транспортировки и использования энергии;
- 2) сохранить и поднять на новый качественный уровень ядерные технологии;
- 3) совершенствование и внедрение в практику ИКТ;
- 4) создание и развитие собственной наземной и космической инфраструктуры передачи всех видов информации;
- 5) занять передовые позиции в производстве отдельных видов медицинского оборудования, сверхсовременных средств диагностики, медикаментов для лечения вирусных, сердечно-сосудистых, онкологических и неврологических заболеваний;
- 6) импортозамещение важнейших товаров и услуг и пр.

ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ -

это виды деятельности государственных органов и их должностных лиц, совершаемые в определённом порядке и направленные на достижение целей и решение задач государственного управления.

ВИДЫ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:

1. В зависимости от их содержания и глубины воздействия на общественные процессы и отношения:

- **общие** (пронизывают всю систему госуправления и отражают сущностные моменты госуправления);
- **специфические** (они связаны с воздействием субъекта ГУ на конкретные объекты управления и отражают особенное содержание отдельных управленческих воздействий);
- **вспомогательные** (они призваны обеспечить условия для реализации основных и специфических функций государственного управления).

2. В зависимости от их направленности, сферы реализации:

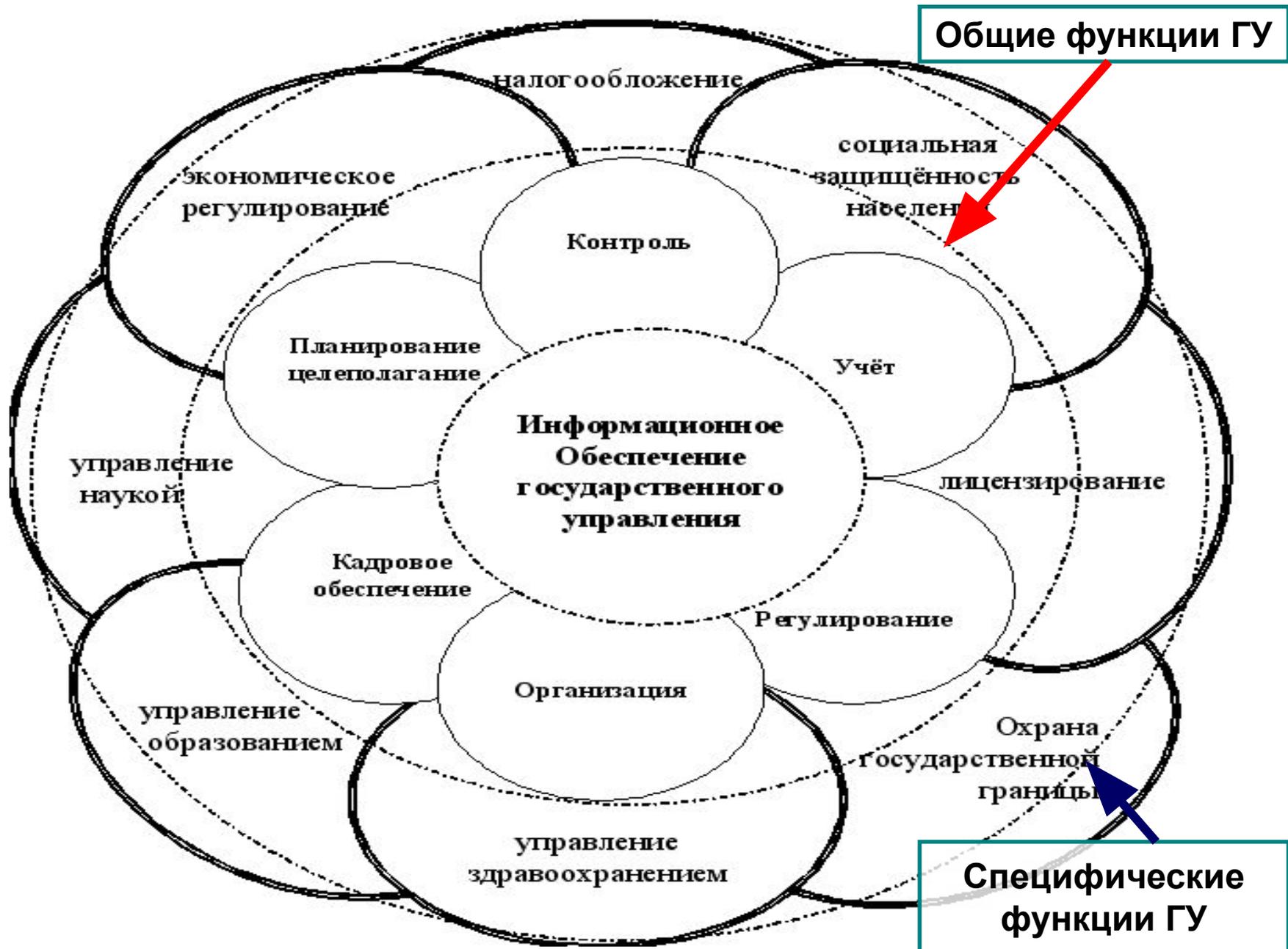
- **внутриорганизационные** (реализуются внутри управляющей подсистемы: информационное и документационное обеспечение деятельности государственных органов и их должностных лиц);
- **внешние** или социально направленные (реализуются вне субъекта управления и направлены на управляемые объекты).

ВИДЫ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:

3. В зависимости от их назначения и субъектов реализации:

- **политические функции** (агрегирование и артикулирование общественных потребностей и интересов, определение целей и приоритетов общественного развития и необходимых для их достижения ресурсов, формирование административного аппарата управления и контроль за его деятельностью, обеспечение общественного единства и согласия);

- **административные функции** (реализация решений, принятых на политическом уровне системы государственного управления, административный контроль, борьба с преступностью, обеспечение правопорядка, охрана госграницы, оказание госуслуг, управление государственным имуществом).



ОБЩИЕ (ОСНОВНЫЕ) ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:

- организация;***
- планирование;***
- регулирование;***
- кадровое обеспечение;***
- контроль.***

СПЕЦИФИЧЕСКИЕ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:

- государственной регулирование экономики;
- управление здравоохранением, образованием, культурой и наукой;
- управление финансово-бюджетной сферой и налогообложением;
- лицензирование отдельных видов деятельности;
- социальная защита населения;
- охрана госграницы;
- борьба с преступностью;
- охрана общественного порядка и так далее.

ТЕРМИН «ОРГАНИЗАЦИЯ» (от лат. *organize* – придаю стройный вид)

Этот термин многозначен и используется в нескольких значениях.

С одной стороны, **«организация»** – это некое объединение людей, их коллектив, усилия которого направлены на достижение конкретных, общих для всего этого коллектива целей.

Для своего успешного функционирования данный коллектив должен располагать необходимыми ресурсами, между его членами должны существовать соответствующие связи, члены этого коллектива должны признавать некие общие ценности, а их поведение должно подчиняться единым правилам.

«ОРГАНИЗАЦИЯ» КАК ФУНКЦИЯ ГУ

- это деятельность, направленная на создание благоприятных условий для достижения системой управления стоящих перед ней целей.

В этом случае *содержанием организации является формирование структуры системы управления, распределение функций и полномочий между её компонентами, обеспечение нормального функционирования компонентов необходимыми ресурсами и пр.*

То есть, в данном значении организация понимается как упорядочение самых различных сторон деятельности системы управления на всех её уровнях.

ОРГАНИЗАЦИЯ -

это совокупность действий по налаживанию взаимосвязей между людьми, объединяющих их для совместной реализации целей и программ управляющего субъекта (создание формальной структуры подчинённости и соответствующего разделения работы между подразделениями). Это - способ упорядочения действий групп и отдельных индивидов на основе каких-то общепринятых норм и ценностей — политических, правовых, нравственных, религиозных и других.

Иными словами, в основе организации управления (в том числе и государственного) лежит разделение труда, распределение функций и полномочий между участниками управленческих отношений, ресурсное обеспечение процесса управления и прочие действия, направленные на упорядочение процесса управления.

ОРГАНИЗАЦИЯ ГУ:

а) одна из основных функций госуправления, заключающаяся в упорядочении деятельности людей путём установления определённых регламентов и нормативов их деятельности, дисциплинарных требований и ответственности;

б) расположение людей в пространственных (территория, сооружения) и функциональных (социальные роли, виды работ) «координатах», соединение их с орудиями и средствами труда, обеспечение их взаимодействия и взаимообмена в труде и общественной жизни;

в) упорядочение структуры органов государства, штатов, персонала и процессов государственного управления;

г) *это формирование системы госуправления на основе установленных принципов и подходов, определение структуры управляющей и управляемой подсистем системы государственного управления, а также её ресурсное обеспечение.*

