

Министерство образования и науки РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего профессионального образования
«Удмуртский государственный университет»
Институт экономики и управления
Кафедра государственного и муниципального управления

В.Ю. Войтович

ГОСУДАРСТВЕННОЕ (АДМИНИСТРАТИВНОЕ) УПРАВЛЕНИЕ

Учебное пособие

Рекомендовано к изданию Научно-редакционным советом Удмуртского научного центра УрО РАН в качестве учебного пособия для студентов, обучающихся по специальностям «государственное и муниципальное управление», «Юриспруденция», слушателей системы повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, преподавателей.

Ижевск 2012

УДК 351/354(075.8)

ББК 67.40/я73

Г52

Рецензенты: доктор юридических наук, профессор В.М. Шамаров
доктор экономических наук, профессор М.И. Шишкин

Г52 Войтович В.Ю. Государственное (административное) управление. Учебное пособие. – Ижевск: Изд-во ИЭиУ ФГБОУ ВПО «Удмуртский государственный университет», 2012, 234 с.

В учебном пособии рассматривается специфика государственного (административного) управления, организация труда, принципы и формы управленческой деятельности, решение проблем оптимизации административно-управленческих отношений.

Для студентов высших учебных заведений, практических работников сферы административного управления, преподавателей и аспирантов.

© В.Ю. Войтович, 2012

© ИЭиУ ФГБОУ ВПО «УдГУ», 2012

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	7
Тема 1. Понятие, предмет и методология науки об административном управлении	9
1.1. Понятие, предмет и цель изучения административного управления...	9
1.2. Взаимосвязи административной науки с другими общественными науками	11
1.3. Методология науки государственного (административного) управления	14
Вопросы для самоконтроля и дискуссии	18
Тема 2. Государственно-административное управление как сложное системное общественное явление	19
2.1. Методология системы государственно-административного управления	19
2.2. Специфика системы государственно-административного управления	21
2.3. Закономерности функционирования и развития системы государственно-административного управления	24
Вопросы для самоконтроля и дискуссии	30
Тема 3. Структурно-составляющая система государственно-административного управления	31
3.1. Государственный аппарат: понятие, структура	31
3.2. Организационно-правовые формы исполнительной власти в России	33
3.3. Государственно-административное управление в современных условиях	44
Вопросы для самоконтроля и дискуссии	46
Тема 4. Функциональная составляющая системы государственно-административного управления	47
4.1. Целеполагание и цели в государственном управлении	47
4.2. Классификация целей государственных органов	48
4.3. Ресурсы органов государственного управления	51
4.4. Функции государственного управления	52
Вопросы для самоконтроля и дискуссии	57
Тема 5. Организационно-структурная составляющая системы государственно-административного управления	58
5.1. Государственный орган и его правовой статус	58

5.2. Организационно-структурное построение государственного органа...	60
5.3. Организационная структура управления в государственном органе...	63
Вопросы для самоконтроля и дискуссии.....	68
Тема 6. Организация индивидуального рабочего места в аппарате административного управления.....	69
6.1. Роль организационных документов в упорядочении структур государственного учреждения.....	69
6.2. Индивидуальное рабочее место и принцип его организации.....	74
6.3. Задачи и обязанности работников с позиций более крупных структурных подразделений органа административного управления.....	78
6.4. Составление описания рабочего места.....	81
6.5. Полномочия и ответственность.....	84
Вопросы для самоконтроля и дискуссии.....	86
Тема 7. Организация труда и управленческой деятельности в государственных учреждениях.....	86
7.1. Организация управленческого труда как система организационно-технических мер.....	86
7.2. Разделение труда в государственном органе.....	88
7.3. Основные направления совершенствования организации труда государственного учреждения.....	91
7.4. организация труда в группах структурных подразделений.....	93
Вопросы для самоконтроля и дискуссии.....	97
Тема 8. Диапазон и сфера руководства.....	98
8.1. Факторы потенциальной нормы управляемости.....	98
8.2. Органические функции руководителя.....	102
8.3. Распределение заданий с учетом верхней границы возможностей исполнителя.....	107
8.4. Сбои при передаче подчиненным работ, не входящих в круг органических функций руководителя.....	109
Вопросы для самоконтроля и дискуссии.....	112
Тема 9. Кадровая составляющая системы государственно-административного управления.....	113
9.1. Понятие кадровой составляющей системы государственно-административного управления.....	103
9.2. Различные категории персонала государственных учреждений	114
Вопросы для самоконтроля и дискуссии.....	121
Тема 10. Административный процесс: новые подходы к пониманию....	122

10.1. Концептуальные основы административного процесса.....	122
10.2. Административный процесс как исполнение государственной службы. Виды административного процесса.....	124
10.3. Роль управленческих процедур в механизме административно-го управления.....	127
10.4. Административное производство: его место в административно-управленческом процессе и структура.....	130
Вопросы для самоконтроля и дискуссии.....	131
Тема 11. Управленческая деятельность как процесс: формы, процедуры..	132
11.1. Формы осуществления управленческой деятельности.....	132
11.2. Правотворческая управленческая деятельность.....	133
11.3. Правоприменительная управленческая деятельность.....	135
Вопросы для самоконтроля и дискуссии.....	140
Тема 12. Осуществление управленческой деятельности в организационных (не правовых) формах.....	141
12.1. Понятие организационного акта управления.....	141
12.2. Стадии организационно-управленческой работы по реализации правовых актов управления.....	142
12.3. Планирование как организационно-управленческая деятельность... ..	145
Вопросы для самоконтроля и дискуссии.....	152
Тема 13. Управленческие решения.....	153
13.1. Понятие, специфика и виды административных управленческих решений.....	153
13.2. Оптимизация управленческих решений.....	158
13.3. Разработка управленческих решений.....	161
13.4. Организация исполнения управленческих решений.....	167
Вопросы для самоконтроля и дискуссии.....	171
Тема 14. Экономия, продуктивность, качество и эффективность в деятельности государственных учреждений.....	172
14.1. Базовые понятия темы.....	172
14.2. Подход к оценке деятельности органов управления.....	173
14.3. Проблема повышения результативности и эффективности государственных учреждений.....	180
Вопросы для самоконтроля и дискуссии.....	182
Тема 15. Административный и служебный контроль.....	183
15.1. Понятие и сущность административного контроля.....	183
15.2. Ответственность по служебной деятельности.....	186

Вопросы для самоконтроля и дискуссии.....	188
Тема 16. Служебная роль администрации по отношению к обществу...	189
16.1. Процедуры реализации прав и обязанностей граждан в сфере управления.....	189
16.2. Административный порядок рассмотрения жалоб.....	193
16.3. Информационное обслуживание и самообслуживание.....	196
Вопросы для самоконтроля и дискуссии.....	200
Тема 17. Проблемы изменений в административной сфере и управление изменениями.....	201
17.1. Концепция и закономерности организационных изменений...	201
17.2. Затраты на реорганизацию и психологическая подготовка организационных изменений.....	204
17.3. Проблема периода накопления нового опыта в деятельности организации.....	208
Вопросы для самоконтроля и дискуссии.....	209
Базовые и ключевые понятия государственного управления.....	210
Примерные контрольные (тестовые) задания.....	217
Список литературы.....	233

Введение

Представленное учебное пособие посвящено изучению актуальных проблем, связанных с совершенствованием и реализацией государственного (административного) управления как составной части деятельности органов государственной власти. Коренные изменения элементов общественного устройства, произошедшие в России, обострили интерес к осмыслению природы государства, его институтов и способов административного управления. Актуальность этих вопросов приобретает особую значимость в современных условиях, когда еще окончательно не сформирован механизм реализации государством своих функций. Рассмотрение государственного (административного) управления позволяет получить адекватное представление об особенностях и многообразии функционирования государственного аппарата и методов осуществляемой им политики.

Государственное (административное) управление – это наука, изучающая субъекты, объекты, механизмы, принципы и методологию государственного управления политическим, экономическим и социальным развитием на федеральном, региональном и муниципальном уровнях для достижения тактических и стратегических целей государства.

Дисциплина государственное (административное) управление является одной из основных специальных дисциплин, позволяет дать будущему специалисту высокий уровень теоретических знаний в области управления, необходимый в дальнейшем для успешного применения на практике.

Дисциплина, содержание которой раскрывается в этом пособии, является одной из важнейших и обязательных дисциплин подготовки бакалавров и специалистов в области менеджмента.

В учебном пособии рассматривается процесс теории и практики государственного (административного) управления социально-экономическими процессами, раскрывается механизм их реализации в России, систематизируются теоретические и методологические аспекты государственного управления, инструментарий планирования и модернизации.

Учебное пособие включает в себя базовые и ключевые понятия государственного (административного) управления, примерные контрольные (тестовые) задания, вопросы для самоконтроля и дискуссии, что позволит студентам закрепить полученные знания в этой области и успешно применить их на практике.

Ознакомившись с материалом учебного пособия, студенты получат систематизированные, целостные знания, призванные сформировать у них устойчивое понимание государственного (административного) управления социально-экономическими процессами.

При подготовке учебного пособия использовалась современная научная и учебно-методическая литература по рассматриваемым вопросам.

Оно подготовлено по материалам исследований Г.В. Атаманчука, Ю.В. Вертаковой, Н.И. Глазуновой, В.В. Лобанова, А.И. Радченко, В.Е. Чиркина, Е.В. Харченко, Е.В. Ясина и других ученых. В нем обобщены достижения современной отечественной науки в области государственного (административного) управления. Сочетание научных результатов, выработанных российскими учеными, позволило создать структурно и содержательно компактное учебное пособие.

Учебное пособие адресовано студентам, обучающимся по специальностям «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент организации», а также может быть полезно практическим работникам в области государственного управления и тем, кто желает овладеть методикой управления социально-экономическими системами федерального, регионального и муниципального уровня, вследствие рассматриваемых методологических подходов.

Тема 1. Понятие, предмет и методология науки об административном управлении

1. Понятие, предмет и цель изучения административного управления.
2. Взаимосвязи административной науки с другими общественными науками.
3. Методология науки государственного административного управления.

1.1. Понятие, предмет и цель изучения административного управления

Административная наука – является общественной наукой, изучающая деятельность государственной и муниципальной администрации, складывающиеся отношения внутри органов исполнительной власти и их взаимодействие с внешней общественной средой, не имеющей прямого (непосредственного) подчинения.

Наука об административном управлении занимается изучением явлений, возникающих и системно изменяющихся в области управления, а также раскрытием закономерностей и причинных связей между ними, чтобы на этой основе сформулировать практические выводы и дать практические рекомендации.

Предметом административной науки являются явления связанные с государственным управлением. Он призван изучать становление, развитие и функционирование государственного (административного) управления. Основными элементами предмета административной науки являются:

- теоретические основы, раскрывающие государственную управленческую деятельность на основе перманентного развития общества и государства;
- предмет и цель государственного (административного) управления;
- современные подходы (концепции) на сущность государственного (административного) управления;
- институционально-структурная составляющая системы государственного (административного) управления (государственный, муниципальный аппарат, организационно-правовые формы исполнительной власти);
- функциональная составляющая системы государственного (административного) управления (целеполагание, цели, их классификация; ресурсы органов государственного (административного) управления);
- организационно-структурная составляющая системы государственного (административного) управления (государственный, муниципальный органы, их структурные построения, правовой статус);
- организация индивидуального рабочего места в аппарате админи-

стративного управления (принципы организации индивидуального рабочего места; понятие должности и должностного лица, его полномочия, ответственность);

- организация труда и управленческой деятельности в государственных учреждениях (совершенствование организации труда, концепция эффективности);

- кадровая составляющая системы государственного (административного) управления (категории персонала);

- мотивация труда государственных служащих;

- административный процесс: новые подходы к пониманию;

- управленческая деятельность как процесс: формы, процедуры (правотворческая управленческая деятельность; правовой акт – принципы и процедура его создания);

- осуществление управленческой деятельности в организациях не в правовых формах (понятие и стадии организационно-управленческой работы; процесс планирования, его виды и процедуры);

- административная и служебная роль по отношению к обществу;

- развитие и совершенствование государственного (административного) управления в условиях современного общественного развития.

Административная наука, как и смежные с ней – политическая, социологическая, психологическая науки, не является нормативистской. Она относится к эмпирическим общественным наукам и выводит свои правила и закономерности из реальной практики общественной жизни. Наука об административном управлении изучает администрацию такой, какая она есть в действительности. Одновременно она помогает обнаружить недостатки в управлении и подсказать пути их устранения.

Цель исследования – выработка рекомендаций для совершенствования деятельности аппарата государственного (административного) управления в самом широком понимании на основе современного состояния управлением обществом и государством. Определить состояние и историческую роль науки управления. Преодолеть иллюзорные, ложные стереотипы, а также всего того наносного, извращенного, отрицательного в понимании управления, что было характерно для предыдущих периодов исторического развития государства. Выработать использование тех процедур, операций и форм поведения, которые относятся к новейшим достижениям науки управления, соответствует мировому уровню и принося максимальный социальный эффект.

Задача административной науки – добиться большей внутренней слаженности в работе управленческого аппарата, так как всякое исследование вопросов управленческого воздействия на общество способствует выявлению новых методов. Необходимо учитывать, что общество постоянно развивается, растет его правосознание, в связи с этим необходимо ис-

кать новые способы и средства совершенствования управленческого воздействия на основе соблюдения ст. 2 Конституции Российской Федерации.

Каждая дисциплина, в том числе и наука административного управления, является автономной научной дисциплиной. Основным признаком которой ее характеризует – это определенная область и цель исследования. Для науки государственного (административного) управления такой областью являются различные подразделения аппарата государственного управления.

Необходимо четко осознавать, что административная наука тесно взаимосвязана с другими научными дисциплинами, всесторонне изучающими основные элементы общественного устройства. В первую очередь это политический, экономический и социальный аспекты. Без этого нет, и не может быть ее развития.

1.2. Взаимосвязи административной науки с другими общественными науками

Административная наука и политическая наука объективно соотносятся, так как они изучают взаимосвязанные общественные явления. На это указывает этимология терминов «администрация» и «политика». Термин «администрация» происходит от лат. *administrare*, что значит «служить для». **Сам глагол** является производным от *ministris*, что означает «слуга». Данное слово представляет собой форму родительного падежа от основы *minus*. Наличие же корня «минус» свидетельствует о том, что любая администрация всегда находится в подчиненном положении, ибо над ней всегда находится некто, кому принадлежит власть. В современном демократическом правовом государстве власть принадлежит многонациональному народу. Это четко зафиксировано ст. 3 Конституции РФ. Администрация представляет собой совокупность людских и материальных ресурсов, призванных обеспечить под руководством и контролем политической власти исполнение и применение законов, иных политических решений направленных в первую очередь на решение социальных вопросов.

Таким образом, разработка и осуществление административной политики – это те отношения, в которых взаимодействуют политическая и административная отрасли знания.

Административная наука и административное право.

Близость этих наук определяется тем, что они обе занимаются одной и той же областью исследования – государственным (административным) управлением. Так, наука об административном управлении стремится раскрывать объективно существующие закономерности в области административной деятельности. На этой основе сформулировать соответствующие рекомендации. Предмет науки административного права осуществляет преоб-

разование этих рекомендаций в действующие правовые нормы.

Задача административного права состоит в том, чтобы основные положения науки об административном управлении выразить специфическим юридическим языком в виде обязывающих норм, имеющих односторонний характер. Именно, управленческая деятельность в рамках норм права, дает возможность обеспечить реализация ст. 2 Конституции. Поэтому теория государственного муниципального (административного) управления вбирает в себя административное право, а дисциплины (административное право и административная наука) соотносятся как форма (правовая) и содержание (управленческая) деятельность.

Административная наука и теория организации.

Теория организации на основе анализа, прогноза и планирования изучает организацию всесторонней человеческой деятельности. Одной из областей этой деятельности является работа управленческого персонала, которая охватывает и работу персонала государственных муниципальных административных органов. В связи с этим необходимо провести соотношение между теорией организации и административным управлением. В чем же различие между теорией организации и наукой об административном управлении? Необходима ли наука об административном управлении как отдельная дисциплина вообще? Обе области знания относятся к эргологическим наукам, т. е. к наукам об организации человеческой деятельности. К ним относится также праксеология (греч. praktikos – практика, деятельный) – теория эффективной организаторской деятельности.

Основным признаком, отличающим одну дисциплину от другой, является особая, определенная область и цель исследования. Для науки об административном управлении такой областью будут различные подразделения аппарата государственного и муниципального управления и в весьма небольшой степени органы власти (последние – лишь в случае выполнения ими функций явно административного характера). Цель исследования – выработка рекомендаций для совершенствования деятельности аппарата государственного управления в самом широком понимании.

Административная наука (и соответствующая ей учебная дисциплина) может быть представлена в виде нескольких научных направлений (разделов). Важнейшие:

- методология, анализ базовых понятий и концепций;
- история административной мысли, становления административной науки;
- современная теория административного управления; системный анализ и различные подходы изучения (государственно-административное управление как система);
- администрирование как процесс, процедуры и отношения в государственных учреждениях;
- административная политика как стратегия и проведение админист-

ративных реформ.

Такая логика исследования определяет структуру изучаемого курса.

Взаимосвязи административной науки с другими научными дисциплинами.

Теория административного управления опирается на достижения всех наук, выработанных человеком в процессе своей жизнедеятельности. Так, у философии берет принципы. Этики – правила поведения. Истории – этапы развития общественных отношений. Политологии – формы, процессы, объединения, средства достижения политической и государственной власти. Особенно использует наука об административном управлении социологию, которая изучает закономерности социального поведения людей и на этой основе формирует практические рекомендации. Эти рекомендации широко используются наукой об административном управлении. На их основе предлагать организационные формы, в которых отношения между людьми, не смотря на статус, социальное положение, могли бы складываться наиболее уважительно целесообразно, гарантируя тем самым максимальную эффективность труда. При этом применение социологических методов в науке об административном управлении имеет еще один чрезвычайно важный аспект. Именно социология является связующим звеном, с помощью которого можно ввести в науку об административном управлении идею гуманизации труда и отношений.

Также формируется отношение науки об административном управлении с психологией, с той лишь разницей, что социологию интересует поведение групп, а психология основное внимание уделяет отдельным индивидам и их психике. Побуждение людей к производительному труду, формирование отношений субъектов управления к управляемым объектам и посетителям рассматриваются наукой об административном управлении на основе соответствующих выводов психологии.

Кроме перечисленных дисциплин, наука об административном управлении использует в своих логических построениях основные положения экономики, статистики, элементы антропологии, кибернетики и общей теории систем. Этим не заканчивается список перечисленных дисциплин, которые использует наука об административном управлении. Указаны лишь наиболее сложившиеся области наук, элементы которых берутся в теоретические основы науки об административном управлении.

1.3. Методология науки государственного административного управления

Методология – как совокупность методов познания, представляет систему принципов, методов, определенных логических приемов познания и исследования – позволяет проникнуть в глубь изучаемых процессов, по-

нять их сущность, закономерности развития. Чтобы найти правильный ответ, нужно вначале определить правильный путь к нему.

Методология необходима нам не только в процессе научного, теоретического поиска, но и в общественной практике. Правильно избранные принципы и методы поиска обеспечивают обоснованные теоретические выводы, которые используются в общественной практике, т. е. становятся действенными, сами приобретают роль методологических подходов в преобразовании жизни – в этом и проявляется нерасторжимость теории и практики.

Найти, обосновать эти методологические подходы, принципы, методы, позиции при рассмотрении каждой темы учебного пособия – важная задача.

Государственно-административное управление – сложное явление, обусловленное многими взаимозависимыми причинами, факторами развития общества. Несмотря на то, что имеются естественные взаимосвязи между процессами и явлениями в жизни общества, многие из них реализуются не в должной мере или остаются в области желаемого, а не сущего. Должную системность общественной жизни придает Управление, если, однако, оно само является системой – целостной, органичной, состоящей из взаимосвязанных компонентов.

Системный подход к анализу государственного управления имеет не только теоретическую значимость, но и практическую, прагматическую направленность. Он обязывает при решении любого вопроса в практике управления подходить к этому комплексно, системно. Например, создавая вновь какой-либо орган, учреждение государства, необходимо одновременно предусмотреть следующее:

- **правовое обеспечение** данной организации, т. е. нормативно определить ее статус, компетенцию и функции;

- **организационно-структурное обеспечение** на основе ресурсных возможностей;

- **информационное обеспечение**, указать при этом источники и адресаты ее информации (входящей и исходящей);

- **систему связей** публичного взаимодействия, т. е. определить те организации внутри системы управления и в гражданском обществе, с которыми данному органу (учреждению) в обязательном порядке необходимо согласовывать свои решения, действия. Предусмотреть, с какими слоями общества (в рамках установленной компетенции) ему придется строить правовые отношения, значит, заведомо и нормативно определить важнейшие потребности, характеризовать культурные, духовные ценности этих слоев, групп общества. На этой основе выявить, указать **профессионально важные качества** государственных и муниципальных служащих, управленцев, которые будут приняты в штат данной организации, для обеспечения такого взаимодействия.

Следует особо подчеркнуть, что именно расстыковка, разбалансиро-

вание, рассогласованность между подсистемами приводит к кризисным ситуациям в системе управления. Локальные, внутри какой-либо подсистемы кризисные ситуации легко, как правило, регулируются и преодолеваются руководством соответствующего ведомства. Кризис системы начинается и приобретает разрушительный характер, если органы власти и управления усваивают характер не институтов, т. е. юридически оформленных и легитимных образований, а таких созданных учреждений, которые не могут выстроить коммуникативные связи и политико-правовое взаимодействие с объектом управления. Если, принимаемые ими решения идут вразрез культурно-ценностным представлениям людей, социальным интересам, а значит, не имеют эффекта полезности, «не работают», тем более, если управленческие решения и действия принимаются людьми, не обладающими должной профессиональной компетенцией и культурой.

Кризис в системе управления также проявляется в характере принимаемых на ее «выходе» решений и действий. Его следствием может стать возникновение многочисленных конфликтных очагов в самых различных областях общественной жизни. Административная наука должна обеспечить практику управления превентивными (упреждающими) знаниями и технологиями антикризисного управления, стратегий анти-, бескризисного развития. Дополнительные возможности и предоставляет системный подход в государственном управлении.

Системный подход включает следующие аспекты исследования:

- **системно-исторический** направлен на изучение ретроспективы и перспективы развития, требует рассмотрения системы государственного управления как процесса, в единстве генезиса, функционирования и развития;

- **системно-компонентный** отражает изучение структуры системы. При этом выделяются компоненты, взаимодействие которых обеспечивает только система в целом качественных особенностей. Анализуются не все элементы, входящие в систему (их невозможно полностью выявить с абсолютной достоверностью, тем более описать в одном исследовании), а только те подсистемы, без которых государственное управление как целостное общественное явление не может состояться.

При изучении конкретного государственного органа, государственного учреждения как системы используются следующие подходы:

- **организационно-структурный** подход предполагает изучение внутреннего построения, дифференциации структурных подразделений, организационных ресурсов государственного органа. Структура, как внутренняя форма, организация государственного учреждения, определяет способ интегративного взаимного определения и взаимовлияния организационных единиц, придает системность процессу управления, логическую стройность, целостность, устойчивую взаимосвязь на всех уровнях, взаимодействие компонентов, элементов системы;

- **функционально-структурный** подход предполагает изучение функциональных зависимостей между структурными подразделениями и должностными лицами, классификации функций, их распределение и согласование по горизонтали и вертикали управления, координации и субординации функций;

- **коммуникативный** подход направлен на изучение информационных потоков в процессе управления, управленческих отношений, их анализ во взаимодействии государственной организации с общественной средой и внутри системы, выявление возмущающих факторов и способов упорядочения управления;

- **культурологический** подход предполагает анализ процесса принятия и осуществления административно-правовых и организационных решений под углом зрения профессионально-управленческой культуры. Исследуются нравственные ценности, принципы, убеждения, мотивации и стимулы субъектов административно-правовых отношений, проблемы и факторы повышения организационной культуры государственных учреждений.

Каждый из указанных подходов может быть избран при проведении научно-исследовательской работы.

Итак, в порядке обобщения подчеркнем еще раз: если системность – одна из важнейших характеристик объективного мира, его специфическое измерение, то и принципом, **подходом, чертой современного познания мира должна стать системность**. Ни одна наука, и теория государственного управления, прежде всего, не может обойтись без системных представлений.

«Пограничный» характер науки об административном управлении ведет к тому, что применяемые в ней частные методы исследования весьма разнообразны. Наиболее часто используются **социологические методы**, которые, как правило, предполагают необходимость осуществления массовых наблюдений и массовой регистрации явлений. Разумеется, везде, где речь идет о массовой регистрации фактов и их обработке, должны применяться методы статистики.

Помимо социологических методов, для аппарата административного управления весьма полезным и гарантирующим относительно быстрые результаты является так называемый **метод технического анализа труда**, издавна применяемый в производстве, а в последние годы используемый во многих странах также для исследований, проводимых в области управленческого труда. Этот метод состоит в детальном наблюдении за объектом труда (например, за прохождением поданного кем-либо заявления), определении проходимого объектом пути (с точной фиксацией всего, что происходит на отдельных этапах), а затем в постановке ряда вопросов, касающихся каждого этапа в отдельности. На основании полученных ответов выясняются недостатки рассмотренного процесса работы, и предлагается более эффективный подход. Последний этап состоит в том, чтобы прокон-

тролировать внедрение в жизнь этого улучшенного процесса.

Хотя метод технического анализа труда довольно часто и быстро дает желаемый результат, следует все же подчеркнуть, что данным методом можно пользоваться далеко не всегда. Он применим лишь к микропроблемам, так как не учитывает в должной мере системного подхода. Не стоит, например, улучшать деятельность по составлению какой-либо лишней отчетности, ее следует упразднить. Но такой вывод мы не можем сделать только на основе технического анализа труда.

Совершенно специфична в исследовании аппарата административного управления роль **сравнительного метода** и всех его вариантов. Во-первых, наука об административном управлении не является наукой дедуктивной, развивающейся на базе логических выводов из принятых аксиом, как, например, математические науки. Во-вторых, в науке об административном управлении невозможно широкое применение экспериментальных методов, так как она не в состоянии изолировать исследуемые явления от влияния побочных факторов в той степени, которая доступна естественным наукам. И, наконец, в-третьих, результаты исследований, проводимых индуктивным методом, конкретизируются и дополняются благодаря сравнению их с аналогичными результатами других исследований (разумеется, при соблюдении обязательного условия сравнимости).

Метод «кейс стади» (в политической науке можно представить с трудом его применение, но в области права, частного предпринимательства (деловые игры) и в науке административного управления он дает многое), широко распространен в школах государственного управления ведущих университетов США и европейских стран.

Объектом изучения служат отдельные события, подлинные или воображаемые, общие (разработка нормативного акта, плана городского строительства) или частные (снятие с должности, жалоба гражданина). Данное событие рассматривается как задача и обсуждается, с тем, чтобы найти различные варианты решения, извлечь уроки для существующих управленческих организаций, предложить определенные решения и выявить общие тенденции.

Этот метод не является, конечно, единственной основой, средством обучения (или повышения квалификации). Дабы охватить все аспекты административной деятельности, он должен обязательно сочетаться с классическими методами исследования административных процессов: изучение документальной и эмпирической базы, текущих материалов практики управленческого персонала и конкретных персоналий.

Вопросы для самоконтроля и дискуссии

1. Дайте определение административной науки. Каковы ее цель, предмет исследования, структура?
2. В чем специфика административной науки и взаимосвязь с другими общественными науками?
3. Какие методы используются в изучении административного управления? В чем суть системного подхода?
4. Каково содержание и соотношение понятий: государственно-политическое управление; государственно-административное управление; политика и администрирование; политик – государственный служащий?

Тема 2. Государственно-административное управление как сложное системное общественное явление

1. Методология системы государственно-административного управления
2. Специфика системы государственно-административного управления
3. Закономерности функционирования и развития системы государственно-административного управления

2.1. Методология системы государственно-административного управления

Системный подход является основой социального управления. Понимание и развитие теории систем как специфической области знания проходит период активной эволюции. Многие ее дефиниции системно рассматриваются с учетом современного подхода на складывающиеся и видоизменяющиеся отношения в области управления. Наукой установлено свыше 50 определений понятия «система».

Система – термин, который зачастую переводят с греческого как целое, состоящее из частей, совокупность взаимосвязанных элементов. Любая система определяется взаимосвязанными элементами, имеет общие сущностные характеристики:

1. Система существует в окружающих нас элементах общественного устройства, которые формируются в любой жизненно важной среде и взаимодействуют с ней.

2. Система состоит из элементов, компонентов, подсистем. Каждый из этих элементов является относительно самостоятельным. При этом может быть одновременно элементом другой системы – более высокого порядка и, напротив, может содержать в себе систему более низкого порядка.

3. Система образуется не от суммы элементов, а от их целостности, которая является результирующей взаимосвязью и взаимодействием всех элементов – компонентов и уровней, обеспечивающих устойчивость и качественную определенность системы. Именно она способствует эффективному выполнению поставленных задач.