ПЛАНИРОВАНИЕ -

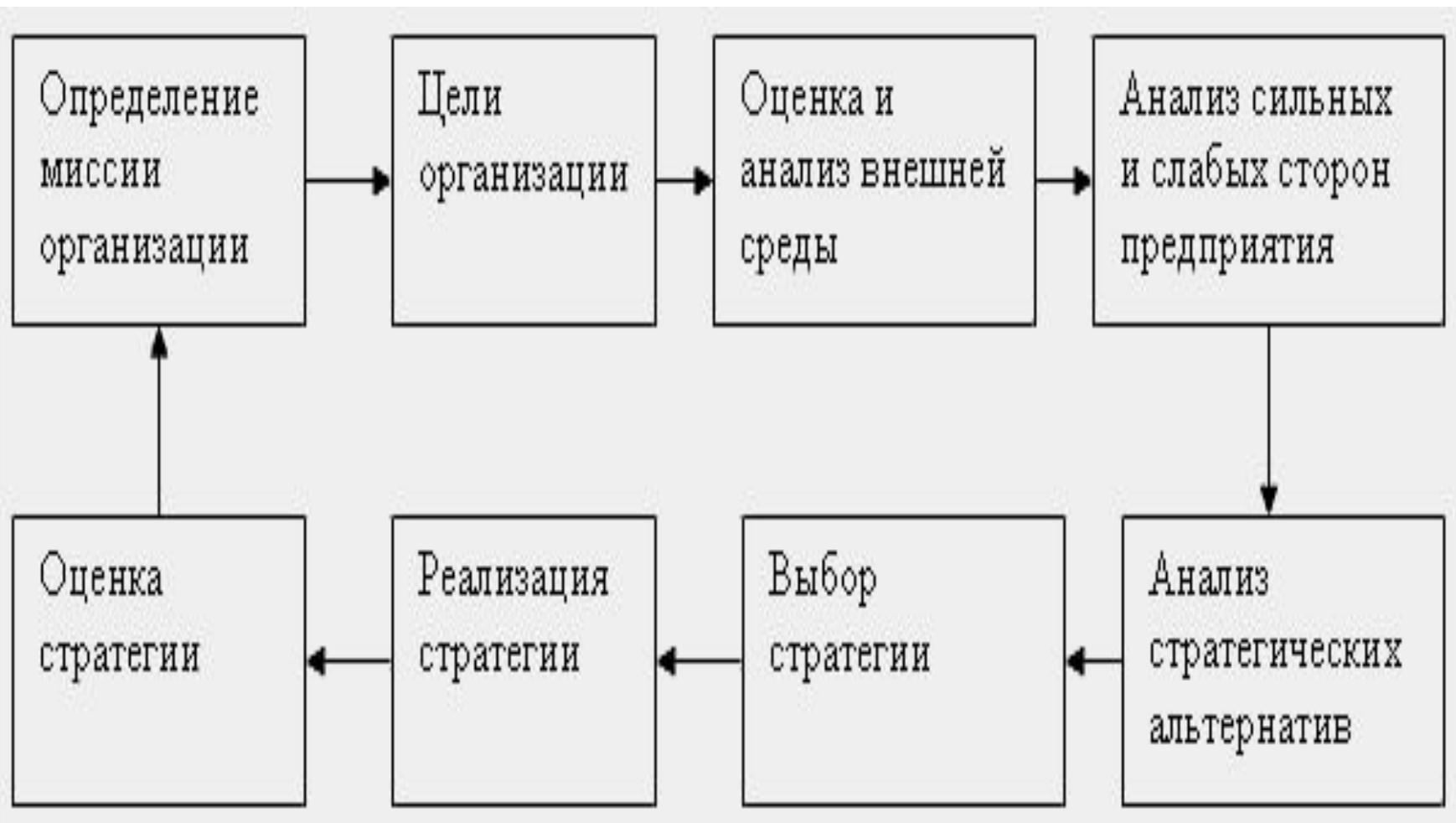
это одна из основных функций управления, представляющая собой процесс разработки планов, в которых предусматриваются сроки, этапы и показатели управленческой деятельности, просчитываются необходимые ресурсы и её возможный конечный результат.

Соответственно, в рамках данной функции, прежде всего, осуществляется постановка целей, формулировка задач, установление показателей их достижения, определение необходимых для этого ресурсов, сроки исполнения, круг исполнителей, форм и методов их деятельности, способы контроля исполнения т.д.

ЭТАПЫ ПЛАНИРОВАНИЯ:

1. **Целеполагание** (постановка целей).
2. **Определение, анализ и оценка способов** достижения поставленных целей.
3. **Составление перечня необходимых действий.**
4. **Составление программы работ** (плана мероприятий).
5. **Определение необходимых ресурсов.**
6. **Анализ** разработанного варианта плана.
7. **Подготовка детального плана действий.**
8. **Контроль** за выполнением плана, внесение необходимых изменений в случае необходимости.

ПРОЦЕСС СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ



РЕГУЛИРОВАНИЕ -

это функция госуправления, представляющая собой процесс установления и практического исполнения определённых правил (норм) поведения.

Своей целью регулирование имеет установление определённого режима функционирования системы госуправления и устранение возможных её отклонений от заданных параметров.

КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГУ –

это функция госуправления, связанная с формированием и эффективным использованием кадров государственного управления.

КАДРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ –
это совокупность работников, профессионально выполняющих функции государственного управления или способствующих их осуществлению.

КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГУ:

- 1) подбор, оценка и расстановка кадров;**
- 2) аттестация кадров;**
- 3) подготовка, переподготовка, повышение квалификации кадров государственной службы;**
- 4) формирование кадрового резерва и работа с ним.**

КОНТРОЛЬ

Слово «контроль» в управленческую терминологию пришло из сферы бухгалтерского учёта и является производным от французских терминов *contre* (против) и *role* (ведомость учёта материальных средств). То есть в буквальном переводе слово «контроль» означает отметку в ведомости учёта материальных средств, свидетельствующую о наличии соответствующего имущества.

В интересующем нас значении **КОНТРОЛЬ** – это функция управления, устанавливающая степень соответствия фактического состояния объекта государственного управления принятым управленческим решениям, выявляющая возможные его отклонения от заданных требований и их причины.

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНТРОЛЬНОЙ ФУНКЦИИ:

- *получение* необходимой *информации* о состоянии подконтрольного объекта;
- *анализ и оценку* данной информации;
- *реагирование* на выявленные отклонения от установленных правил и требований.

Основные *требования* к госконтролю (принципы):

- *законность*;
- *оперативность*;
- *гласность*;
- *объективность*;
- *действенность*;
- *экономическая целесообразность*.

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР

В теории управления понятие «контроль» рассматривают во взаимосвязи с понятием «надзор», однако однозначного мнения об их соотношении среди специалистов нет.

Одни отождествляют их, другие утверждают, что надзор – особая разновидность контроля. Третьи полагают, что это хотя и взаимосвязанные, но самостоятельные понятия.

Не даёт однозначный ответ на поставленный выше вопрос и российское законодательство.

В указанном споре убедительнее выглядят доводы специалистов, отстаивающих третью точку зрения.

КОНТРОЛЬ	КРИТЕРИЙ СРАВНЕНИЯ	НАДЗОР
Существует	<i>Наличие организационной соподчинённости между субъектом и объектом контроля (надзора)</i>	Объект и субъект надзора не состоят в отношениях соподчинённости)
Целесообразность деятельности объекта контроля	<i>Предмет контроля (надзора)</i>	Выполнение объектом надзора определённых правил, норм и стандартов
Имеется	<i>Наличие у субъекта контроля (надзора) права отменять решения объекта</i>	Отсутствует
Возможна	<i>Возможность вмешательства субъекта контроля (надзора) в оперативную деятельность объекта</i>	Невозможна
Может	<i>Возможность применения субъектом контроля (надзора) мер принуждения к объекту</i>	Не может

ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

Есть и другой (помимо Г.В. Атаманчука) подход к определению перечня основных функций госуправления. Ряд авторов рассматривает в качестве функций ГУ не те действия, которые необходимо совершить субъекту ГУ для решения стоящих перед ним задач и достижения поставленных целей, а те стадии, которые можно выделить в рамках управленческого цикла. В этом случае к числу основных функций ГУ они относят:

- 1) информационное обеспечение деятельности госорганов;
- 2) прогнозирование и моделирование развития системы ГУ, системы и структуры государственных органов;
- 3) планирование;
- 4) распорядительство;
- 5) руководство;
- 6) координация;
- 7) контроль;
- 8) регулирование.

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГУ -

сбор, получение, обработка, анализ информации, необходимой для осуществления государственной (управленческой) деятельности.

ПРОГНОЗИРОВАНИЕ – предвидение изменений в развитии и результатах каких-либо событий или процессов в системе государственной деятельности, в государственных органах на основе полученных данных, профессионального опыта и практики, достижений научно-теоретического анализа.

РАСПОРЯДИТЕЛЬСТВО - оперативное регулирование управленческих отношений, возникающих по поводу осуществления полномочий государственных органов и должностных обязанностей, обеспечение режима должной государственной деятельности в форме принятия административных актов (правовых актов управления: приказов, распоряжений, указаний, инструкций, правил, руководств и так далее).

Распорядительство в узком смысле – это дача текущих указаний руководящими государственными служащими (должностными лицами).

РУКОВОДСТВО -

это установление правил и нормативов деятельности и отдельных действий государственных органов (госслужащих, должностных лиц), а также управляемых объектов.

КООРДИНАЦИЯ – это согласование деятельности различных государственных органов для достижения общих целей и задач государственного управления.

ПРИНЦИПЫ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ -

это, как правило, законодательно закреплённые, исходные, базовые положения, на которых построена и функционирует система госуправления.

Единого мнения относительно их перечня среди специалистов нет. Наиболее обоснованной выглядит позиция тех авторов, которые в зависимости от значимости и места принципов в системе ГУ различает следующие их разновидности:

- а) *общие принципы* госуправления;
- б) *организационно-технологические* принципы государственного управления;
- в) *частные* принципы госуправления.