4. Все системы не являются неизменными, так как общество постоянно развиваясь, системно совершенствуется и многообразие функционирующих систем.

5. Каждая система характеризуется тем, что имеет свое предназначение («если звезды загораются, значит, кому-то это нужно»), выполняет определенную функцию, т. е. вид воздействия, способы реализации своего предназначения.

6. Каждая система структурно оформлена. Она отражает наиболее

существенные, системообразующие элементы (компоненты) и устойчивые связи между ними, т. е. то, что обеспечивает основные свойства системы.

Структура системы – ее внутреннее строение, отражающее взаиморасположение и взаимосвязь системообразующих компонентов. В этом суть ее целостности.

Обобщая сказанное необходимо отметить, что каждой системе присущи элементы целеполагания, структурность, координация и взаимодействие, контроль и учет, кадровая политика.

Социальные системы – наиболее сложные и значимые. Они образуются людьми, функционируют через деятельность людей, объектом их воздействия выступают опять же люди. Это обуславливает и силу, и уязвимость социального управления, его творческий характер и возможность проявлений субъективизма, волюнтаризма.

Для достижения цели требуются соответствующие волевые усилия, что обуславливает необходимость функций организации, регулирования, согласования и т. п. Таким образом, **функция организации**, определяющая статус и компетенцию системы – есть важнейшая составляющая, основополагающий элемент социальной системы. Можно сказать, социальная система – это всегда организованная (в той или иной степени) целостность.

Непременный атрибут социальной системы – стремление к самосохранению в имеющемся качестве, прямым следствием этого является адаптация социальной системы к внутренним и внешним воздействиям. При этом она не только приспосабливается к среде функционирования, но и сама активно воздействует на нее, влияет на взаимодействующие с ней системы. Отношения социальной системы с внешней средой могут принимать форму сотрудничества или борьбы (с другими социальными системами, с природой), определять режим ее развития.

Система государственного управления – категория недавно рожденная, и поэтому трактовки этого термина достаточно плюралистичны и противоречивы.

Термин в науке управления имеет два взаимосвязанных аспекта.

В первом – система государственного управления представляет собой теоретическое построение, инструмент, позволяющий выявлять и описывать системные свойства различных явлений в сфере управления. В этом случае категория является средством системного анализа государственного управления. Она применима к любому относительно целостному политико-правовому образованию: государству, государственной власти, госоргану и т.д.

Второй аспект представляет более конкретное значение системы – реальный сложный механизм формирования и функционирования государственной власти и управления, включающий объективно существующие компоненты: организационные структуры, нормы, отношения, коммуникации.

Таким образом, все элементы системы взаимосвязаны, но одновре-

менно относительно автономны и сами образуют свою систему элементов.

2.2. Специфика системы государственно-административного управления

Здесь необходимо отметить, что государственно-административное управление является подсистемой более крупной системы – государственно-го управления. Если **государственное управление** – это управляющее воздействие государства (как субъекта управления) на управляемые объекты (элементы общественного устройства), то **государственно-административное управление** – управление делами государства, государственной (не частной, не индивидуальной) экономической и социальной сферой, реализация исполнительной власти и управления – от центра до власти на местах, т.е. государственно-административной вертикали власти.

Система государственно-административного управления – это определенная совокупность иерархически связанных между собой органов исполнительной власти и государственно-административного управления, во взаимодействии реализующих управление государственной сферой социально – экономической жизни и обеспечивающих исполнение ст. 2 Конституции РФ (права свободы человека и гражданина являются высшей ценностью).

Государственно-административное управление как целостное явление имеет свою специфику.

Специфика заключается, прежде всего, в ее структуре. **Структура** – это внутреннее строение системы, форма ее организации, совокупность наиболее существенных, системообразующих элементов, устойчивые связи между которыми обеспечивают основные свойства системы, ее целостность. Выделяется шесть системообразующих компонентов (подсистем) государственно-административного управления.

Институциональная подсистема – совокупность органов публичного административного управления и должностей в штатном расписании государственных и муниципальных учреждениях власти, создаваемых на основе Федеральных законов, указов Президента, постановлений Правительства РФ и администрации соответствующих уровней управления. Это административный аппарат, государственная гражданская и муниципальная служба, обеспечивающая функции институтов государственной и муниципальной власти.

Государственные и муниципальные учреждения аппарата управления: Администрация Президента РФ и институт его полномочных представителей, аппараты Совета Федерации и Государственной Думы, министерства и иные органы федеральной исполнительной власти, аппараты судов, Генеральная прокуратура и ее аппарат. На региональном уровне аналогич-

но – органы управления субъектов РФ, а также подразделения федеральных органов власти, их территориальные управления.

Изучение институциональной подсистемы позволяет понять, кто конкретно полномочен реализовать исполнительную власть, доводить все решения государства до конечной реализации поставленных задач.

Нормативно-правовая подсистема – это совокупность норм конституционного и административного права, на основе которых строится и функционирует институциональная подсистема. Нормативно-правовой компонент государственного администрирования – это конституционные, законодательные нормы, а также административно-правовые акты вышестоящих органов управления.

Коммуникативная подсистема государственно-административного управления также имеет свою специфику. Ее существенной чертой является преобладание неравновесных субординационных отношений в системе связей и взаимодействия государственных учреждений, должностных лиц и граждан. Только наладив систему связей, потоков документов, информации, можно «вдохнуть» жизнь в работу органа управления. Проблема оптимизации коммуникативной системы в государственном (муниципальном) учреждении может составить цель специального научного исследования управления.

Функционально-структурная подсистема – это еще одна необходимая составляющая в организации и изучении административного управления как системного явления. Она позволяет не только описывать виды деятельности государственных учреждений, но и анализировать распределение функций между органами управления по вертикали и горизонтали, а также внутри государственного учреждения. На основе этого определить оптимальную структуру государственного учреждения, его подразделений, предложить методику организационных изменений.

Кадровая подсистема. Значимость этого системообразующего компонента административного управления ни у кого не вызывает сомнения. Государственными и муниципальными служащими могут быть только подготовленные профессионалы управления, менеджмента, способные правильно и своевременно использовать нормативно-правовые установки, достижения – социальных, естественных и точных наук в практической функционально-управленческой деятельности. Эти требования нормативно закреплены в Федеральном законе 79 – ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Культура управления и организации (органа управления) во многом определяет целостность, зрелость государственных учреждений. **Профессионально-управленческая культура** – субъективный фактор управления. Определенное слияние и материализация интеллекта и действий гражданских и муниципальных служащих, государственных и муниципальных организа-

ций, включает в себя правовую, политическую и профессионально-квалификационную культуру. Это общение, принятие решений, уважение к управляемым объектам. От уровня культуры субъектов и органов управления зависит способность системы государственно-административного управления реагировать адекватно на происходящие изменения в экономике, социальной, культурной сферах. Обеспечивать устойчивость в управлении.

Изживается практика организации управления посредством лишь эмпирически приобретенных традиций, непосредственным образом полученного опыта. Времена, когда чиновники гордились тем, что они «университетов не кончали», канули в Лету, а конкуренция и международная интеграция требуют нового, научного подхода к вопросам организации государственного управления. Создание новых технологий в сфере государственного и муниципального управления требует участия все большего числа исследователей в научно-управленческой деятельности. Практика государственного и муниципального управления, его реформирования и совершенствования диктует целесообразность создания научных центров по систематизации и формированию банка данных, организации НИР в этой области. Еще не всегда кадры государственной и муниципальной службы в полной мере используют научный подход к реализации управления. В результате возникает немало необоснованных управленческих решений и неоправданных действий администрации.

Теория и практика государственного (административного) управления – сердцевина административной науки – система комплексных междисциплинарных знаний на стыке права и менеджмента, политологии, социологии, общей теории организации и других наук, которые должны присутствовать в образовательных программах государственных служащих как синтез управленческих знаний.

Итак, еще раз отметим, что:

- Государственные и муниципальные органы образуют каркас всего здания, институциональной структуры системы государственного и муниципального управления;

- правовые нормы регулируют государственные и муниципальные управленческие действия в рамках существующей (стационарной) системы государственно-административного управления;

- отношения в системе административного управления представляют собой структурную основу вертикальных и горизонтальных связей между государственными органами управления;

- правовая культура, правовое сознание опосредуют процесс создания и воспроизводства всех остальных частей системы управления.

Таким образом, все компоненты взаимосвязаны, взаимообусловлены и в своей совокупности, интегративности представляют единую динамическую целостность.

2.3. Закономерности функционирования и развития системы государственно-административного управления

Система государственно-административного управления как любая другая система, имеет свою статику, т. е. структуру как совокупность системообразующих компонентов с их определенной стабильностью и динамичностью.

Управление государственными, общественными делами как процесс при всей своей предопределенности объективными условиями развития экономики, научно-технического, информационного прогресса, социальных и политических отношений обладает очевидной самостоятельностью.

Этот процесс имеет и собственную логику, закономерности, тенденции, в которых отражается его природа, взаимосвязь внутренних элементов.

Опора на знание и правильное использование закономерностей управления обеспечивает механизму управляющего воздействия целеустремленный и динамичный характер.

Важнейшие закономерности функционирования системы административного управления определяются ее природой, генезисом.

Система административного управления как искусственная система, создаваемая воздействием человека и в интересах человека, характеризуется с точки зрения выполняемых ею функций (функциональных свойств) понятием полезности. Она приобретает конкретный смысл при указании критериев полезности (критериев качества, зрелости системы). Все они должны выражаться социально важными показателями, которые востребованы обществом, человеком.

Процесс функционирования системы государственно-административного управления, т. е. социальный механизм формирования и реализации управления, может быть представлен через цепь взаимосвязанных общественных явлений:

потребности управляемой системы – интересы граждан – цели и ценности управления – решения в системе управления – действия управленцев – результаты.

Научная проработка и современная технологизация государственного управления в каждом из звеньев указанной цепи позволит избежать стихийности и хаотичности в управлении, придать ему характер не отстающего, эпизодического, а системного отражения реальных общественных процессов.

Система управляющая – это лишь одна из многочисленных систем, ее следует рассматривать как одну из составляющих общественной среды, но не как рядовую, а опорную, определяющую развитие общества. В телеологическом смысле – опережающую, способную перевести потребности и интересы людей на язык согласованных решений, а значит – принимаемых и, главное, выполняемых теми, кого касаются эти решения.

По характеру своей зависимости от общества, потребителей государственных услуг система государственного и муниципального управления относится к вероятностным системам. В отличие от детерминированных, с точно определенным результатом взаимодействия их компонентов, последние в вероятностных системах могут взаимодействовать в неопределенном количестве вариантов, а воздействия извне приводят к неограниченному количеству реакций.

Управлять означает предвидеть, делать выбор. Но выбор следует делать только из тех вариантов, которые объективно существуют или заложены в данной ситуации. Более того, выбор следует делать тогда, когда эти варианты определились и сложились. Весьма частой причиной провалов самых привлекательных по замыслу социально-управленческих проектов является запаздывание или попытка забежать вперед при их принятии и реализации.

Каждое событие следует рассматривать как процесс, составной частью которого являются последствия соответствующей продолжительности. При этом неважно, помним ли мы в каждый данный момент о значимом событии и его результатах. В каждый момент мы живем в условиях, когда люди и общество как бы опутаны многочисленными и противоречивыми их последствиями. Отсюда – важность хорошего знания гражданскими служащими истории страны и отдельных ее регионов, принимавшихся законов и решений, их непосредственных и иных последствий.

Еще одна закономерность функционирования административной системы может быть определена как проявление синергетического эффекта в управлении. Несоответствие между поведением системы управления в целом и поведением ее отдельных подсистем, элементов, можно назвать системным противоречием. Возникающий феномен «наоборот» связан с таким удивительным свойством политики и администрирования, когда результат многих управленческих действий оказывается обычно прямо противоположным цели этих действий («хотели, как лучше, а вышло, как всегда»). При этом бывает, что затрачиваются огромные экономические и политико-правовые средства на достижение управленческой цели, а достигнутые результаты оказываются ничтожными, мизерными. Так, «шоково-терапевтическое» внедрение рыночных отношений вызвало не стремление «всех и вся» к рынку, а неприятие рынка у значительной части населения и, как следствие, необходимость существенной корректировки реформ. Вопрос о причинах феномена «наоборот» в управлении частично может прояснить синергетика.

«Синергетика» – с этим термином связано изучение специфических особенностей процессов самоорганизации, свойственных детерминированным системам. Синергеты, синергисты (от греч. – сотрудник) – в нашем случае органы, субъекты, действующие в одном направлении. Синергия, синергизм – совместное действие нескольких органов или агентов в одном направлении.

Синергетика как наука о самопроизвольных, самоорганизующихся процессах, развивающихся на одном направлении, в рамках «единой трассы», зародилась в сфере естествознания, но она должна стать частью методологии государственного управления.

Система государственного управления – одна из благодатных областей нового синергетического прочтения, здесь постоянно происходит столкновение необходимых и случайных явлений, факторов, возникает множество нестабильных, неустойчивых процессов, действуют синергетически неравновесные социальные институты. Именно в политико-административной и правовой сфере какие-либо кажущиеся незначительными по историческим масштабам акции и решения приводят к потрясению государственных основ и даже миропорядка.

Систему государственного управления необходимо характеризовать как изменяющуюся систему, и осмыслить этот факт как закономерность развития системы.

Термин «изменяющаяся система» употребляется для обозначения не просто системы, в которой та трансформируется в деталях, элементах (это «вечный» процесс). Термин отражает осмысление системы государственного и муниципального управления, у которой изменяются закономерности, способы ее существования и развития, природа отношений между управляющими и управляемыми.

Для понимания системы государственного и муниципального управления как изменяющейся системы необходимо выяснение способа ее поведения, функционирования и тех условий, при которых один типичный способ функционирования заменяется другим. Для изменяющейся системы характерны переход количественных изменений в качественные. Противоборство с непредопределенным исходом тенденций и сил, устойчивость и нестабильность в развитии, линейность и нелинейность, проявление критической массы.

Чем быстрее развиваются и видоизменяются отношения, тем быстрее развивается общество, тем большее число различных дополнительных факторов влияет на систему управления. Необратимыми становятся изменения потребностей населения, создание все новых и новых искусственных объектов для их удовлетворения.

Система административного управления характеризуется и такой закономерностью развития как стабильность определенной степени, без которой она не может функционировать, быть общественно полезной.

Представление о системе управления в целом в конкретный момент дает понятие «состояние системы». Смена состояний выражает изменение системы во времени. Система, для которой можно указать величины (переменные), определяющие в совокупности ее состояние в любой момент времени, определяется как динамическая, число независимых переменных, одновременно определяющих состояние системы, называется числом степеней свободы.

Достаточно взвешенным представляется понимание стабильности как устойчивого состояния системы, позволяющего ей эффективно функционировать и развиваться в условиях внешних и внутренних воздействий (изменений). В таком ключе целесообразно определять и гомеостазис для системы государственного и муниципального управления.

Гомеостазис системы управления можно рассматривать как ее способность к самосохранению и саморазвитию, совокупность сложных адаптационных реакций, направленных на устранение или минимизацию действия различных факторов внешней или внутренней среды, нарушивших ее стационарное состояние, т. е. относительное динамическое постоянство (равновесие) внутреннего организма, структурно-функциональных связей ее компонентов.

Пространство, часть реальности, не входящая в управляющую систему, но способная взаимодействовать с ней, образует окружающую среду. Среда противостоит системе не как нечто отличное от системы управления, а как иная система. **Взаимодействие со средой** является важным фактором поведения, проявления системы. Вместе с тем степень стабильности характеризуется характером отношений системы и внешней окружающей среды. Они обмениваются импульсами различной интенсивности (раздражителями, возбудителями). В результате такого обмена возникает взаимная адаптация.

Обычно выделяют две основные модели адаптации системы управления. Первая – как приспособление системы к внешней среде, следование в «фарватере». Изменения в системе управления обусловлены как ответ на «вызов» среды, влиянием импульсов, требований, исходящих от общественной среды. Вторая – предполагает, что система управления приобретает свойство опережающей системы по отношению к общественной среде и происходит приспособление внешней среды к системе управления, т. е. в обществе происходят процессы, адекватные тем, что доминируют в управляющей системе.

Относительно системы государственного управления следует подчеркнуть, что недостаточно просто констатировать ее взаимодействие и обмен ресурсами с внешней, общественной средой. Методологически важно осмыслить это как закономерность: главной, конечной целью, предназначением управляющей системы является не ее собственное существование «для себя», а обеспечение надлежащего состояния и развития общества, удовлетворение его потребностей, интересов, ожиданий. В этом – уникальность и особая значимость связей государственного и муниципального управления с обществом. Внешняя среда системы государственного и муниципального управления, – это первичное, это те силы, факторы экономической, политической, правовой, культурной, духовной сфер многообразной жизнедеятельности общества, оказывающие непосредственное влияние на процесс управляющего воздействия, питающие его ресурсами или блокирующие управленческие решения (действия) в случае неготовности к ним общества. В данной связи можно сказать: каково общество,

такова (производная от него) система управления им. Развивается общество – реформируется управление.

Государственные и муниципальные органы управления в целях эффективного решения поставленных задач должны учитывать окружающую среду, которая делится на внешнюю и внутреннюю.

Внешняя среда сказывается не столько на повседневной работе людей, сколько на их отношении к своей организации и на поведении самой организации в целом. Влияние внешней, среды проявляется, в частности, через средства массовой информации, политические заявления, общественное мнение относительно целей и задач организации.

Внешняя среда прямо влияет на организационную структуру и косвенно – на производительность.

Непредсказуемое, динамичное внешнее окружение требует гибкой, децентрализованной структуры, способной своевременно реагировать на изменения среды. Положительный в глазах общественного мнения имидж вселяет гордость за принадлежность к организации, укрепляя преданность к ней.

Внутренняя среда – это непосредственная обстановка, атмосфера рабочего места. Сюда относятся характер и качество взаимоотношений между людьми, искреннее и беспристрастное обсуждение работы и порученных задач – т. е. психологический климат в коллективе, качество трудовой жизни. Продуктивная внутренняя среда может быть представлена в виде совокупности таких «блоков», как человеческие, технологические организационные и промежуточные (смежные) элементы. Взаимозависимость и их конструктивное сочетание создает благоприятную рабочую среду.

Таким образом, систему государственно-административного управления закономерно рассматривать и развивать как совокупность отношений и взаимодействий, наблюдаемых в данном обществе, как погруженную в среду и реагирующую на ее воздействия. Она часть социального целого, с которым находится в сложных отношениях.

Социальная природа и предназначение административной среды управления определяет еще одну закономерность. Главным результатом функционирования системы государственного управления, создающим эффект на «выходе» системы, являются управленческие решения и действия. Властные административные решения исполнительных органов могут касаться различных вопросов: собственности, государственного имущества, ценностей, ресурсов, укрепления правопорядка и законности, защиты прав и свобод граждан и т. д. Быть в форме новых правовых нормативных актов (законов, указов, постановлений), инвестиций, ассигнований на конкретные нужды и пр. При этом чрезвычайно важно, чтобы управленческие решения опережали и предопределяли управленческие действия, иначе систему управления и в целом государство трудно назвать правовыми. Здесь уместно выделить принципиальный и специфический для управле-

ния момент: если в обществе (управляемой системе) какой-либо субъект права (физическое или юридическое лицо) вступает в отношения с другими субъектами права, он может действовать согласно формуле «можно все, что не запрещено законом». В то же время субъект, должностное лицо управляющей системы при воздействии на управляемые объекты должен руководствоваться ограничительной формулой; – «можно делать только то, что разрешено законом».

Доминирование, четкое проявление указанных закономерных свойств системы государственно-административного управления или, напротив, отступление от закономерностей, наблюдаемое в функционировании административной среды управления, дает возможность классификации, выделения определенных типов систем. Это – демократическая, авторитарная, тоталитарная, централизованная и децентрализованная.

По характеру взаимодействия с внешней средой системы управления подразделяют на открытые и закрытые, стабильные и не стабильные.

По способам адаптации различают жесткую и гибкую, адаптивную. Изменяющаяся система государственного управления не может быть только неустойчивой, иначе она не сохранилась бы. Поэтому для нее характерно сочетание устойчивости и неустойчивости. **Неустойчивость** – это структурная причина качественных изменений в системе. Предметом научного анализа является не рассмотрение устойчивости либо неустойчивости системы государственного и муниципального управления в отдельности, а их объективная диалектическая взаимосвязь, нахождение «чувства меры» между стабилизацией и изменениями.

В модернизированных современных системах управления существует развивающееся гражданское общество, сформировалась система взаимодействия его с органами и должностными лицами государственной и муниципальной власти, диверсификация политических ролей, рациональный способ обоснования власти.

В зависимости от ориентации на стабильность или перемены системы государственного и муниципального управления подразделяются на **консервативные**, сохраняющие и поддерживающие установленный порядок, стационарное состояние системы. И **трансформирующиеся**, проводящие общественные преобразования, которые отличаются большим демократизмом, динамичностью, ориентацией на проведение административных и социально-политических реформ.

Выделяются **завершенные и незавершенные** системы государственного и муниципального управления. Последние особенно характерны для развивающихся стран или переживающих период глубоких формационных изменений, где есть государство, но не найдена оптимальная система государственных органов, масштабы и форма их влияния на общество, есть право как инструмент общественного регулирования, но нет глубоких

правовых и политических традиций.

Организованная система государственного и муниципального управления – более высокий уровень зрелости управления. Диалектический подход к пониманию системы позволяет раскрыть ее не как целое, но целостное образование, взаимосвязь и взаимодействие компонентов которого обуславливают возникновение нового интегрального (системного) качества. Продуманная институциональная структура, функциональность, целостность выступают как результирующая взаимосвязи и взаимодействия компонентов, элементов.

Представленная типология (хотя она далеко не исчерпывающая) свидетельствует о многомерности государственного управления, о возможности его анализа по различным критериям, в различных системах координат. Использование вышеупомянутых критериев и типологий позволяет анализировать систему управления глубже, объемнее и тем всесторонне постичь ее сущность.

Вопросы для самоконтроля и дискуссии

1. Что вы вкладываете в понятие «система государственного административного управления», какова ее специфика?
2. Обозначьте системообразующие компоненты в структуре системы государственно-административного управления.
3. Что включает в себя государственная сфера как объект государственно-административного воздействия?
4. Какие вы видите варианты (модели) реорганизации государственно-административного управления, его взаимодействия с частным сектором?
5. Выделите важнейшие, на ваш взгляд, закономерности развития, системы государственно-административного управления.

Тема 3. Структурно-составляющая система государственно-административного управления

1. Государственный аппарат: понятие, структура
2. Организационно-правовые формы исполнительной власти в России
3. Государственно-административное управление в современных условиях

3.1. Государственный аппарат: понятие, структура

Государственный аппарат – основное звено механизма государства, обеспечивающее повседневную работу системы органов власти и управления по осуществлению практических мер, направленных на реализацию функций государства. Имеет структуру, соответствующую базовым функциям государства, является самостоятельной структурной единицей государственной власти. Наиболее **общие признаки органа государства**: выполнение публичных функций, включающих регулятивные, координационные и иные формы управленческой деятельности в определенной сфере, отрасли или регионе; учреждение и определение правового статуса данного органа вышестоящим государственным органом; право принимать управленческие решения в пределах своих полномочий, соблюдая ст. 2 Конституции РФ; сложная внутренняя структура, аппарат органа часто состоит из подразделений (других органов) и всегда из государственных служащих в соответствии со штатным расписанием данного органа; финансирование из государственного бюджета; соподчиненность и отчетность перед органом государственной власти, учредивший данный орган.

Структура государственного аппарата – это совокупность государственных органов власти и управления и государственных служащих, занятых в государственных органах, наделенных властными полномочиями для реализации функций государственной власти всех видов – законодательной, исполнительной, судебной. В широком смысле государственный аппарат включает не только собственно органы государственной власти, но и такие важнейшие орудия власти, как вооруженные силы, правоохранительные или иные органы принуждения. В более узком смысле под государственным аппаратом часто понимается совокупность административных органов власти, выполняющих исполнительно-распорядительные функции управления государством.

Элементы государственного аппарата. Ключевыми понятиями в системе государственного аппарата являются различные ветви власти, а более дробными – понятия государственной организации, государственного органа, государственного служащего (внутри последнего выделяется понятие должностного лица). По существу, это различные элементы государственного аппарата, его звенья.

Государственный аппарат практически организует всю исполнительную работу, проводит в жизнь выполнение принятых в обществе норм и правил, принимает меры и действия, обеспечивающие функционирование как всей системы государственных органов (отдельно каждого и в их совокупности), так и самого государства. Через него проходят ответные реакции взаимосвязи общества и власти, посредством его вырабатываются необходимые мероприятия государственного регулирования все сфер жизнедеятельности населения страны.

На деятельность государственного аппарата, в силу общественной природы его властной сущности, оказывают влияние всевозможные факторы экономического, политического, социального, культурного, исторического и иного характера. Причем происходящие в нем функционально-структурные изменения с неизбежностью диктуют необходимость его совершенствования, что требует преобразования органов государства в целях адаптации к происходящим в обществе процессам, способности государственных служащих адекватного реагирования и влияния на них. Тенденции к увеличению численности работников государственного аппарата, расширению объема функций и полномочий ведут к возрастанию его влияния в обществе. Хотя ученое сообщество и считает, что в этой проблеме таится опасность бюрократизации форм работы и отношений как внутри самого государственного аппарата, так и между различными органами государства, их системой и обществом, однако это далеко не так. С каждым днем, месяцем, годом увеличивается поток информации, которую необходимо системно и своевременно обрабатывать. В противном случае происходит разрыв, между реальной действительностью складывающихся и видоизменяющихся отношений в обществе с действиями по выполнению поставленных задач государственным органом. Поэтому, чтобы идти в «ногу» с общественными отношениями, необходимо системно увеличивать работников государственного аппарата. Это перманентный процесс, повлиять на который субъективными действиями невозможно. Одновременно, растет профессионализм работников, так как каждый из них выполняет узко направленную задачу.

Содержание деятельности государственного аппарата, всех его подразделений составляет управленческая, организационная деятельность, которая протекает в основном в правовых формах: правотворческой, правоисполнительной и правоохранительной. Правовые формы государственного аппарата имеют властный характер, так как наделяются правовыми полномочиями, урегулированными нормами публичного права и реализуются в общеобязательных предписаниях, направленных к управляемым объектам. В организационно-управленческой деятельности государственный аппарат стремится к наибольшей эффективности своей работы и в этой связи находится в постоянном поиске и внедрении новейших управленческих

технологий, совершенных методов организации труда, ведет разработку рекомендаций по обмену и распространению опыта «аппаратной» работы.

Таким образом, государственный аппарат имеет следующие черты: обладает властными полномочиями, осуществляет от имени государства его задачи и функции, имеет определенную компетенцию и сферу ответственности, характеризуется определенной структурой, образуется в порядке, установленном законом.

3.2. Организационно-правовые формы исполнительной власти в России

Аппарат государственно-административного управления реализует, осуществляет и представляет исполнительную власть.

Исполнительная власть и ее органы в литературе и быту еще именуется административной властью (администрировать от лат. *administrare* – управлять, распоряжаться, заведовать). На нее возложено непосредственное управление государственными делами.

Исполнительную власть в научной литературе обычно рассматривается в двух аспектах:

1. В юридическом смысле как:

- возможность субъектов управлять на основе и во исполнение правовых норм, подчинять своей воле других людей, издавать правовые акты, осуществлять организационную работу как совокупность полномочий;

- возможность должностного лица на основе норм публичного права принимать решение, которое в одностороннем порядке реализует подчиненный работник (весь персонал) под его контролем и ответственностью.

2. В политологическом смысле как:

- подсистему государственной власти, образующую вместе с другими ее ветвями единый государственный организм и вырабатывающую управленческие решения под их влиянием;

- политологическую категорию, отражающую комплекс политико-правовых явлений и, прежде всего аппарат исполнительной власти, статус, компетенцию и функции служащих и его органов.

Государственные органы исполнительной власти и управления во взаимодействии друг с другом, и сотрудничая с различными институтами гражданского общества, осуществляют поставленные политические цели государственно-управляющего воздействия на основе правовых актов.

Исполнительная власть проявляется через совокупность признаков:

а) организующего характера, которые отличают исполнительную власть как управляющее воздействие и практическую деятельность по организации исполнения законов, обеспечения исполнения актов высшего руководства;

б) управляющее воздействие **универсального** характера, осуществляется непрерывно, где функционирует человеческое сообщество;

в) управляющее воздействие не только стимулирующего, мобилизационного, но и **административно-принудительного** (в рамках закона) характера;

г) управляющее воздействие **предметного** характера, осуществляется на определенной территории с конкретным контингентом людей, с учетом ресурсных возможностей, при этом использует систему механизмов мотивации (награждения, финансовую поддержку и пр.).

Названные признаки исполнительной власти детерминируют ее организационно-правовую форму. Термин «организационно-правовая форма» используется в административно-правовой науке и практике для изучения и обозначения организационных структур власти.