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:

а) *социально-ценностные принципы* государственного управления:

- гуманизм;
- демократизм;

б) *социально-функциональные принципы* государственного управления:

- законность;
- разделение властей;
- федерализм.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ ПРИНЦИПЫ:

- 1) *структурно-целевые принципы* ГУ (иерархичность целей ГУ, последовательность их достижения);
- 2) *структурно-организационные принципы* государственного управления (единство системы ГУ, сочетание коллегиальности и единоначалия в деятельности органов государственной власти);
- 3) *структурно-функциональные принципы госуправления* (включение управленческих функций и полномочий по их реализации в компетенцию соответствующего государственного органа);
- 4) *структурно-процессуальные принципы* ГУ (соответствие методов управления функциям государственного органа).

ЧАСТНЫЕ ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ:

а) *принципы, проецируемые на различные сферы жизнедеятельности общества* (принципы экономического планирования, принципы социальной защиты населения, принципы маркетинга);

б) *принципы функционирования общественных и государственных институтов* (принципы организации госслужбы, принципы местного самоуправления, принципы корпоративного управления, принципы Карнеги).

КОМПОНЕНТНЫЙ СОСТАВ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

Он определяется целями исследования, поэтому разные авторы выделяют в составе системы ГУ разные составные части.

Одна группа специалистов, прежде всего, выделяет в качестве компонентов системы ГУ *субъект* (органы ГУ), *объект* ГУ (общество) и систему прямых и обратных связей между ними .

Кроме этого, в зависимости от *вида выполняемых функций и территориальных пределов осуществления* ГУ в названной системе выделяют ещё определённые *уровни системы ГУ*. По первому критерию (выполняемые функции) выделяют *политический и административный* уровни. По второму (территориальный критерий) – *общегосударственный, региональный и местный* уровни.

КОМПОНЕНТНЫЙ СОСТАВ СИСТЕМЫ



Н.И. Глазунова – д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой. Государственная академия управления.

Другие авторы (Н.И. Глазунова), базируясь на выводах теории управления организацией, отождествляют систему государственного управления с её субъектом, а поэтому при характеристике данной системы ведут речь только об органах ГУ, правовой и кадровой основе их деятельности, функциях данных органов и прочее.

ВАЖНЕЙШИЕ КОМПОНЕНТЫ СИСТЕМЫ ГУ:

Институциональная
подсистема

Нормативно-
правовая
подсистема

Функционально-
структурная
подсистема

**СИСТЕМА
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Коммуникативная
подсистема

Профессионально-
культурная подсистема

Профессионально-
кадровая
подсистема

КОМПОНЕНТЫ СИСТЕМЫ ГУ:

Институциональная подсистема – это совокупность органов государственного управления, которые во взаимодействии друг с другом и в сотрудничестве с институтами гражданского общества реализуют государственное управляющее воздействие с целью реализации государственной политики.

Нормативно-правовая подсистема – это совокупность правовых норм, на основе которых построена и функционирует система ГУ в целом.

Функционально-структурная подсистема – это совокупность функций системы государственного управления, распределённых по различным компонентам её структуры.

Коммуникативная система – это совокупность отношений между компонентами системы ГУ, а также между системой в целом и внешней средой.

КОМПОНЕНТЫ СИСТЕМЫ ГУ:

Профессионально-культурная подсистема – это совокупность нравственных (этических) и культурных представлений и ценностей, на которых основана система ГУ и которые применяются сотрудниками государственного аппарата в их профессиональной деятельности.

Профессионально-кадровая подсистема – это существующий порядок отбора и подготовки персонала органов государственного управления к выполнению их профессиональных обязанностей.

СУБЪЕКТ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

- это предусмотренная конституцией и иным законодательством конкретной страны совокупность государственных органов и их должностных лиц, непосредственно участвующих в формировании и реализации государственно-управляющих воздействий (государственный аппарат).

Традиционно в его состав включают: Главу государства, Парламент, Правительство, органы исполнительной власти, судебные, контрольные и иные государственные органы.

ОБЪЕКТ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

Государственное управление осуществляется в важнейших сферах жизнедеятельности государства и общества, которые в совокупности и образуют объект госуправления:

- экономическая сфера;**
- социальная сфера;**
- духовно-культурная сфера;**
- административно-политическая сфера.**

Государственное управление распространяется не только на принадлежащие государству объекты, но и на негосударственные коммерческие и некоммерческие организации.

В последнем случае имеет место государственное регулирование посредством управленческих регулятивных и контрольно-надзорных процедур.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СФЕРА

В этой сфере потребляются природные ресурсы, средства производства, рабочая сила, причём независимо от форм собственности, и одновременно создаются новые продукты производственного и непроизводственного назначения.

На эту сферу влияют следующие факторы: природная среда, состав и качество природных ресурсов, уровень развития производительных сил, научно-технический прогресс, тип общественных отношений и их уровень, степень трудовой, социальной и интеллектуальной развитости человека и другое.

Состояние и продуктивность экономической сферы характеризуют уровень развития общества и возможности государственного управления ею.

СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА

– это одна из его подсистем, охватывающая трудовые (между работником и работодателем), семейные, межнациональные и иные отношения; системы здравоохранения, социального обеспечения и развития; сферы науки, образования; систему защиты прав потребителей; физкультуру и спорт (за исключением профессионального спорта) и прочее.

Особая значимость данной сферы состоит в том, что в ней обеспечивается сохранение жизни и здоровья человека, его физическое развитие, организация дошкольного, школьного, высшего и специального образования, создание жилищных, коммунальных, торговых и бытовых условий, обеспечение коммуникациями и поддержание других важных взаимосвязей, в которых выражается процесс воспроизводства и общения человека (человеческого капитала или потенциала).

ДУХОВНО-КУЛЬТУРНАЯ СФЕРА

К духовно-культурной сфере относятся те организационно представленные проявления активности личности, коллективов, общностей людей, посредством которых осуществляется как *теоретическая* (выработка идей и взглядов, мировоззренческих представлений, эстетических и этических ценностей), так и *практическая деятельность* (освоение выработанных духовных продуктов сознанием людей, повышение их образовательного и культурного уровня, использование духовных идеалов, норм, ценностей в повседневной жизни).

ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНАЯ СФЕРА

В качестве управляемых объектов в названной сфере выступают:

- деятельность научно-исследовательских учреждений в области изучения политических проблем;**
- обеспечение функционирования структур политического просвещения, пропаганды, агитации и информирования;**
- конституирование форм, процедур и других механизмов демократии и обеспечение их оптимального функционирования и т.д.**

ОСНОВНЫЕ УРОВНИ УПРАВЛЯЕМЫХ ОБЪЕКТОВ

Указанную выше структуризацию общества по его основным сферам называют «горизонтальной». Но она возможна и в вертикальном аспекте, в результате которой в объекте ГУ выделяют следующие его уровни:

- **человек** в проявлениях его сознания, поведения, трудовой и общественной деятельности, в своей целостной социально-продуктивной активности;
- **коллективы и объединения людей**, выступающие первичной формой общения и совместной деятельности;
- **общество** в целом, его социальные образования, отношения, связи и процессы, возникающие в нём вследствие общественной активности людей и их объединений.

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ УРОВНИ СИСТЕМЫ ГУ

Во второй половине XIX века в системе государственного управления в зависимости от выполняемых ими функций стали выделять два её уровня (механизма) – политический и административный.

Первым необходимость этого обосновал французский социолог А.-Ф. Вивьен.

Позднее этой же проблемой занялись молодой американский политолог В. Вильсон (стал впоследствии 28 президентом США), а также американский социолог и политолог Ф. Гуднау.

**Александр-Франсуа
Вивьен (1799 – 1854) гг.**



**Вудро Вильсон
(1856-1924) гг.**



**Франк Джонсон Гундау
(1859 — 1939) гг.**

ПОЛИТИЧЕСКИЙ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ УРОВНИ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

Назначение политического уровня – определение (исходя из потребностей и возможностей общества) основных направлений развития страны (основные цели и приоритеты развития), аккумуляция ресурсов, необходимых для решения стоящих задач, создание административных структур, способных решить поставленные задачи, принятие необходимых политических решений, обеспечение целостности и безопасности общества, разрешение всевозможных социальных конфликтов, контроль за реализацией принятых политических решений системой административных органов и прочее.

Основное назначение административного уровня – реализация решений, принятых на политическом уровне и обеспечение деятельности политического уровня системы ГУ.

ПОЛИТИЧЕСКИЙ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ УРОВНИ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

Каждому из названных уровней системы ГУ соответствует свой механизм.

Политический механизм ГУ – совокупность всевозможных средств, обеспечивающих превращение политических интересов и потребностей общества в политические решения и действия, т.е. его назначение – осуществление политического руководства делами общества.