Особенностью организационной структуры исполнительной власти является иерархическое строение государственного административного аппарата.

Каждый орган исполнительной власти учреждается в установленном порядке, выступает по уполномочию государства, а его роль в обществе и место в иерархической пирамиде управления определяется статусом и полномочиями.

Таким образом, **органы исполнительной власти** – это институты конституционного права. Их конституционное основание сочетается с избранием руководителей этих исполнительных органов (непосредственно населением либо представительным органом), а также назначением главой государства. Речь идет о федеральном правительстве, главах администрации субъектов Федерации, главах местной администрации. Таким образом, существенными признаками собственно органов исполнительной власти являются:

1) они создаются самим сувереном – народом на основе конституционных норм и в силу этого обладают «первичным» мандатом;

2) имеют правомочие учредительства государственных органов (федеральных и иных органов исполнительной власти), государственных учреждений, публичных служб.

Исполнительную власть на федеральном уровне осуществляет Правительство РФ, на уровне субъектов и муниципальных образований – выборная администрация: это институты исполнительной власти, созданные на основе норм конституционного права.

Наряду с ними важную общественно-значимую роль в системе исполнительной власти играют и другие федеральные органы исполнительной власти, которые суть – институции «вторичного» мандата, формируются политическими (выборными) институтами исполнительной власти и подпадают под регуляцию административного и административно-процессуального законодательства. Эти органы государственно-административного управления своей деятельностью реализуют всю совокупность функций и полномочий государства, участвуют в подготовке го-

сударственных программ и решений различного масштаба, уровня, характера, обеспечивают их реализацию.

От установления той или иной организационно-правовой формы на основе обоснованного планирования и ресурсных возможностей в конечном итоге зависит качество реализации поставленных задач всего госаппарата управления, его пригодность и способность решать политические задачи государства.

Структура федеральных органов исполнительной власти. Организация федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации составляет совместное ведение Президента и Председателя Правительства (ст. 112 Конституции РФ). Председатель Правительства РФ, вступив в должность в установленном Конституцией порядке, в течение недели представляет Президенту РФ свои предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти и по персональному составу. Президент РФ своим Указом утверждает структуру федеральных органов и состав руководителей министерств, иных органов исполнительной власти. Политическая практика в России свидетельствует, что с каждым новым Председателем Правительства, а тем более новым Президентом происходит реорганизация структуры федеральных органов.

Президент РФ В.В. Путин Указом от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» утвердил новую структуру и новые подходы в организации федеральных органов исполнительной власти.

По этому Указу структура федеральных органов исполнительной власти выглядит следующим образом:

- Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам.

Министерство внутренних дел Российской Федерации:

-Федеральная миграционная служба.

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Министерство иностранных дел Российской Федерации.

Министерство обороны Российской Федерации:

- Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству;
- Федеральная служба по оборонному заказу;
- Федеральная служба по техническому и экспортному контролю Российской Федерации;
- Федеральное агентство специального строительства.

Министерство юстиции Российской Федерации:

- Федеральная служба исполнения наказаний;

- Федеральная регистрационная служба;
- Федеральная служба судебных приставов;
- Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (федеральная служба);
- Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба);
- Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная служба);
- Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (федеральная служба);
- Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба);
- **Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации** (федеральное агентство);
- **Управление делами Президента Российской Федерации** (федеральное агентство);
- Федеральные министерства, находящиеся в ведении Правительства Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам;

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации:

- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;
- Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития;
- Федеральная служба по труду и занятости;
- Федеральное агентство по здравоохранению и социальному развитию;
- Федеральное агентство по физической культуре, спорту и туризму.

Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации:

- Федеральное архивное агентство;
- Федеральное агентство по культуре и кинематографии;
- Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям.

Министерство образования и науки Российской Федерации:

- Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам;
- Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки;
- Федеральное агентство по науке;
- Федеральное агентство по образованию.

Министерство природных ресурсов Российской Федерации:

- Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования;

- Федеральное агентство водных ресурсов;
- Федеральное агентство лесного хозяйства;
- Федеральное агентство по недропользованию;

Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации;

- Федеральная служба по атомному надзору;
- Федеральная служба по техническому регулированию и метрологии;
- Федеральная служба по технологическому надзору;
- Федеральное агентство по атомной энергии;
- Федеральное космическое агентство;
- Федеральное агентство по промышленности;
- Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству;
- Федеральное агентство по энергетике;

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации:

- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору;
- Федеральное агентство по рыболовству;
- Федеральное агентство по сельскому хозяйству.

Министерство транспорта и связи Российской Федерации:

- Федеральная служба по надзору в сфере связи;
- Федеральная служба по надзору в сфере транспорта;
- Федеральное агентство воздушного транспорта;
- Федеральное дорожное агентство;
- Федеральное агентство железнодорожного транспорта;
- Федеральное агентство морского и речного транспорта;
- Федеральное агентство связи.

Министерство финансов Российской Федерации:

- Федеральная налоговая служба;
- Федеральная служба страхового надзора;
- Федеральная служба финансово-бюджетного надзора;
- Федеральная служба по финансовому мониторингу;
- Федеральное казначейство (федеральная служба).

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации:

- Федеральная служба государственной статистики;
- Федеральная таможенная служба;
- Федеральная служба по тарифам;
- Федеральное агентство по государственным резервам;
- Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости;
- Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом.

Федеральные органы исполнительной власти, находящиеся в ведении Правительства Российской Федерации:

- Федеральная антимонопольная служба;
- Федеральная служба по финансовым рынкам.

В структуру федеральных органов не включено Правительство Российской Федерации, что было характерно для соответствующего Указа от 17 мая 2000 г. Тем самым подтвержден статус Правительства Российской Федерации, установленный Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2 – ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» как высшего органа исполнительной власти в Российской Федерации. Таким образом, уточнены конституционные положения (ст. 10 и 112) относительно самостоятельной ветви исполнительной власти в России (в системе государственной власти) во главе с Правительством Российской Федерации.

Институциональная структура федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) разделена на две подсистемы. **Первую** составляют те институты исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, а также подведомственные этим институтам структуры ФОИВ.

Вторую подсистему составляют те институты исполнительной власти – федеральные министерства, которые находятся в ведении Правительства Российской Федерации, а также подведомственные этим федеральным министерствам ФОИВ.

Данные подсистемы различаются:

- характером деятельности входящих в них государственных органов;
- различным способом формирования органов и руководящего состава – утверждением в должности избранным всенародно главой государства (политический персонал) либо назначением Правительства Российской Федерации (административный персонал);
- субъектом государственной власти, перед которым они ответственны – Президентом Российской Федерации, главой политической власти или Правительством Российской Федерации, высшим органом исполнительной власти.

Указанные подсистемы могут характеризоваться как политические органы исполнительной власти (силовые структуры и их должностные лица, МИД, юстиция, Правительство) и административные органы исполнительной власти (их должностные лица), от имени государства осуществляющие управление (регулирование) социально-экономической сферой жизнедеятельности общества.

Политические органы исполнительной власти призваны обеспечить осуществление главой государства его конституционно-установленных функций и полномочий, реализацию его статусных ролей гаранта безопасности, стабильности общества, прав и свобод граждан. Президентское руководство непосредственно распространяется на 5 министерств, 12 федеральных служб, 38 агентств – всего 20 структур (было 17), они учреждаются и регулируются указами Президента.

Административные органы исполнительной власти осуществляют повседневное управление социально-экономической сферой и обеспечивают осуществление Правительством Российской Федерации функций и полномочий исполнительной власти (ст. 114 Конституции Российской Федерации) в рамках предметов ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции Российской Федерации) и совместной компетенции Российской Федерации и субъектов Федерации (ст. 72). Непосредственное руководство Правительства Российской Федерации распространяется на 9 министерств, две федеральные службы, находящиеся в ведении Правительства Российской Федерации (антимонопольная и по финансовым рискам), а также находящиеся в ведении министерств 20 федеральных служб и 25 агентств – всего 56 структур, учреждаемых и регулируемыми постановлениями Правительства Российской Федерации.

Реорганизация коснулась значительного числа структур. Упразднены 24 старых ведомства: 13 министерств, 2 госкомитета, 1 федеральная комиссия, 4 федеральные службы, 4 российских агентства.

Созданы 42 новых структуры: 5 министерств, 17 федеральных служб, 20 федеральных агентств. При этом многие новые ведомства созданы на базе бывших департаментов за счет повышения их статуса. В целом они, складываются в более стройную и, как предполагается, более управляемую систему.

Ключевым моментом является разделение ФОИВ на 3 (вместо 8) организационно-правовые формы на основе функционального подхода: **министерства** вырабатывают и реализуют государственную политику в установленной сфере, **службы** осуществляют контроль и надзор, **агентства** предоставляют государственные услуги, управляют имуществом, ведут реестры и кадастры.

Указом Президента РФ четко определена не только компетенция, функции указанных трех групп ФОИВ, но обозначено то, что они не вправе делать. Так, Министерство не вправе осуществлять функции контроля, надзора и управления государственным имуществом (кроме случаев, установленных указами Президента), издавать административные индивидуальные правоприменительные акты.

Федеральная служба не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной для нее сфере деятельности (кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации), а федеральная служба по надзору – также не вправе осуществлять управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Федеральное агентство не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации.

Указом Президента РФ также упрощена иерархическая вертикаль не

только организационных структур, но и должностей.

В государственной системе политико-административного управления важнейшую роль играют министерства.

Министерство (от лат. – служу, управляю) родовое название центральных органов государственного управления, входящих в структуру правительства. Это орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности.

На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных и региональных законов, актов Президента и Правительства России министерство самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

Функции и построение каждого министерства отличаются многообразием и закрепляется **Положением о министерстве**, которое утверждает Президент РФ. **Положение** – сводный нормативно-учредительный акт, утверждаемый компетентным органом в установленном порядке. Он определяет цели, задачи, функции, права, обязанности, ответственность органа управления.

Положение о министерстве, руководство деятельностью которых, осуществляет Президент Российской Федерации, утверждается Указом Президента, Положение о министерстве, находящемся в ведении Правительства Российской Федерации, утверждается Постановлением Правительства.

Министр – руководитель министерства и ведомств, относится к государственной должности категории А (политической должности). Он получает мандат (лат. *mandatum* – полномочие, наказ, поручение) от главы государства и Председателя Правительства, т. е. является членом команды политиков высшего уровня. Одновременно министр – административное должностное лицо, издает приказы, распределяет обязанности между своими заместителями, несет ответственность за работу аппарата министерства и в целом состояние дел в отрасли. В каждом министерстве образуется коллегия – совещательный орган. В ее составе министр (председатель), его заместители, руководящие должностные лица, ответственные работники. Члены коллегии утверждаются Правительством, ее решения проводятся в жизнь приказами министра. Единоначалие, субординация – основные принципы организационно-функционального построения министерства. В соответствии с основными функциями и полномочиями министр:

- утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральных служб и федеральных агентств, а также отчет об их исполнении;

- вносит в Правительство Российской Федерации по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства проект положения о федеральной службе, федеральном агентстве, предложения о предельной штатной численности федеральной службы, федерального агентства и фонде оплаты труда их работников;

- вносит в Министерство финансов Российской Федерации предложения по формированию федерального бюджета и финансированию федеральных служб и федеральных агентств;

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и к сферам деятельности федеральных служб и федеральных агентств, находящихся в его ведении, если принятие таких актов относится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами к компетенции Правительства Российской Федерации;

- во исполнение поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации дает поручения федеральным службам и федеральным агентствам и контролирует их исполнение;

- имеет право отменить противоречащее федеральному законодательству решение федерального агентства, федеральной службы, если иной порядок отмены решения не установлен федеральным законом;

- назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;

- назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителя федеральной службы, федерального агентства руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, за исключением руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.

Федеральная служба:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. Также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа;

б) в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации

Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту Российской Федерации или находиться в ведении Правительства Российской Федерации.

Федеральное агентство:

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Федеральное агентство возглавляет руководитель (директор) федерального агентства. Федеральное агентство может иметь статус коллегиального органа;

б) в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов и поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и федерального министерства, который осуществляет координацию и контроль деятельности федерального агентства. Федеральное агентство может быть подведомственно Президенту Российской Федерации;

в) ведет реестры, регистры и кадастры.

Руководители федеральных служб, федеральных агентств, за исключением руководителей (их заместителей) федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством Российской Федерации по представлению федеральных министерств, осуществляющих координацию и контроль деятельности федеральных служб, федеральных агентств.

Заместители руководителей федеральных служб, федеральных агентств, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, назначаются на должность и освобождаются от должности соответствующим федеральным министром по представлению руководителей федеральных служб, федеральных агентств.

Порядок назначения на должность руководителей и членов коллегиальных органов управления федеральных служб и федеральных агентств, имеющих статус коллегиального органа, определяется Правительством Российской Федерации, если иное не установлено федеральным законом.

Таким образом, Указ № 314 является важным шагом на пути административных реформ, имеющий позитивное общественное значение.

Организация исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Исполнительная власть в субъектах РФ – это часть единой государственной власти Федерации.

В силу исторически сложившихся условий и выполняемых функций органы исполнительной власти занимают приоритетное значение в триаде ветвей власти субъекта РФ. Конституция РФ не выделяет их доминирующее положение, однако вхождение в единую систему органов исполнительной власти России (п. 2 ст. 77), осуществление ряда полномочий органов федеральной власти обуславливают их ведущую роль в управлении наиболее важными процессами в регионе. Способствует этому и закрепляемое в уставах единоначалие в осуществлении исполнительной власти главой администрации.

Администрация субъекта Федерации – Конституция РФ этот термин не использует, возлагает осуществление исполнительной власти в субъектах РФ на систему специальных органов, не уточняя ни их названия, ни структуру, ни характер отношений с иными органами власти региона. Из содержания конституционных норм нельзя сделать вывод, например, о том, каково соотношение коллегиальности и единоначалия в системе органов исполнительной власти. Все вопросы ее организации признаны компетенцией субъектов РФ.

Не дает исчерпывающего ответа на поставленные вопросы и Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. Он закрепляет лишь общие принципы строительства органов, не касаясь частных, но весьма важных отношений. Закон воспринял содержащиеся в конституциях, уставах, законах субъектов РФ термины «администрация (правительство)» и в отношении главы органа исполнительной власти – «высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)» (ст. 18)).

Администрация края, области, автономной области, автономного края обеспечивает осуществление общих для данной территории задач социально-экономического развития, исполнение законов Российской Федерации, актов Президента и Правительства РФ, связь между федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Администрация (правительство) субъекта Федерации разрабатывает и представляет на утверждение представительному органу по принадлежности бюджет и обеспечивает его исполнение. Распоряжается и управляет имуществом, относящимся к собственности данного субъекта РФ. Разрабатывает и осуществляет программы в области управления экономикой, культурой, социальной политикой. Осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью. Принимает в пределах своей компетенции правовые акты (постановления, распоряжения), осуществляет иные исполнительно-распорядительные функции и полномочия, возложенные на нее (него)

Конституцией РФ, законами и иными актами компетентных органов.

В областной администрации, как правило, представлены следующие **Управления**: юстиции, внутренних дел, финансовое, по вопросам инвестиций, сельского хозяйства. **Комитеты**: по архитектуре и строительству; экономике и прогнозированию; управлению государственным имуществом, обороны, мобилизационной подготовки и ликвидации последствий стихийных бедствий; промышленности, торговле, внешнеэкономическим связям; поддержке предпринимательства, здравоохранению, образованию, культуре и др.

Структура администрации в субъектах РФ представлена **двумя моделями**: единоначалие в руководстве исполнительным органом и коллегиальность в управлении. Модели означают соответствующий баланс полномочий главы администрации (высшего должностного лица) и подчиненных ему управленческих структур.

Первая модель: глава администрации единолично создает структуру и осуществляет непосредственное руководство всеми структурными подразделениями администрации.

Вторая модель структуры администрации субъекта РФ полагает учреждение правительства как самостоятельной организационно-правовой формы исполнительной власти с нормативно установленными компетенцией, полномочиями в осуществлении исполнительно-распорядительных функций.

Таким образом, организационно-правовые формы – видовые характеристики органов исполнительной власти идут по пути поиска новых, изменения уже имеющихся, ликвидации лишних звеньев, что, в конечном счете, способно влиять на весь механизм исполнительной власти.

3.3. Государственно-административное управление в современных условиях

Поиск форм и методов упорядочения вертикали исполнительной власти привел политическое руководство страны к идее создания семи федеральных округов и реорганизации института полномочных представителей Президента в регионах РФ. Придание статуса федерального округа семи крупным межрегиональным образованиям завершило процесс формирования нового уровня государственно-административного управления, приближения федеральной власти к потребностям и интересам регионов.

Перечень федеральных округов (утвержден Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849). Это Центральный федеральный округ, Северо-Западный федеральный округ, Южный федеральный округ, Приволжский федеральный округ, Уральский федеральный округ, Сибирский федеральный округ, Дальневосточный федеральный округ.

Полпреды, реализуя полномочия, данные им по Положению «О

полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» (Указ Президента РФ от 9 июля 1997г. № 696) дублировали исполнительную власть, или осуществляли контрольно-надзорные функции, или просто информировали Президента – в зависимости от личностных черт полпреда, его отношений с местной властью.

Указом Президента РФ от 13 мая 2000г. № 849 «в целях обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений» институт полпредов Президента в регионах преобразован в институт полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах. Утверждено новое Положение.

Статус полпреда в федеральном округе определен как статус федерального государственного служащего в составе Администрации Президента. Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом по представлению Руководителя Администрации, подчиняется непосредственно Президенту и подотчетен ему, назначается на срок, определяемый Президентом, но не превышающий срока исполнения Президентом своих полномочий.

Основными задачами полномочного представителя являются:

- организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации;

- организация контроля за исполнением, в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

- обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации;

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

Полномочный представитель в целях решения возложенных на него задач осуществляет следующие функции:

- обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в соответствующем федеральном округе;

- анализирует эффективность деятельности правоохранительных органов в федеральном округе, а также состояние с кадровой обеспеченностью в указанных органах, вносит Президенту Российской Федерации соответствующие предложения;

- организует взаимодействие федеральных органов исполнительной

власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями;

- разрабатывает совместно с межрегиональными ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа;

- согласовывает кандидатуры для назначения на должности федеральных государственных служащих и кандидатуры для назначения на иные должности в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации или федеральными органами исполнительной власти;

- организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, за реализацией федеральных программ в федеральном округе;

- согласовывает проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающих интересы федерального округа или субъекта Российской Федерации, находящегося в пределах этого округа;

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

- организует по поручению Президента Российской Федерации проведение согласительных процедур для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах федерального округа.

Огромный объем задач и функций, возлагаемый на полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе, предполагает доскональное знание вопросов межрегиональных связей, статистики валютного налогового контроля, таможенных проблем, информации о состоянии дел в федеральных органах исполнительной власти, властных структурах субъектов РФ.

Таким образом, административные реформы Президента РФ кардинально изменили систему государственного управления в ее институциональной, нормативно-правовой, функционально-структурной, коммуникационной подсистемах.

Вопросы для самоконтроля и дискуссии

1. Какие задачи и функции призвана обеспечить администрация субъектов РФ?

2. Какими моделями представлена структура администрации в различных субъектах РФ?

3. Усматриваете ли вы двусмысленность статусного положения высшего должностного лица субъекта РФ и какие решения можете предложить?

4. В чем, на ваш взгляд, суть реформы по созданию федеральных округов?

Тема 4. Функциональная составляющая системы государственно-административного управления

1. Целеполагание и цели в государственном управлении
2. Классификация целей государственных органов
3. Ресурсы органов государственного управления
4. Функции государственного управления

4.1. Целеполагание и цели в государственном управлении

Целеполагание – это процесс обоснования целей развития управляемого объекта на основе анализа общественных потребностей и реальных возможностей их наиболее полного удовлетворения.

Целеполагание определяется тем содержанием, какое мы вкладываем в понятие «цель».

Цель управления – это исходная категория управления, она отражает желаемое, возможное и необходимое состояние управляемого объекта, которое должно быть достигнуто; это тот идеал, та логически обоснованная конструкция (образ), которую требуется создать, воплотить в жизнь (достичь). Таким образом:

- **цель** объективирует потребности общественной жизни, интересы различных социальных групп, граждан. Значит, необходимо просчитать, проанализировать, выявить, учесть все потребности и интересы. **Управлять** – значит, просчитывать;

- другая закономерность целеполагания определяется субъективацией этого процесса. Цель формулируется людьми, выступает необходимым опосредующим фактором между объективными, реальными тенденциями, потребностями и волевой, субъективной, мыслительной деятельностью субъекта управления. Цель – «предвосхищение в сознании результата, на достижение которого направлены действия». И здесь очень важно предвидеть, как субъективное формулирование цели будет понято, принято другими субъектами, гражданами, которым эта цель адресуется. Будучи осознанной, цель как выражение объективных общественных интересов получает свою определенность и выступает как непосредственная положительная задача. **Управлять** – значит, предвидеть различные возможные реакции людей;

- отсюда исходит и **третья** закономерность (процедура) целеполагания – необходимость альтернативных социальных прогнозов (проектов), их прозрачное обсуждение и на этой основе структурирование целей (задач) по приоритетности. Очевидно, что ни одна группировка политиков (администраторов) не обладает правом на абсолютную истину. Только на пути взаимных договоренностей, открытого поиска оптимума целей возможны стабильность и развитие жизнедеятельности людей. **Управлять** – значит, прогнозировать;

- цель без материализации, без деятельности – мертва. Этим обусловлена еще одна закономерность (процедура) целеполагания – переложение целей на формат **программ**, действий как стратегию развития на ближайшую, средне-, долгосрочную перспективу. Программы содержат концепцию развития общества (отдельной территории, отрасли, организации), ориентированную на повышение **качества жизни граждан**, обоснованный механизм ее реализации. Наличие таких программ – показатель интеллекта и профессионализма управленцев, условие доверия к власти граждан. **Управлять** – значит, программировать развитие, решение общественных проблем;

- программы трансформируют в конкретные планы, содержащие четко обозначенные сроки реализации программы, этапность, ресурсное обеспечение, методы, субъектов действий и степень ответственности за действия, выполнение плана. **Управлять** – значит, планировать.

Таким образом, можно сказать, что обоснование целей, процесса целеполагания – это формула «пяти П»: просчитать, предвидеть, прогнозировать, программировать, планировать.

Государственные масштабные цели системы государственного управления с необходимостью конкретизируются в целях – заданиях для каждой государственной организации. Умение связывать базовые общезначимые, поставленные перед конкретной организацией госаппарата цели и задачи – важнейшее качество государственных служащих. На основе общих ценностей они должны сами осознавать и другим (клиентам, объектам управления) показывать, что важно и чего они добиваются (если не знаешь, куда идешь, никогда не узнаешь, дошел или нет). Это справедливо и для политического руководителя, и для профессионала – чиновника, и для всех людей в целом.

4.2. Классификация целей государственных органов

В основе общественного предназначения государственных и муниципальных органов находится социальный заказ, поэтому наука управления различает три вида целей: 1) цели – задания; 2) цели – ориентации; 3) цели самосохранения.

Цели – задания органов управления – это управленческие цели, т. е. цели управления социальной системой, содержательно ориентированные и подчиненные достижению главной ее цели.

Цели – задания ставятся вышестоящим субъектом управления и, как правило, нормативно закрепляются в уставе, положении или регламенте. В них отражается назначение управленческой структуры, место и роль в системе государственного и муниципального управления, т. е. то, ради чего она создана.

Цели – ориентации отражают общие интересы членов коллектива, призванного осуществлять поставленные цели – задания. Определение со-

держания данного вида целей весьма сложно, поскольку мотивы деятельности отдельных участников управления могут быть достаточно разнородными и труднодоступными для выявления.

Выявление и формирование целей – ориентаций коллектива государственного органа (организации) – важный элемент и показатель готовности, наличия мотивационной культуры и профессионализма госслужащих.

Цели – ориентации управляющей организации в любой сфере воздействия должны соответствовать социальным целям – заданиям, сводиться к поиску правильного ответа на вопрос: что является конечным результатом функционирования коллектива, каждого его должностного лица и работника. Социализация целей – ориентаций подразумевает установление прямой зависимости между материальным, должностным, политическим статусом работника и коллектива в целом, с одной стороны, и достижением конечных результатов – с другой.

Цели самосохранения организационной структуры управления как относительно автономного образования отражают ее стремление сохранить свою целостность и стабильность, равновесие во взаимодействии с окружающей средой. Именно в этом виде целей проявляются усилия системы, направленной на совершенствование своей структуры, обеспечение необходимыми ресурсами и т. д.

Устойчивость – это постоянная цель и условие самосохранения организации, осуществление которой равнозначно приобретению новых ресурсов. Здесь имеется в виду преодоление текучести, уменьшение числа реорганизаций, снижение конфликтности. Но при этом же и возникают проблемы. **Во-первых**, когда организация достигает определенной устойчивости, она обретает и такую же степень инерционности, которая является источником консерватизма, нежелания перемен, неспособности реагировать на изменения внешней среды. **Во-вторых**, сам процесс достижения устойчивости грозит превращением ее в самоцель.

В данной обстановке в организации начинают создаваться специальные службы, подразделения, должности, предназначаемые исключительно или главным образом для поддержания и сохранения системы. Как правило, им придаются контрольные полномочия. Не включенные непосредственно в осуществление целей – заданий, такие службы нуждаются в повышенном самоутверждении. Это проявляется в их стремлении расширить свои властные полномочия, контролировать не только результат, но и сам процесс деятельности тех подразделений, которые реально выполняют цели – задания. В результате такой практики возникают ситуации, когда, например, решение может быть принято работником подразделения по контролю и оказанию помощи, а нести ответственность за его правильность будет сотрудник, осуществляющий оперативно-управленческую деятельность, либо руководитель курируемого подразделения.

Все указанные виды целей не находятся в отношении соподчинения. Они могут быть и взаимодополняемыми, и противоречащими одна другой. Связь между ними имеет весьма сложный характер. Если цели – задания будут абсолютно адекватно отражать цели – ориентации (что практически невозможно), а также обеспечивать все условия для сохранения и упорядочения организации (что тоже маловероятно), то тогда содержание трех видов целей будет одинаковым. В любой иной ситуации между ними существует своеобразная конкуренция. Это естественно, поскольку каждая организация ориентирована не только на достижение целей, заданных «сверху», но и на выполнение внутренних задач.

Кроме видовой классификации цели различают и по другим признакам. Можно построить логическое «дерево» целей. Стволом являются стратегические цели – задания, связанные с качеством жизни общества, его сохранением и развитием. Стратегические разветвляются в оперативные, фиксирующие крупные ветви (блоки) действий по достижению стратегии, оперативные – в тактические, определяющие каждодневные и конкретные действия по достижению первых и вторых целей.

По мере распределения целей по иерархии звеньев аппарата государственного и муниципального управления крупные цели конкретизируются сообразно специфике каждого звена, образуя «дерево целей».

Порой вместо названных выше встречаются другие характеристики целей. Это приоритетные, главные, обеспечивающие.

Цели различают по объему: общие, частные. По результатам – конечные и промежуточные. По времени – отдаленные, близкие и непосредственные. По содержанию – общественно-политические, экономические, социальные, духовные, производственные, организационные, информационные. По отношению к стратегическим целям – ведущие, основные и побочные, т. е. не связанные напрямую с реализацией главной цели – задания, но возникающие непредвиденно, порой как нежелательные, тормозящие процесс достижения главной цели – и с ними приходится считаться.

Построить «дерево» целей – значит осмыслить соотношение целей, их согласованность и субординацию в каждом конкретном случае при принятии управленческого решения. Цели, представленные в определенном «дереве», должны соответствовать главному требованию – быть социально мотивированными, объективно обусловленными и обоснованными. Все цели совокупно и каждая в отдельности должны быть обеспеченными соответствующими ресурсами, как с материальной стороны, так и с интеллектуальной – только тогда они станут возможными.

4.3. Ресурсы органов государственного управления

Ресурсы органов государственного и муниципального управления выступают после целеполагания важнейшим элементом в механизме государственного и муниципального управления. Термин «ресурсы» означает средства, запасы, возможности, источники чего – либо. Ресурсы органов управления – это все средства, методы, блага, обладание которыми и использование которых повышает способность и возможность управляющего воздействия. Особое значение имеют природные и человеческие ресурсы – самые ценные и к тому же весьма ограниченные. К ним стоит относиться весьма бережно, научиться не транжирить национальное достояние, а обращаться к другим видам ресурсов, которые не требуют больших затрат и могут воспроизводиться и развиваться.