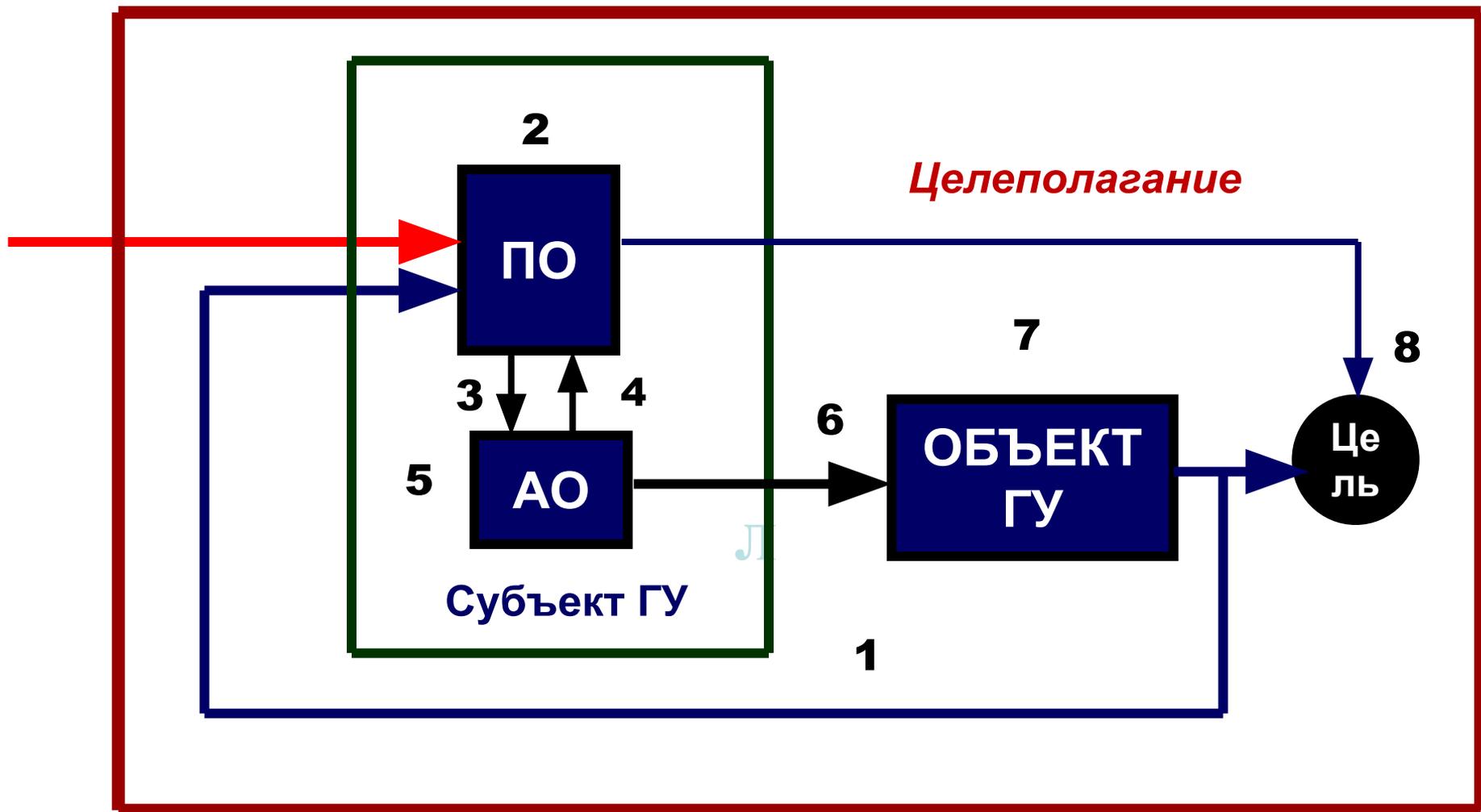
Важнейшей составляющей данного механизма являются политические государственные органы и должностные лица – глава государства, парламент, его депутаты, правительство, министры, судебные органы, судьи.

ПОЛИТИЧЕСКИЙ И АДМИНИСТРАТИВНЫЙ УРОВНИ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

Административный механизм ГУ – совокупность средств, обеспечивающих превращение политических решений (принятых политическими органами) в административно-управленческие и хозяйственно-организаторские решения и действия.

Административный механизм ГУ образуют так называемые «административные органы», т.е. государственные органы, входящие в состав исполнительного аппарата всех ветвей государственной власти.

Соответственно, организационно-распорядительная, сервисная и контрольная деятельность исполнительных органов государства, подчинённая решению конкретных проблем в различных областях общественной жизни населения, образуют *административное государственное управление*.



1 – потребности и интересы управляемого общества, формы прямой демократии. 2 – политические органы ГУ. 3 – политические решения (государственная политика). 4 – обеспечение деятельности ПО со стороны АО. 5 – административные органы. 6 – управляющие воздействия АО на объект ГУ. 7 – объект ГУ. 8 – цель ГУ.

СРАВНЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНОВ

Политические органы	<i>Критерии сравнения</i>	Административные органы
Формируются по политическим процедурам	Порядок формирования	Формируются в административном порядке
Политические критерии	Критерии отбора должностных лиц	Профессионализм, квалификация, компетентность, опыт

СРАВНЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНОВ

Отсутствуют	Наличие над ними вышестоящих государственных органов	Всегда имеются
Являются носителями суверенитета, которым их наделяет народ непосредственно	Природа	Являются лишь носителями административной автономии
Конституция, ФКЗ	Правовая основа статуса	Текущие законы, акты органов исполнительной власти

СРАВНЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ И АДМИНИСТРАТИВНЫХ ОРГАНОВ

Обычно - срок полномочий выборного органа	Срок замещения политических должностей	Должности замещаются на основе срочного или бессрочного контракта
Политический (они не входят в Реестр должностей ГС), на них служат обществу	Характер государственных должностей в них	Административный (входят в Реестр должностей ГС), наниматель здесь - государство
Политическая	Ответственность	Политическая и другие виды ответственности

СООТНОШЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО УРОВНЕЙ СИСТЕМЫ ГУ

1. Политический механизм ГУ имеет верховенство над административным, а административный механизм ГУ занимает подчинённое положение по отношению к политическому, поэтому их можно рассматривать в качестве иерархических уровней системы ГУ.

2. Административный механизм ГУ обладает по отношению к политическому определённой самостоятельностью.

3. Взаимосвязь между политическим и административным уровнями ГУ имеет двусторонний характер. То есть, административный уровень не просто исполняет политические решения, но и оказывает всевозможную поддержку политическим органам (информационно-аналитическую, интеллектуально-экспертную, консалтинговую и др.).

4. Для исключения подмены политического уровня административным и подчинения политических органов административным, полномочия последних должны быть тщательно урегулированы правом и контролироваться и политическими органами, и обществом.

5. Политические органы не должны вмешиваться в исполнительно-распорядительную деятельность административных структур.

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ АСПЕКТ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

Особенности системы госуправления в конкретной стране отчасти обусловлены её административно-территориальным устройством. Имеется ввиду:

во-первых, наличие госграницы, которая отделяет территорию данного государства от других государств, чем определяются пространственные пределы объекта государственного управления;

- *во-вторых*, в пределах государственной территории обеспечивается верховенство государственной власти, единство и полнота власти законодательных, исполнительных, судебных и других органов и учреждений государства в отношении населения;

- *в-третьих*, особенности административно-территориального устройства соответствующего государства обуславливают количество территориальных уровней в её системе публичного управления.

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- это иерархическая ступень в системе государственного управления, выделяемая в соответствии с пространственными пределами распространения властных полномочий органов государственного управления, а также объёмом их компетенции.

В каждом современном государстве имеется, как минимум, два естественно сформировавшихся территориальных уровня публичного управления – общегосударственный и местный (поселения), и на каждом из них имеются собственные органы власти.

В больших по размерам территории государствах, помимо двух названных уровней, ещё выделяют и так называемый «региональный уровень государственного управления», который занимает промежуточное положение между общенациональным и местным уровнями.

РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

Назначение данного уровня управления – приближение органов государственной власти к управляемой территории, позволяющее полнее выявлять и учитывать в процессе осуществления публичного управления региональные проблемы, выходящие за пределы поселений (межпоселенческие проблемы).

При этом регион обычно является не естественной, исторически сложившейся территориальной единицей, а искусственной (интеллектуальной) «конструкцией», специально созданной на основе учёта определённых факторов и критериев.

РЕГИОН (в социальных науках) -

это часть территории государства, выделенная на основе тех или иных критериев и отличающаяся этими критериями от аналогичных его частей.

В современной мировой государственной практике наиболее общими **критериями выделения регионов** являются: этнический, культурный, лингвистический (Прованс – во Франции), топографический (Корсика - Франция), промышленный (Рур - ФРГ), экономическая специализация («хлопковый пояс» в США), административное деление (Великобритания) и др.

РЕГИОН (в управленческом смысле) -

это выделенная по тому или иному признаку (административному, экономико-географическому, воспроизводственному) территориальная подсистема государства, имеющая собственные *цели развития*, а также *управляющую подсистему*, которая обеспечивает достижение этих целей путём интеграции внутрирегиональных ресурсов и межрегиональных взаимодействий.

СУЩНОСТНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ РЕГИОНА:

- **комплексность;**
- **целостность;**
- **специализация;**
- **управляемость;**
- *наличие собственных целей развития;*
- *наличие собственного субъекта управления.*

РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Выделение на территории государства тех или иных регионов осуществляется в ходе **регионализации** системы ГУ, которая понимается в 2-х значениях:

- 1) **как процесс** формирования экономически, социально или культурно обособленных территорий;
- 2) **как один из методов** реорганизации системы управления, представляющий собой определённую совокупность мероприятий органов государственной власти (децентрализация и деконцентрация), направленных на выделение промежуточного (между национальным и местным) уровня госуправления.

ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ:

- социально-экономическая и политическая **целесообразность**;
- **субсидиарность**;
- **приближение органов** публичного управления **к управляемому объекту**;
- создание условий для максимально возможного **удовлетворения специфических потребностей и интересов населения регионов**;
- **демократизация** системы государственного управления и т.д.

ПОНЯТИЕ РЕГИОНА В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РФ

В Основных положениях региональной политики в РФ (Указ Президента РФ от 3.06.1996г. № 803) под *регионом* в России понимается «часть территории Российской Федерации, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально-культурных и иных условий».

При этом территориально регион может как совпадать с границами территории субъекта РФ, так и объединять территории нескольких субъектов РФ (в зависимости от причины и критерия его выделения).