К ним относятся:

- **ресурс права**, причем право здесь понимается в самом широком смысле, не только конституции, законодательства, нормативные акты, но правовая культура людей;

- **ресурс демократии** как соответствующей системы самоорганизации жизни людей на основе их прав и свобод;

- **ресурс организации** как упорядочения, рационализации системы управления, в том числе при определении целей и принятии соответствующих политических и административных решений;

- **ресурс знания** в самом широком смысле, включая информационно-технологические возможности общества, формирующие менталитет госслужащих, социально-психологические стереотипы поведения, социальные и моральные нормы людей.

Именно нехватка ресурсов является часто причиной бед. Если ресурсов выделено недостаточно, работники понимают, что задание бессмысленно и соответственно относятся к нему. Цель уже не служит стимулом. Так, расхождение между словом и делом (призывом и неподкрепленными ресурсами) убивает желание и возможность достичь повышения эффективности, производительности в работе организации. Это определяет совершенствование ресурсного обеспечения системы управления.

Ресурсное обеспечение может совершенствоваться в количественном и качественном отношениях. **Качественное** его улучшение, как правило, является более сложной проблемой, но и положительный эффект здесь значительнее. Например, увеличение численности личного состава не создаст «профессионального ядра» кадров. Более того, квалифицированные работники способны решать стоящие перед системой задачи не числом, а умением. Аналогичным образом обстоит дело с материально-техническим обеспечением.

Другая проблема ресурсного обеспечения государственного и муниципального управления связана с возникающими противоречиями между

теми, кто выделяет ресурсы, и теми, кто их использует. Известно, у кого больше ресурсов, у того больше власти и возможностей.

Таким образом, ресурсы – это источник реализации всех видов целей. Только на их основе возможно реализовать эффективно поставленные цели.

4.4. Функции государственного управления

Функция (слово лат. – отправление, деятельность). Это объективно необходимое воздействие, налаживание связей в общей среде, деятельность, наполненная конкретным содержанием в пространстве и времени.

В системе государственного управления функции производны от целей, которых намерен достичь субъект управления, посредством своего воздействия, действий.

Функции в механизме государственного управления выступают как некая внешняя определенность и статичная заданность, а они реализуются, приводятся в «динамику» посредством совокупности средств и через практические действия, поведение людей. Только целостность и взаимодействие статичных и динамичных ее составляющих поможет понимать и обеспечивать интегральный (синергетический) эффект механизма государственного управления.

Функция, как уже сказано выше – производная, вторичная категория по отношению к целям и задачам. Каждый орган управления выполняет определенную часть задач государства. Производными от этих задач являются функции органов государственного управления, т. е. конкретные виды деятельности для решения этих задач. Если цели и задачи ориентированы на конечный результат деятельности субъекта управления, то функция – на процесс достижения цели и решения задач.

Функции всегда характеризуются глаголами: осуществляет, разрабатывает, организует, участвует, обеспечивает, подготавливает, устанавливает, определяет, утверждает, проводит, представляет, обобщает, анализирует, выступает, координирует, рассматривает, содействует, вносит, оказывает, прогнозирует, совершенствует, финансирует, вводит, заключает, изучает, назначает, получает, принимает, принимает меры, решает, создает, формирует, вводит, взаимодействует, выполняет, дает разрешение, оформляет, развивает, распространяет, регулирует, рекомендует, руководит и т.п.

Деятельность любой организации направлена как на внешние, так и на внутренние задачи. Каждый госорган реализует не одну, а «набор», систему функций, т. е. осуществляет несколько видов управляющего воздействия. Каждый из этих видов относительно самостоятельный, специфический, но все они взаимосвязаны и только в целостной совокупности обеспечивают выполнение задач. Анализ распределения каждой функции «по вертикали» и по «горизонтали», т. е. функциональная структура государст-

венного и муниципального административного управления, дает представление о политическом режиме, форме государственного управленческого устройства, уровне централизации и децентрализации, развитости местного самоуправления, характере и объеме самоуправляющихся систем. Объясняя функциональную природу управления раскрываем его содержание. Анализ деятельности любой организации начинается с описания деятельности индивидов, групп, т. е. чем они занимаются, какие виды деятельности осуществляют функциональный контекст. При этом управленцу необходимо твердо усвоить, что функции образуются на основе компетенции определяющие статус. Таким образом, цели (задачи) организации обуславливают функции, а функции определяют структуру органа.

Функции государственного управления – это реальные, целенаправленные, регулирующие, контролирующие и т.п. воздействия, влияния на управляемые явления. Средство оценки результатов труда государственных служащих, позволяющее определить, что, какими способами, в процессе каких взаимодействий с обществом осуществляется управление социальными процессами, отношениями.

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

К ним относятся все функции по обеспечению и защите конституционного строя, каждой статьи Конституции РФ. Основы конституционного строя являются институтом, который не может реализовываться в порядке какого-либо усмотрения; создание сугубо юридического порядка обеспечения и защиты основ конституционного строя есть необходимое условие сохранения национального и государственного суверенитета. Решение этой задачи и определяет важнейшие функции государственного и муниципального управления.

Так, конституционные нормы ст. 2 определяют функцию – обеспечить признание, соблюдение и защиту прав и свобод граждан. Ст. 4 – распространить суверенитет РФ на всю ее территорию. Ст.5 – обеспечивать целостность и неприкосновенность территории России. Ст. 3 – противодействовать присвоению и захвату власти (властных полномочий), обеспечивать законное преследование совершивших такие деяния и т.д.

Важной задачей государственного управления является регулирование и удовлетворение потребностей общества, конкретного человека, запросов и ожиданий. Качество жизни и отношений в обществе – главный показатель эффективности государственного и муниципального управления. В этих целях необходимо создать структуру, которая бы профессионально изучала, выявляла потребности, запросы и ожидания, оценивала и структурировала их, сообразно им выдвигала цели, разрабатывала решения и программы, совершала действия по их практическому осуществлению.

К числу важнейших функций государственного управления относится регулирование интересов, предупреждение и снятие конфликтов в обществе. Сюда входит выработка общей политики (внешней, внутренней, отраслевой и т. д.), ее реализация в нормативных актах, посредством государственного финансирования. В реализации этих функций участвуют все ветви государственной власти, выполняя конституционные нормы, установленные статьями гл. 4 – 7.

Функции исполнительной власти (государственно-административного управления) – это совокупность юридически обоснованных, закрепленных в законодательных актах, иных правовых актах публично-управляющих воздействий субъектов государственно-административного управления, осуществляемых в административном, т.е. безусловном, бесспорном порядке.

На **институциональном** уровне реализуются функции конкретного государственного органа – это установленные статутным актом, положением, регламентом, уставом система, набор видов деятельности, воздействий, которые он вправе и обязан осуществлять в отношении конкретных управляемых объектов. Объем управленческих функций обусловлен местом государственного органа в структуре управляющей системы и очерчивает роль (задачи) и пределы данного органа в управлении общественными процессами, отношениями, институтами.

Политические функции характеризуют ведомство как институт, осуществляющий государственную юрисдикцию и управление с правом издания нормативно-правовых актов в узаконенной сфере.

Указом № 314 федеральному министерству определены функции:

- по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленных актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр);

- на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно осуществляет правовое регулирование в установленной сфере деятельности. За исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

- в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функ-

ции по контролю, надзору, правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации;

- осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральных служб и федеральных агентств.

Административные функции характеризуют ведомство как институт, осуществляющий: а) функции по контролю и надзору за исполнением общеобязательных правил поведения и б) предоставляющий государственные услуги физическим и юридическим лицам. Субъекты, вступающие в отношения получения услуг от данной государственной (административной) службы, подпадают под определенную административную юрисдикцию данной службы и несут ответственность за нарушение законодательства, действующего в отношении данной службы и ее клиентов.

В Указе № 314 функции **по контролю и надзору** определяются как: осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения; выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам; регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Эта функция в качестве основной установлена для всех 34 федеральных служб.

Функции **по оказанию государственных услуг** понимаются как осуществление федеральными органами исполнительной власти услуг, имеющих исключительную общественную значимость и оказываемых на установленных федеральным законодательством условиях неопределенному кругу лиц.

Для федеральных агентств установлена также функция **по управлению государственным имуществом**, что означает осуществление полномочий собственника в отношении федерального имущества, в том числе переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным казенным предприятиям и государственным учреждениям, подведомственным федеральному агентству, а также управление находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ.

Административное управление связано с осуществлением **правоприменительной функции**, т. е. изданием индивидуальных правовых актов, а также ведение реестров, регистров и кадастров.

Наряду с **базовыми** функциями государственное управление охватывает и те, что реализуются в отдельных сферах, отраслях или участках управления. В научной литературе эти функции именуется по-разному:

специфические, специальные, специализированные, особенные.

Любой вид управленческой деятельности предполагает осуществление универсальных управленческих функций, которые: а) реализуются на всех этапах управленческого процесса – это целеполагание, организация, взаимосвязь и взаимодействие, учет и контроль, кадровая политика; б) требуют профессиональной управленческой квалификации (знания и опыта). Как отмечалось выше, определение общих функций включает следующее основное содержание.

Анализ – разложение управляемых процессов и процессов управления на составляющие их элементы таким образом, чтобы получить возможность исключить негативные проявления в объекте и субъекте управления, выявить условия и тенденции их возникновения, закрепить, Синтезировать все прогрессивные, дающие социально-экономический эффект.

Прогноз – научное предвидение изменений в развитии каких-либо явлений или процессов на основе объективных данных и достижений науки.

Планирование рассматривается как постановка целей, определяющих перспективы развития и будущее состояние управляемых объектов и процессов, а также способы достижения намеченных целей.

Планирование является первой задачей управления. Оно должно появляться во всех управленческих функциях, поскольку оно определяет природу этих функций. Планирование включает выбор Цели, прокладку курса и продвижение этим курсом в направлении цели.

Организация направлена на установление конкретных параметров организационной структуры объекта и субъекта управления и взаимосвязей между ними, в том числе: степени централизации и децентрализации управления; разделения и кооперации труда в объекте и аппарате управления; уровней организации рабочих мест и условий труда; квалификации работающих; регламентации и стимулирования работы подразделений и каждого работающего.

Координация обеспечивает согласованность работ всех звеньев системы управления; благодаря координации устанавливается единство отношений управляемой и управляющей систем, структур объекта и субъекта управления, связывающая и объединяющая все усилия персонала.

Регулирование создает отношения упорядоченности и устойчивости социально-экономической системы и в случае ее отклонения от заданных параметров приводит в эффективное действие ее персонал.

Контроль призван выполнять обратную связь объектов управления с аппаратом управления; эта функция выполняется, чтобы постоянно наблюдать, оценивать и давать информацию о реализации объектом управления решений, относящихся к его компетенции.

Кадровая политика – представляет собой активную созидательно – организующую деятельность по реализации мер организационного, образовательного, экономического, управленческого характера, направленная на удовлетворение потребности органов управления в кадрах определен-

ной специальности и квалификации.

Квалификационно-управленческие функции по отношению к основным (критически важным, общественно предназначенным функциям публичного воздействия) являются вторичными, обеспечивающими. «Вторичность», однако, вовсе не означает «несущественность» – они упорядочивают, профессионализируют саму деятельность управленцев.

Функции как виды управляющего воздействия взаимоувязаны с компетенцией государственного органа.

Компетенция (от лат. – принадлежность по праву) – круг полномочий какого-либо органа, лица; круг вопросов, в котором данный орган, лицо обладает познаниями, опытом, имеет право и способность решать,

Компетенция государственного и муниципального органа – установленный на основе Конституции и законов государства состав предметов ведения, по которым он имеет полномочные обязанности принимать и издавать правовые акты либо совершать юридически значимые действия в совместном производстве с другими государственными органами.

В целом проблема компетенции исполнительного органа включает следующие вопросы:

- определение **предметов ведения**, тех общественно значимых задач, решение которых возложено на орган, должностное лицо. Право их решать – это обязанность, ответственность органа (лица) перед государством;

- определение **правообязанности** органа не только перед государством, но обществом и гражданином, с тем чтобы его деятельность не нарушала права и свободы человека, а обеспечивала их. **Полномочия** – совокупность прав и ответственности за действия (и бездействие) исполнительных органов, должностных лиц;

- определение «меры должного поведения», т. е. «радиуса» юридически необходимого и возможного действия госслужащих.

Вопросы для самоконтроля и дискуссии

1. В чем специфика функций государственного управления, их соотношение с общеродовым понятием «функция»?

2. По каким основаниям классифицируются функции управления?

3. В чем различие функций политических и административно-правовых?

4. Как вы понимаете термин «квалификационно-управленческие функции», какие признаки их отличают?

5. Каковы критерии определения функций несвойственных, избыточных и условия их передачи на другой уровень управления, другим организациям?

6. Какими подходами целесообразно руководствоваться при решении задач централизации или децентрализации функций?

Тема 5. Организационно-структурная составляющая системы государственно-административного управления

1. Государственный орган и его правовой статус
2. Организационно-структурное построение государственного органа
3. Организационная структура управления в государственном органе

5.1. Государственный орган и его правовой статус

Первичным системообразующим элементом государственно-управляющего воздействия на общество является государственный орган.

Государственный орган (от греч. organization – орудие, инструмент) – учрежденное в установленном (официальном, юридическом) порядке образование, выполняющее от имени государства какую-либо одну или несколько его функций в соответствии со своим специальным общественным предназначением, обладающее организационным единством, собственной компетенцией (кругом вопросов, которые составляют предмет его ведения), полномочиями (совокупностью прав и обязанностей, которые он должен реализовать и за пределы которых не должен выходить в своей деятельности).

Государственным органом может быть одно должностное лицо (институт президента) или известным образом организованная группа должностных лиц, уполномоченных государством на реализацию властно – управленческих функций.

Сущность государственного органа определяется как целостная совокупность составляющих компонентов: политического (государственно-властный характер); социологического (предназначение решать общезначимые дела, задачи, ориентация на потребности и интересы социума); юридического (принимает нормативные правовые акты, осуществляет правоприменительную и правоохранительную деятельность); административно-управленческого (выполняет функции, стоящие перед государством на определенном участке руководства обществом в безусловном, императивном порядке, наделяется для этого необходимыми средствами).

Государственный орган наделен государственно-властными полномочиями как внешнего, так и внутреннего характера. Внешние регулируют его связи с другими органами по горизонтали и вертикали власти, с обществом, зарубежными структурами и т. д. Внутренние полномочия регулируют деятельность внутри своей организации (прием на работу, руководство конкретными подразделениями, кадровым, материально-техническим, финансовым обеспечением и др.). Государственный орган принимает нормативные правовые акты, осуществляет правоприменительную и правоохранительную деятельность. Его правовой статус состоит из трех блоков: целевого, организационно-структурного и компетенции как

совокупности властных полномочий и подведомственности.