Соответственно, в РФ в качестве регионов рассматриваются как субъекты РФ, так и другие территориальные единицы.

РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ В РФ

В России она осуществляется как путём **федерализации**, так и **районирования**.

При этом в состав РФ в настоящее время входит 85 субъектов РФ, которые выделены на основе как национального, так и территориального принципов.

С учётом национального состава их населения в качестве субъектов РФ выделены республики в составе РФ (22), автономные округа (4) и автономная область (1).

На основе территориального фактора (без учёта национального состава их населения) статусом субъектов РФ наделены края (9), области (46), города федерального значения (3).

С учётом названного обстоятельства Россия относится к числу **национально-территориальных федераций**.

Кроме того, в целях оптимизации системы госуправления, приведения размера нормы управляемости при функционировании института президентства к оптимальному значению в РФ создано 8 федеральных округов. Их природа пока однозначно не определена.

РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ В РФ

В РФ регионализация системы ГУ осуществляется не только на основе национально-политических и территориальных факторов, по которым выделены субъекты РФ, но и по экономическим, а также иным критериям.

При этом официальный перечень регионов, существующих в России, установлен Общероссийским классификатором № ОК 024-95, где называется 14 их видов (федеральные округа; экономические районы; межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия; экономические зоны и макрзоны; межрегиональные территориальные округа по государственному регулированию ядерной и радиационной безопасности; территории с дискомфортом условий жизнедеятельности населения; особо охраняемые природные территории; территории, отнесённые к зонам чрезвычайной экологической ситуации; регионы компактного проживания малочисленных народов России; территории за пределами Российской Федерации и ряд других).

РАЙОНИРОВАНИЕ В РФ

На основе экономического критерия в современной России осуществляется два вида экономического районирования.

1. *Общее экономическое районирование.* При этом в зависимости от особенностей экономики соответствующих регионов выделяют: добывающие и агропромышленные районы, а также районы с явно выраженной этнической доминантой. Всего таких районов - 11. Кроме того, данные районы объединяются в две макроэкономические зоны - «Запад» (Европейская часть + Урал) и «Восток» (Сибирь + Дальний Восток).

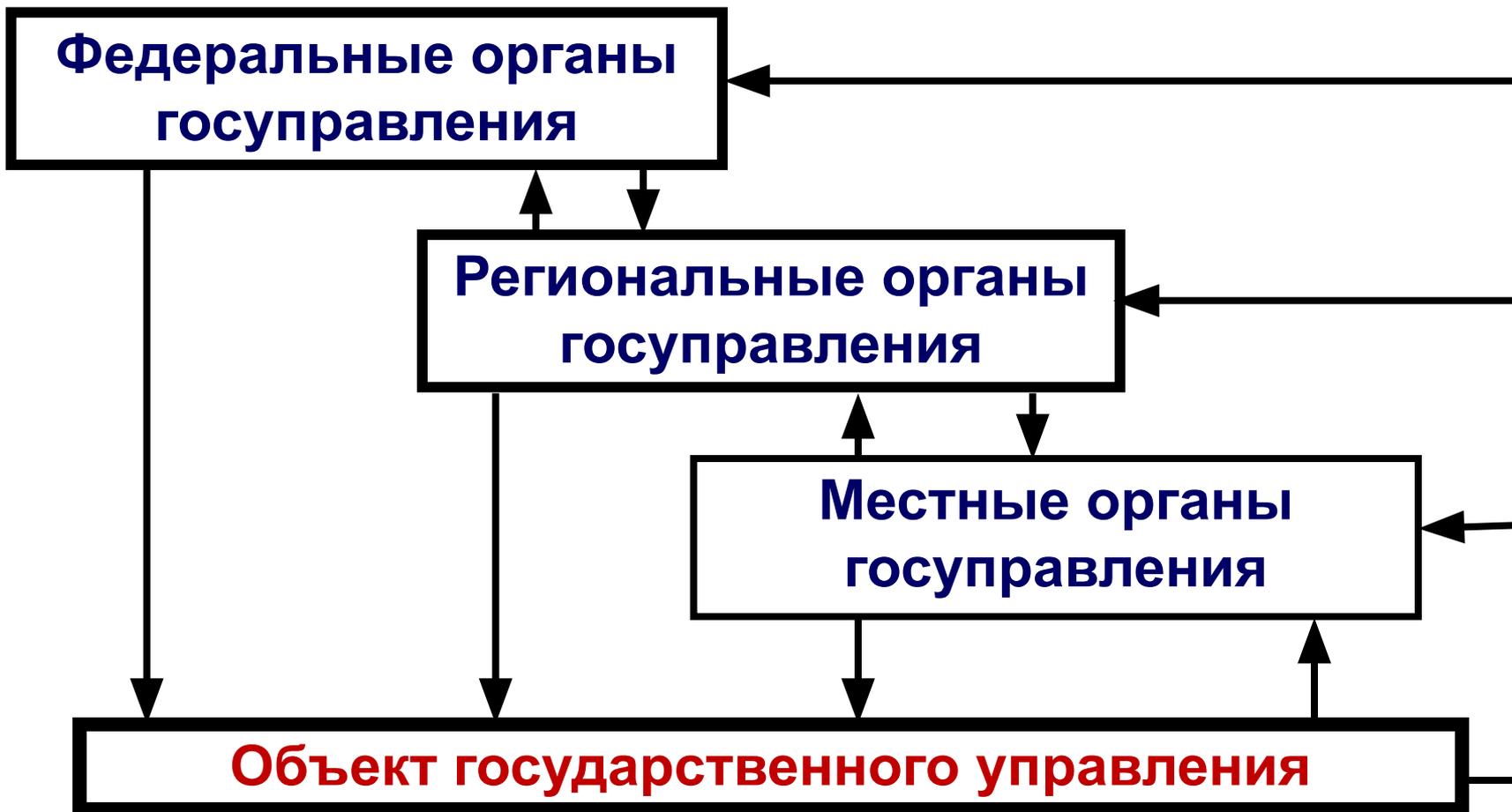
2. *Проблемное экономическое районирование.* В зависимости от присущих им проблем, различают следующие виды проблемных районов (регионов): отстающие или слаборазвитые; депрессивные; кризисные; приграничные.

Их особенность состоит в том, что все они не могут развиваться на собственной основе, за счёт собственных ресурсов. По указанной причине по ним принимаются и реализуются специальные Госпрограммы, Концепции, Стратегии.

РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ В РФ

С помощью названных выше актов (Программ, Концепций) сейчас реализуется так называемый «поляризованный механизм регионального развития», в рамках которого выделяемые государственные инвестиции концентрируются не в депрессивных регионах, как это вроде было бы логичным ожидать, а в регионах – «локомотивах» (Москва, Санкт-Петербург, Владивосток, Красноярск, Новосибирск, Челябинск, Ростов-на-Дону, Н. Новгород, Самара, Южно-Сахалинск, Мурманск, Иркутск и Оренбург), способных эффективно использовать полученные средства.

При этом ожидается, что экономически отсталые регионы постепенно окажутся втянутыми в «орбиту влияния» регионов – «локомотивов», а их потенциал будет востребован и использован в тех масштабных инвестиционных программах и проектах, которые реализуются названными промышленно развитыми городами.



МЕТОДЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

- это способы воздействия субъекта госуправления на его объект для достижения поставленных целей.

Исходя из способов и приемов, которые используются субъектами государственного управления для достижения поставленных целей и выполнения функций, выделяют следующие виды методов государственного управления:

- 1) административные методы;
- 2) экономические методы;
- 3) социально-психологические методы;
- 4) политические методы.

МЕТОДЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

Административные методы предполагают прямое управленческое воздействие на объект управления путём издания нормативного акта, распоряжения, команды, выдачи предписания, в которых выражается воля субъекта управления.

Административное воздействие должно быть обязательно юридически оформлено и чётко определено по объекту воздействия и процедуре.

Политические методы управления включают в себя разнообразные способы воздействия на общество и общественные отношения, от создания системы социальной защиты населения до пропагандистских акций.

Ключевую роль в развитии демократических институтов и формировании гражданского общества играют выборы как главный механизм воздействия общества на систему государственного и муниципального управления.

МЕТОДЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

Экономические методы государственного управления в условиях рыночной экономики основываются на конституционных положениях, провозглашающих равенство всех форм собственности и возлагающих на государство обязанность обеспечения свободы экономической деятельности и поддержки конкуренции.

К ним относятся: приватизация, проведение налоговой, бюджетной, финансовой политики, материальное стимулирование, бюджетные трансферты, поддержка депрессивных территорий, целевые программы и т.п.

МЕТОДЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

С помощью **социально-психологических методов** осуществляется воздействие на сознание людей для формирования у них целевых установок, ценностных ориентаций и социальной идентификации.

В основе этих методов лежит мотивация физиологических, духовных и социальных потребностей личности. Структура и объём потребностей определяются характером, образованием, социальным положением и ценностями личности.

Реализация социально-психологических методов управления происходит с помощью мониторинга социально-психологических процессов для нахождения объекта и предмета убеждения, морального стимулирования государственных служащих и т.д.

ОБЪЕКТИВНЫЕ ДЕТЕРМИНАНТЫ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ В РФ:

1. Большая протяжённость территории.
2. Выгодность географического положения.
3. Сырьевая ориентированность экономики.
4. Сложность климатических условий на значительной части территории страны.
5. Многонациональный состав и многоконфессиональность населения.
6. Существенные отличия в уровне социально-экономического развития субъектов РФ.
7. Высокий ресурсный потенциал территории страны.
8. Достаточно высокий уровень образованности населения.
9. Неблагоприятные внешнеполитические условия и прочее.

ОСОБЕННОСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ В РФ:

- 1. Многоуровневость** системы госуправления (федеральный центр, федеральный округ, субъект РФ, местный уровень) .
- 2. Приоритет исполнительной власти во взаимоотношениях с парламентом.**
- 3. Наличие структуры субъекта госуправления, характерной для республики смешанного типа.**
- 4. Демократический политический режим.**
- 5. Незавершённость реформ** национальной системы госуправления.
- 6. Отсутствие национальной идеи,** а значит и чёткой цели системы государственного управления.
- 7. Недостаточна активность** функционирования **обратной связи** в системе госуправления в связи с отсутствием в стране полноценного гражданского общества.
- 8. Значительные траты бюджета на оборону** и недостаточное финансирование социальной сферы и пр.

ПРОБЛЕМЫ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

1. Россия, будучи самой ресурсобеспеченной страной в мире, в различных международных рейтингах, характеризующих международную конкурентоспособность современных государств, занимает при этом недопустимо низкие места.

2. Недостаточно используется выгодное географическое положение страны, на чём можно зарабатывать деньги.

3. Несоответствие организационных форм госуправления в РФ его содержанию (при внешней демократичности системы ГУ в России она в значительной степени остаётся авторитарной).

4. Неоптимальность системы федеративных отношений (отсутствие чёткого распределения полномочий в сфере совместного ведения между федеральным центром и субъектами РФ, неоптимальность межбюджетных отношений и т.д.).

5. Недопустимо высокий для статуса Великой державы уровень восприятия коррупции.

ПРОБЛЕМЫ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

По оценкам специалистов, только от предоставления транспортных транзитных услуг через свою территорию Россия могла бы ежегодно иметь дополнительно 3-5 млрд. долл. валютной выручки (например, использование Северного морского пути).

Наша страна имеет огромный экологический потенциал. Только возможность продать часть не используемых сегодня квот на выброс в атмосферу парниковых газов (250 млн. тонн в год), в перспективе может принести России от 3 до 10 млрд. долларов.

СОСТОЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

6. Экономика России сегодня в основном ориентирована на добычу сырья и его продажу.

Однако доля России на мировом рынке высоких технологий (по чему и оценивают конкурентоспособность страны) составляет только 0,5%, а в США – около 40%, Германии и Японии - около 30%,

В общем объёме ВВП США на хайтек приходится примерно 10%. У России (0,6-1)%.

Отставание России от США по объёму производимой высокотехнологичной продукции составляет (80-120) раз.

ПРОБЛЕМЫ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

7. Несоответствие уровня профессиональной подготовки и квалификации госслужащих характеру целей и задач, стоящих перед страной.

8. Неоптимальность построения системы органов государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровне (явный и ничем не уравновешенный переко́с в механизме сдержек и противовесов в сторону Президента и исполнительной власти).

9. Снижение авторитета государственной службы повлекло отток наиболее квалифицированных кадров с неё в частный сектор.

10. Так называемая «утечка мозгов» за границу – в страны-конкуренты.

ПРОБЛЕМЫ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

11. Высокий уровень административных барьеров на пути развития отечественной экономики (по данным Бюро экономического анализа, общие затраты предпринимателей на преодоление административных барьеров в 2000 г. составляли от 18 до 19 млрд. руб., или около 10% розничного товарооборота).

Эти барьеры и сегодня, пятнадцать лет спустя, существенно ограничивают ведение предпринимательской и иной хозяйственной деятельности, мешают росту инвестиционной активности, увеличивают непроизводительные издержки.

ПРОБЛЕМЫ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

12. Непрозрачность системы государственного и муниципального управления. По индексу непрозрачности системы исполнительной власти для граждан и бизнеса Россия среди крупнейших 48 держав занимает 40-е место. Система исполнительной власти РФ остается весьма закрытой для граждан и бизнеса. Дополнительные расходы российских и иностранных инвесторов в связи с увеличением рисков по этой причине составляют 5,64% вкладываемых средств. В то же время, по данным экспертов, сокращение уровня непрозрачности в среднем на один пункт связывается с увеличением среднегодового валового внутреннего продукта на душу населения на 986 долларов США, ростом прямых иностранных инвестиций по отношению к ВВП на 1 % и сокращением инфляции на 0,46 %.

ПРОБЛЕМЫ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

13. Неподготовленность в должной мере отечественной системы ГУ к тем вызовам, которые существуют в настоящее время:

а) нестабильность мировой экономики, колебания мировых финансовых рынков, цен на энергоносители и продовольствие.

б) значительное усиление роли человеческого фактора во всех областях развития экономики и общества.

Сегодня главным источником инноваций, определяющих в решающей степени глобальную конкурентоспособность страны, становится её «человеческий капитал».

В этой связи значительно возрастает роль социальных структур, определяющих качество человеческого потенциала и среды жизнедеятельности человека, – здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства и других.

В этом плане Россия существенно отстаёт от ведущих стран мира.

ПРОБЛЕМЫ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

в) ускорение технологических изменений. В ведущих странах мира назревает переход к качественному обновлению технологической базы на основе нанотехнологий, биотехнологий, энергосберегающих технологий, современных ИКТ.

Возрастают экологические требования к технологическим системам и организации производства. К сожалению, и здесь нам нечем особо похвастать;

г) усиление роли экономических институтов в глобальной конкурентной борьбе за привлечение стратегических инвестиций. Национальные экономики соревнуются в привлечении инвестиций с глобальных рынков капитала, создавая благоприятную конкурентную среду для инвесторов и предпринимателей.

Существенным фактором формирования такой среды является ускоренное развитие малого и среднего бизнеса.

ПРОБЛЕМЫ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ

д) ужесточение целого ряда ограничений экономического роста. Важнейшим из них является снижение предложения трудовых ресурсов и дефицит квалифицированной рабочей силы. Другое ограничение – недостаточное развитие необходимой для ведения бизнеса инфраструктуры, в том числе транспортной и энергетической.

Названные и иные социальные вызовы в совокупности определяют необходимость не только качественного преобразования социально-экономической системы страны, но и требуют кардинального реформирования системы государственного и муниципального управления.

ОСНОВНЫЕ ВИДЫ РЕФОРМ СИСТЕМЫ ГОСУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

1. Парламентская реформа.
2. Административная реформа.
3. Судебная реформа.
4. Бюджетная реформа.
5. Федеративная реформа.
6. Реформа системы госслужбы.
7. Муниципальная реформа.
8. Реформа системы информационного обеспечения деятельности государственных органов и т.д.

3. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Понятие «местное самоуправление» в отечественной теории публичного управления используется в нескольких значениях:

- 1) как разновидность социального управления;**
- 2) как одна из основ конституционного строя современной России;**
- 3) как одна из форм народовластия;**
- 4) как право жителей соответствующего муниципального образования самостоятельно решать вопросы местного значения;**
- 5) как организационное средство предоставления муниципальных услуг.**

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Разновидность социального управления

Основа конституционного строя РФ

Право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения

Одна из форм народовластия

Организационное средство предоставления муниципальных услуг

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ?

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ =
(Управление + само) + местное

САМОУПРАВЛЕНИЕ?

«САМО...» - это первая часть сложных слов, означающая:

- 1) направленность чего-нибудь на себя, исхождение от себя или осуществление для себя;
- 2) обращённость к самому себе, в самого себя, или направленность на самого себя.

САМОУПРАВЛЕНИЕ – это самостоятельная деятельность той или иной социальной общности, заключающаяся в наличии у неё реальной возможности самостоятельно и под свою ответственность решать важные вопросы своей жизнедеятельности, принимать при этом управленческие решения исходя из своих внутренних потребностей и интересов, ради достижения собственных целей.

САМОУПРАВЛЕНИЕ?

С организационно-структурной точки зрения самоуправление имеет место там и тогда, где и когда наличествует приоритет объекта управления над его субъектом (когда организация субъекта управления, его функции и полномочия, способы функционирования и пр. обусловлены внутренними потребностями и интересами объекта управления).

СООТНОШЕНИЕ СУБЪЕКТА И ОБЪЕКТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ



МЕСТНОЕ?

В зависимости от того, что выступает объектом самоуправления различают самоуправление в организации и территориальное самоуправление.

Местное самоуправление является разновидностью территориального самоуправления.

«МЕСТНЫЙ»:

- 1) не общегосударственный, действующий или имеющий значение в пределах какой-то определённой территории или населённого пункта;
- 2) относящийся к определённой, местности, части чего-то.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ -

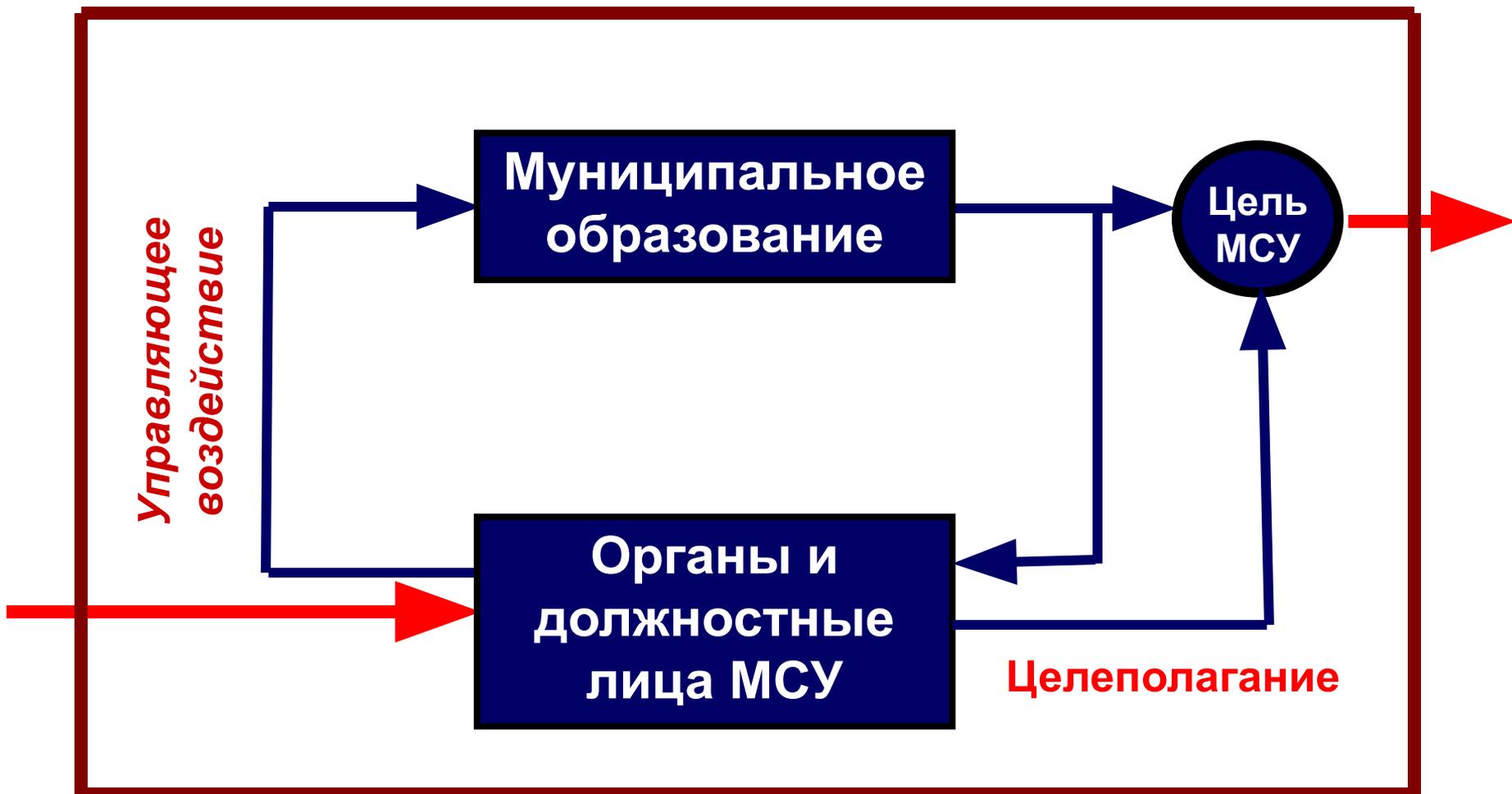
это разновидность социального управления, которая представляет собой руководство жизнедеятельностью определённой территории (муниципального образования) со стороны её населения, в пределах установленных законом полномочий, на основе ресурсов данной территории, которое направлено на повышение качества жизни жителей муниципальных образований (доктринальное определение).

Особенности МСУ:

- 1) **его субъект** – население МО, а также органы и должностные лица местного самоуправления;
- 2) **объект МСУ** - муниципальное образование;
- 3) **цель МСУ** - повышение качества жизни жителей муниципальных образований;

ОСОБЕННОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:

- 4) оно осуществляется на основе **собственных управленческих ресурсов** МО (правовых; экономических; административных и человеческих);
- 5) **некоммерческий** (социальный) **характер** МСУ;
- 6) **особая роль населения** в системе МСУ (оно одновременно – и объект, и цель, и основной субъект местного самоуправления);
- 7) **главенствующая роль** в местном самоуправлении **человеческого ресурса**;
- 8) максимальная **приблизённость субъекта и объекта** местного самоуправления;
- 9) **локальность МСУ** (по территории, ресурсам и предмету деятельности) и т.д.



СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «МЕСТНЫЙ» И «МУНИЦИПАЛЬНЫЙ»

Муниципальный (от лат. *munis* - тяжесть, бремя; *cario* - беру, принимаю) - имеющий отношение к управлению какой-то территорией или населённым пунктом, осуществляемому на принципах самоуправления.

В ФЗ № 131-ФЗ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч.2 ст. 2): «В законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении... в... случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления».

Муниципальный – имеющий отношение к местному самоуправлению, связанный с ним.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ

Вообще в отечественной теории управления единого мнения относительно понятия муниципального управления (МУ) и его соотношения с местным самоуправлением (МСУ) нет.

Одна группа специалистов отождествляет МУ с понятием «местное самоуправление», другие полагают, что это хотя и связанные, но не тождественные понятия. Основная разница между ними – в субъекте управления.

Вторая точка зрения является более обоснованной и распространённой. Для МСУ его субъектом является население соответствующего муниципального образования. Конституция РФ 1993 г. (ч.1 ст. 130) гласит: «Местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение **населением** вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью».

Субъектом МУ являются только **органы МСУ**.

СИСТЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Формы непосредственной
демократии при
осуществлении МСУ

Формы прямого
осуществления
гражданами МСУ

Формы прямого
участия граждан в
осуществлении МСУ

Их перечень ➔ Глава 5 ФЗ № 131-ФЗ

Формы представительной
демократии при
осуществлении МСУ

Выборные и другие органы и
должн. лица МСУ

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ**

Межмуниципальное сотрудничество

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ -

это целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие **органов и должностных лиц местного самоуправления** на жизнедеятельность населения муниципального образования в целях её упорядочения и воспроизводства, опирающееся на их властные полномочия (доктринальное определение).

В федеральном законе № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. «О стратегическом планировании» **муниципальное управление** определяется как «деятельность органов местного самоуправления по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития» (легальное или нормативное определение).

ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МСУ

В системе местного самоуправления во взаимоотношениях её субъекта и объекта **приоритетом обладает объект местного самоуправления.**

Как следствие, при «конструировании» систем местного самоуправления в конкретном МО обязательному и первоочередному учёту подлежат особенности, соответствующего муниципального образования (природно-географическая среда; особенности муниципального хозяйства; особенности населения МО: его национальный состав, половозрастная структура, формы занятости, уровень образования; место соответствующей территории в региональном и общегосударственном разделении труда; исторические и культурные особенности МО; существующая в нём социальная инфраструктура и другие факторы).

ФАКТОРЫ, ОПРЕДЕЛЯЮЩИЕ ОСО-ОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МСУ

Кроме того, должны быть учтены и так называемые «факторы внешней среды», т.е. те условия, которые не зависят от данного муниципального образования, но которые влияют на особенности организации и результаты управления его жизнедеятельностью (политическая ситуация в стране, состояние экономики, социальной сферы, требования действующего законодательства, реализация на территории МО тех или иных региональных либо общегосударственных проектов и программ и т.д.).

АНАЛИЗ ФАКТОРОВ ВНЕШНЕЙ СРЕДЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Выявление и оценка факторов внешней среды, влияющих на систему МСУ, осуществляется с использованием технологии **PEST-анализа**. Её название представляет собой аббревиатуру, состоящую из первых букв 4-х английских терминов:

- **Policy** – политика (политический курс страны, изменение законов, международные отношения);
- **Economy** – экономика (цена энергоносителей, инфляция, курсы валют, структура экономики, место МО в региональной системе разделения труда);
- **Societty** – общество (общественные ценности и идеалы, демографическая ситуация, реформа систем образования и здравоохранения);
- **Technology** – технологии (активное использование ИКТ, возможности приобретения технологий за границей или опора на собственные силы).

В ходе этого анализа составляется специальная таблица, в которую включаются политические, экономические, социальные и технологические факторы, способные оказать существенное влияние на процесс муниципального управления в конкретном МО для их последующего учёта при принятии управленческих решений.

<i>Политика</i> (Policy)	<i>Экономика</i> (Economy)
<i>Общество</i> (Society)	<i>Технологии</i> (Technology)

АНАЛИЗ ФАКТОРОВ ВНУТРЕННЕЙ СРЕДЫ МО

Выявление и оценка факторов внутренней среды, влияющих на систему МСУ, осуществляется с использованием техно-логии **SWOT**. Её название представляет собой аббревиатуру, составленную из первых букв 4-х английских терминов:

- **Strengths** – сильные стороны (достоинства) МО;
- **Weaknesses** – слабые стороны (недостатки) МО;
- **Opportunities** – возможности (перспективы);
- **Threats** – угрозы (опасности, риски).

В ходе этого анализа составляется специальная таблица, в которую включаются сильные и слабые стороны муниципального образования, его возможности и возможные угрозы его развитию, способные оказать существенное влияние на процесс муниципального управления для их последующего учёта при организации местного самоуправления в данном МО и принятии управленческих решений.

<i>Сильные стороны МО</i> <i>(Strengths)</i>	<i>Слабые стороны МО</i> <i>(Weaknesses)</i>
<i>Позитивные возможности МО</i> <i>(Opportunities)</i>	<i>Угрозы развитию МО</i> <i>(Threats)</i>

МСУ – КАК ОСНОВА КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РФ

В качестве одного из базовых принципов построения демократического и правового государства (т.е. основы его конституционного строя) МСУ признано международным сообществом.

В соответствии со ст. 2 Европейской хартии местного самоуправления 1985г.: «Принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в конституции государства».

Федеральный закон № 131 от 6.10.2003г. (ч.1 ст.1), исходя из названного требования, определяет: «Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признаётся, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации».

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ РФ -

это особая форма организации Российского государства, которая обеспечивает его (государства) подчинение праву и придаёт ему конституционный характер.

Конституционный строй имеется не во всяком государстве, а только в том, устройство которого основано на общепризнанных принципах конституционализма.

Конституционализм – это идея государственной власти, ограниченной правами человека.

МСУ – КАК ОСНОВА КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ

В пользу того, что данная идея воспринята нашей страной и реализуется в её устройстве свидетельствуют положения Конституции РФ: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства» (ст.2).

«Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18).

ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ –

это закрепленные в Конституции РФ основополагающие принципы организации Российского государства, которые обеспечивают его подчинение праву и придают ему правовой и конституционный характер.

Основы конституционного строя современной России закреплены в Главе 1 Конституции РФ 1993г. (статьи 1-15), положения которой имеют приоритет (более высокую юридическую силу) по отношению ко всем иным её нормам, а значит и ко всему российскому праву в целом.

МСУ – КАК ОСНОВА КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РФ

В самой Конституции РФ 1993г. о местном самоуправлении как об одной из основ конституционного строя Российского государства говорится в статьях 3, 8, 9, 12 и 15, входящих в её Главу 1, именуемую как «Основы конституционного строя».

При этом провозглашение МСУ в качестве одной из основ конституционного строя РФ предполагает **создание в России децентрализованной системы управления делами общества, одним из уровней которой (наряду с общегосударственным и региональным управлением) является МСУ.**

Провозгласив МСУ в качестве одного из уровней управления делами общества и вида публичной власти в современной России, Конституции РФ 1993г. (ст.12) одновременно гарантирует его организационную обособленность от системы госуправления.

МСУ – КАК ОСНОВА КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РФ

В свою очередь, провозглашение МСУ в качестве одного из относительно самостоятельных уровней публичного управления (власти) требует определения особой группы вопросов, при решении которых субъект МСУ должен иметь возможность действовать самостоятельно и отвечать за их решение перед населением (вопросы местного значения).

Круг таких вопросов (вопросы местного значения) установлен Федеральным законом № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. (статьи 14, 15, 16 и 16.2), определяющим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

МСУ КАК ПРАВО НАСЕЛЕНИЯ НА САМОСТОЯТЕЛЬНОЕ РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Возможность понимания местного самоуправления именно в таком значении вытекает из положений Конституции РФ 1993 г. (ст.ст. 3, 12, 32, 33, 130-133), которая (в отличие от Европейской хартии местного самоуправления) признает основным субъектом МСУ не органы МСУ, а население муниципальных образований.

В соответствии со ст. 130 Конституции РФ, местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением муниципальных образований вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ПРАВО НАСЕЛЕНИЯ МО НА САМОСТОЯТЕЛЬНОЕ РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Это право представляет собой гарантированную государством возможность и способность населения соответствующей территории самостоятельно управлять в установленных законом пределах собственной жизнедеятельностью как с использованием форм прямого народовластия (муниципальные выборы, местные референдумы и т.д.), так и с помощью сформированных самим же населением органов местной власти (органов МСУ).

ПРАВО НАСЕЛЕНИЯ НА САМОСТОЯТЕЛЬНОЕ РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Названное право в прямой постановке в Главе 2 Конституции РФ 1993 г. отсутствует, поэтому непосредственно отнести его к основным правам и свободам личности не представляется возможным.

Его субъектом является население муниципально-го образования, а не отдельные его представители. Однако право населения на самостоятельное осуществление МСУ реализуется через субъективные политические права граждан в данной сфере (в сфере МСУ) и может быть выведено, например, из положений ст. 32 (ч.1) Конституции, где речь идёт о праве граждан на участие в управлении делами государства.

ПРАВА ГРАЖДАН В СФЕРЕ МСУ (ст. 3 ФЗ-131):

1. Граждане РФ осуществляют МСУ посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы МСУ. Иностранцы граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории МО, обладают при осуществлении МСУ правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

2. Граждане имеют равные права на осуществление МСУ независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

ПРАВА ГРАЖДАН РФ В СФЕРЕ МСУ (ст.3 ФЗ-131):

3. Установленные Конституцией РФ и ФЗ-131 права граждан на осуществление МСУ могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

4. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление МСУ.

МСУ КАК ПРАВО НАСЕЛЕНИЯ НА САМОСТОЯТЕЛЬНОЕ РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Понимание МСУ как права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения в принципе позволяет поставить вопрос о возможности добровольного отказа населения от него. Она была предусмотрена, например, в Уставе Курской обл. (п.п.3 и 4 ст. 81). В нём допускалось упразднение МСУ как такового на территории определённого МО и его замена государственным управлением, если решение отказаться «от реализации права на организацию местного самоуправления» принято «самостоятельно и добровольно через референдум большинством голосов населения данного муниципального образования, обладающего активным избирательным правом». Указанное обстоятельство потребовало внесения ясности в данный вопрос Конституционным Судом Российской Федерации.

РЕШЕНИЕ КС РФ ПО «КУРСКОМУ ДЕЛУ»

В решении Конституционного Суда РФ № 15-П от 30.11.2000г. по так называемому «Курскому делу» в этой связи отмечено, что граждане РФ действительно имеют право на участие (непосредственно или через своих представителей) в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, однако как **само муниципальное образование**, так и **право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления** возникают на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения конкретного МО.

РЕШЕНИЕ КС РФ ПО «КУРСКОМУ ДЕЛУ»

«Любое изменение территориальных основ МСУ не может приводить к отказу от него.

Возможность же полного упразднения МСУ на определённой территории, предусмотренная пп.3 и 4 ст. 81 Устава (Основного Закона) Курской области, противоречит предписаниям Конституции РФ и федеральных законов об осуществлении МСУ на всей территории Российской Федерации как необходимого элемента конституционного механизма народовластия и нарушает волю многонационального народа Российской Федерации, закреплённую в Конституции Российской Федерации (части 1 и 2 ст. 3; ст. 12 и ч. 1 ст. 131)».

МСУ КАК ПРАВО НАСЕЛЕНИЯ НА САМОСТОЯТЕЛЬНОЕ РЕШЕНИЕ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Иными словами, примечательной особенностью права граждан РФ на осуществление МСУ является то, что жители той или иной территории (населенного пункта) **не могут отказаться от этого права**, ибо местное самоуправление, его осуществление – необходимый элемент конституционной организации власти народа в РФ, и его наличие в системе публичной власти в современной России является обязательным конституционным принципом, который закреплён в Конституции РФ 1993 г. по итогам всенародного голосования (референдума), с помощью которого данная Конституция была принята.

МСУ КАК ФОРМА НАРОДОВЛАСТИЯ

В соответствии со ст. 3 (ч.2) Конституции РФ, народ России, являясь источником власти, осуществляет её в следующих формах:

- а) непосредственно - путём референдумов и свободных выборов (*в том числе и муниципальных*);
- б) через органы государственной власти;
- в) *через органы местного самоуправления.*

Из данной конституционной нормы следует, что *местное самоуправление - одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти.*

Признание МСУ как одной из разновидностей публичной власти (наряду с государственной) содержится в Постановлении Конституционного Суда РФ по так называемому «делу республики Коми» (№ 3-П от 15.01.1998 г.).

МСУ КАК ФОРМА НАРОДОВЛАСТИЯ

Определение МСУ как формы народовластия содержится в федеральном законе № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ч.2 ст. 1), где говорится, что *местное самоуправление* - это «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учётом исторических и иных местных традиций (легальное определение).

СХОДСТВО МСУ (МУ) И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ:

- 1. Чёткая институционализация МСУ, как и государственной власти (их организация и функционирование подробно урегулированы законом).**
- 2. Непрерывность МСУ во времени, его универсальность и всеобщность.**
- 3. МСУ (как и госвласть) тоже осуществляется в пределах определённой территории.**
- 4. Органы МСУ тоже наделены законом правом на применение мер принуждения.**
- 5. Органы МСУ наделены правом на установление общеобязательных правил поведения, налогов и сборов, как и органы государственной власти.**

ОТЛИЧИЯ МСУ ОТ ГОСВЛАСТИ:

1. Органы МСУ действуют от имени местного сообщества (а не народа всей страны или региона).

2. Содержание муниципальной власти составляют вопросы местного значения (предмет же ведения государственной власти установлен статьями 71-73 Конституции РФ 1993 г.).

3. Финансово-экономическую основу МСУ образуют местный бюджет и муниципальная собственность (в отличие от госбюджета и госсобственности).

4. МСУ – наиболее приближённый к населению и тесно связанный с ним уровень власти.

5. МСУ не обладает правом принятия законов и является подзаконной властью.

6. Преобладанием в сфере полномочий МСУ социально-экономической, а не политической составляющей.

ОТЛИЧИЯ МСУ ОТ ГОСВЛАСТИ: (продолжение)

7. МСУ не обладает суверенитетом.

8. Территориальная ограниченность (локальность) местного самоуправления.

9. Более широкое использование в МСУ различных форм прямой демократии при решении стоящих перед ним задач.

10. Использование в местном самоуправлении более мягкой (в сравнении с госвластью) системы принуждения.

11. Законодательное ограничение компетенции местной власти со стороны государства.

12. Подконтрольность государству процесса реализации переданных органам МСУ отдельных государственных полномочий.

Характеристика МСУ как средства оказания муниципальных услуг будет дана в рамках отдельной темы.