Понятие «орган» является частью более широкого понятия «организация». **Организация** – это совокупность людей, их коллектив; организация предполагает деятельность этих людей, направленную на достижение определенных целей и решение конкретных задач. Всякая организация совершает свои действия через образуемые ею органы. Поэтому орган – это часть организации, реализующая ее функции по ее поручению.

Государственное управляющее воздействие на общество реализуется только через совокупность государственных органов, а само государство выступает как консолидирующий субъект управления, как система организационно-правовых форм составляющих ее субъектов управления.

Государственные органы – это совокупность всех субъектов государственно-управленческой деятельности, включая субъекты государственной власти, а также органы государственного управления, которые создаются как рабочий механизм представительной, исполнительной и судебной власти – государственный аппарат, обеспечивающий их лучшую организацию и функционирование.

Все субъекты управления обладают рядом универсальных признаков, в которых проявляется их сущность. Каждый субъект управления:

- выражает интересы определенной социальной общности – народа, класса, социальной группы и т.д. Иерархия интересов, отражающая целостность общества, реально претворяется в жизнь сложной системой субъектов государственного управления, преодолевающих возможные противоречия (и существующие) во имя достижения общезначимых социальных целей;

- является системно организованным. В этом качестве ему свойственны черты любой социальной системы, прежде всего корреляции структуре, функциях, деятельности – как неизбежный ответ на изменения объекта управления;

- имеет присущие ему определенные, отражающие общесистемное разделение труда функции, но во всех случаях выполняет в том или ином наборе такие управленческие функции, как прогнозирование, планирование, организацию, регулирование, контроль;

- обладает собственной, юридически обоснованной организацией, включающей личностный и институциональный (структурный) компонент;

- занимает строго определенное место в иерархии государственного аппарата, принимает строго определенные виды решений.

Будучи во многом схожими между собой, субъекты управления довольно существенно различаются по формам построения, степени юридического основания, по сочетанию принципов коллегиальности и единоначалия, профессиональных и общественных начал, выборности и назначения на должности, по методам и формам деятельности, пределам ее регламентации. Перечисленные различия обуславливают специфику государст-

венных организаций. Познание специфики, особенностей субъектов управления позволяет разграничить и сочетать их функции, полномочия, избежать дублирования воздействия множества субъектов по отношению к одному и тому же объекту.

Рассматривая вопрос о видах организационно-правовых форм исполнительной власти необходимо отметить, что правовой статус государственного органа предполагает ответы на следующие вопросы:

- 1) органом какого именно государства, государственного образования выступает данная структура;
- 2) к какому виду организационно – правовых форм по основному содержанию своей деятельности относится данный орган;
- 3) кто этот орган учреждает, образует, формирует его руководящий и весь личный состав;
- 4) кому орган подчинен, подотчетен, поднадзорен, подконтролен и перед кем ответственен;
- 5) кто вправе отменять, приостанавливать, изменять или опротестовать его акты;
- 6) какова компетенция данного органа;
- 7) кто ему подотчетен;
- 8) какова юридическая сила актов данного органа, каковы официальные их наименования;
- 9) какими государственными символами орган вправе пользоваться;
- 10) каковы источники финансирования органа;
- 11) обладает ли он правами юридического лица?

5.2. Организационно-структурное построение государственного органа

Организационно-структурное построение представляет собой совокупность и взаимосвязь органов государственного управления.

Каждая структурная единица – отпечаток целого и в то же время относительно самоуправляемая, автономная, организационно-оформленная инстанция со своей компетенцией, predeterminedенной правовым актом.

Исходным структурообразующим фактором является функция, ее содержание.

Каждый государственный орган имеет название, в котором четко видна основная, общественно необходимая функция, т. е. тот процесс управляющего воздействия, который этот орган призван осуществлять в бесспорном, безусловном, непрерывном порядке. И каждое подразделение госоргана – это процессуальная инстанция административного производства по исполнению юридически организованных и значимых действий, совершаемых в соответствии с установленными для него функциями и

полномочиями в части реализации компетенции по подготовке или принятию правовых актов госоргана.

Главная направленность организационных реформ исполнительной власти – приведение организационной структуры аппарата в полное соответствие с объективно необходимыми функциями. Суть этих реформ – меры по сокращению звенности («этажей») управления, укрупнение низовых и центральных органов управления, ограничение числа занятых в управлении. Успех реформ зависит от многих факторов, внешних и внутренних: материальных ресурсов, техники управления, технологий, уровня подготовки персонала, организации труда, стиля управления, степени вовлечения граждан в управление. Все это ресурсы совершенствования системы управления, ее упорядочения, организации.

Организация (фр. organisation) как понятие употребляется в двух смыслах. В одном случае оно фиксирует статичную закономерность системы: упорядоченное устройство, объединение чего-либо, кого-либо в одно целое. Коллектив людей, объединенных общей программой (целью, задачей), государственное объединение, общественное, партийное и т. п. учреждение.

В другом случае понятие «организация» фиксирует динамичную закономерность системы как характеристику процесса функционирования учреждения (объединения) – внутреннюю упорядоченность действий, согласованное взаимодействие всех участников процесса для достижения общих целей.

В том и другом случае ключевым словом, синонимом «организации» является «упорядоченность» – структуры (внутреннего устройства) или процесса, действия направленного на реализацию поставленных задач.

Среди многообразия существующих определений понятия «структура органа управления» выделяются две основные группы. **Одну из них** составляют определения, трактующие структуру как совокупность внутренних структурных подразделений управления, которые наделены соответствующей компетенцией.

Другую группу составляют определения, которые включают в структуру не только состав структурных подразделений, но и совокупность взаимосвязей, взаимоотношений этих подразделений. Это, на наш взгляд, более обоснованный подход. Он позволяет при анализе структуры органа управления учитывать:

- 1) состав его структурных подразделений, их место и функции в системе управления;
- 2) систему структурных связей, функциональных, коммуникативных, информационных;
- 3) порядок распределения между подразделениями компетенции, полномочий, ответственности.

Организационная структура (или структура органа власти) является формой разделения и кооперации управленческой деятельности, устойчивой схемой распределения ее целей, задач и функций.

В составе структурных подразделений можно выделить: руководство, функциональные подразделения и обслуживающие подразделения.

Руководство осуществляет ориентирующие функции, т. е.:

- устанавливает направление для функциональных и обеспечивающих подразделений;

- обеспечивает общее комплексное (по всем вопросам без исключения) управление всеми структурными подразделениями, а значит, и объекта в целом. Оно может быть единоличным и коллегиальным;

- устанавливает соотношение полномочий различных должностей, при этом руководство производит деление функциональных подразделений на более мелкие организационные подразделения, чтобы эффективнее организовать работу;

- определяет должностные обязанности как совокупность определенных задач и функций и поручает их выполнение конкретным лицам.

Первичным элементом в структуре организации является должность.

Структура организации государственного органа управления – это упорядоченная совокупность составляющих его подразделений, выполняющих конкретные функции и полномочия в рамках юридически установленной для них компетенции. Другими словами, структуры органов исполнительной власти порождаются их целями и общими функциями с тем, чтобы эти общие функции конкретизировались и персонифицировались в функциях отдельных органов, структурных подразделений, должностей.

В предметно-замкнутых структурах административного органа необходимо так организовать работу, чтобы соответствующее подразделение имело право решить вопрос до конца или, самое меньшее, взять на себя контакты с другими подразделениями, участвующими в решении дела. Согласно классической теории организации структура госоргана должна разрабатываться сверху вниз, от центра принятия решений, вначале руководители органа должны осуществить его разделение на сферы деятельности, затем перед ними стоит задача проанализировать совокупность необходимых функций, а потом составить конкретный план формирования организационной структуры. Последовательность разработки структуры такова:

- 1) орган делится на широкие блоки подразделений по горизонтали в соответствии с важнейшими направлениями деятельности по реализации его стратегии;

- 2) устанавливается соотношение полномочий различных должностей. При этом руководство производит дальнейшее деление на более мелкие организационные звенья, чтобы эффективнее использовать специализацию и избежать перегрузки руководства;

- 3) определяются должностные обязанности как совокупность определенных задач и функций, и поручается их выполнение конкретным лицам.

Организационная структура не является застывшей формой. К процессу

изменения организационных структур и их кадрового состава следует относиться как к реорганизации, которая происходит эволюционно, на основе обеспечения преемственности и внедрения новых технологий управления. Важно найти оптимальную органическую (адаптивную) структуру.

В ноябре 1995 г. постановлением Правительства РФ «О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти» установлено, что численность департамента не может быть меньше 35 должностных единиц. Управления – не менее 20 единиц, отдела – не менее 10 единиц; число ведущих государственных должностей не должно превышать 10%, старших – 40% общей численности, штатная численность отдела первичного подразделения не может быть менее 5 единиц.

5.3. Организационная структура управления в государственном органе

Кроме понятия «организационная структура» в теории и практике управления используется еще одна очень важная управленческая категория – организационная структура управления. Именно она позволяет осмыслить и охарактеризовать систему в отношении органичности, целостности.

Любая организация представляет собой одновременно управляемую и самоуправляющуюся систему. Поэтому в структуре управляющих воздействий на нее условно можно выделить два их вида: внешние, т. е. оказываемые субъектами управления, не входящими в структуру данной организации, и внутренние, т. е. осуществляемые субъектами управления, входящими в ее структуру. Если рассматривать только внутренний аспект организационной структуры управления, представленный аппаратом управления, то можно сказать, что организационная структура управления является составной частью организационной структуры системы.

Государственный орган представляет собой сложную систему – это определенным образом организованный коллектив, соединение людских, финансовых, технических, материально-хозяйственных и информационных ресурсов, образующих своеобразные элементы данной системы.

Эффективность функционирования каждого органа (организации) зависит от согласованности действий его подсистем, т. е. служб и подразделений, соблюдения ими общих принципов и требований всей системы.

Связующим и координирующим звеном системы выступает ее организационная структура управления. Именно с ее помощью достигается объединение всех компонентов, обеспечивается целостность системы, управляемость в организации.

Первичным элементом организационной структуры управления является **звено управления** – совокупность одного уровня (по горизонтали) должностей. Чем больше ступеней управления в структуре системы, тем больше возможно-

стей у вышестоящего руководителя сосредоточить внимание на решении главных вопросов. Однако появление большого числа промежуточных ступеней управления затрудняет прохождение информации сверху вниз и обратно, может приводить к искажению ее содержания, снижению оперативности в управлении, увеличению управленческого персонала, удорожанию его содержания. Очень важно установить оптимальное число ступеней управления – с учетом своеобразия деятельности конкретного органа или службы. Задача эта актуальная, ибо, например, в министерстве от министра до специалиста 7—8 ступеней, а это приводит к тому, что управленческий импульс и информация идут с задержкой во времени, сбоями и искажениями.

Таким образом, **организационная структура управления** – это упорядоченная совокупность конкретных звеньев аппарата управления, связанных между собой по вертикали (субординация) и по горизонтали (координация) и обеспечивающих устойчивый и качественный процесс управления.

Охарактеризуем отдельные типы организационных структур управления.

Линейный тип организационной структуры управления образуется в результате расположения должностей по принципу прямого подчинения: «вышестоящий руководитель» – «руководители» – «исполнители». Такой способ является наиболее простым и логичным, обеспечивает организации иерархическую подчиненность, единство распорядительства с указанием, что, кому и как делать. Линейный тип структуры придает ей устойчивость, надежность, оперативность управления; как правило, эффективен в небольших коллективах, решающих сравнительно простые, повторяющиеся задачи. В то же время нужно видеть негибкость и ограниченные возможности линейного типа организационной структуры управления.

Функциональный тип организационной структуры управления основан на передаче прав линейного руководства нескольким субъектам управления, каждый из которых осуществляет его по одной из специализированных функций. В результате у исполнителей появляется несколько так называемых функциональных руководителей.

При функциональном построении организационных структур управления каждый руководитель концентрирует внимание лишь на одном участке работы, располагает, несомненно, большими возможностями для эффективного управления. Он может глубже и детальнее разбираться в тонкостях деятельности своих подчиненных, чем основной субъект управления при линейном типе построения организационных структур.

Функциональное строение обеспечивает ведение конкретных функций, позволяет подобрать высококвалифицированный аппарат специалистов, использовать особое мастерство наилучших работников как рычаг воздействия на остальной персонал. Оно создает условия для передачи мастерства, установления высоких стандартов, эталонов исполнения. Собирая под одной крышей весь талант и мастерство, которыми организация обладает в каждой

функциональной сфере, она (организация) облегчает себе накопление опыта.

Работа «под одним начальником» позволяет сотрудникам, выполняющим одну и ту же функцию, приобрести долгосрочную перспективу и создать свою субкультуру, что способствует стабильности трудовых результатов.

Наконец, функциональная организация позволяет исключить потери в результате дублирования, скажем, когда в каждом подразделении есть свой бухгалтер или кадровик.

Функциональные структуры особенно подходят для бригадной, групповой работы и дают руководству необходимую гибкость для переключения людей с одного задания на другое, чтобы оптимизировать реакцию на изменяющиеся потребности.

Однако функциональный тип организационной структуры управления не свободен и от недостатков:

- узкая специализация затрудняет перераспределение служащих внутри органов управления, порождает сложную проблему межфункциональной координации;

- к существенным недостаткам следует отнести потерю централизованных начал в руководстве. Исполнитель получает указания от нескольких функциональных руководителей и не всегда может определить, какое указание следует выполнить в первую очередь, большие затраты времени связаны с согласованием действий в руководстве.

Линейно-функциональный тип организационной структуры управления является производным от линейного и функционального типов. Он концентрирует в себе положительные стороны каждого из последних и в определенной мере свободен от недостатков, присущих каждому из них.

Преимущество линейно-функциональной структуры в том, что в отделах собраны люди, выполняющие сходные задачи. Однако и этот тип структуры допускает слабые связи на горизонтальном уровне, чрезмерное развитие вертикального субординационного воздействия, громоздкий аппарат работников функциональных служб и уровней управления, обилие канцелярских работников, что неизбежно порождает обилие канцелярской работы.

При использовании линейно-функционального типа важно сохранить единство руководства. В этих целях руководители «по функциям» подчиняются линейным руководителям и лишаются прав властного распоряжения. Их роль ограничивается методическим руководством. Таким образом, право принятия решений остается у линейных руководителей, а руководители «по функциям» являются их помощниками в осуществлении специфических функций, требующих особых знаний.

Линейно-штабной (или линейно-функционально-штабной) тип организационной структуры управления позволяет значительно повысить качество линейного руководства за счет объединения специалистов в специализированные, так называемые штабные подразделения, которые зани-

маются анализом управленческой информации статистического, аналитического, планирующего, координирующего и иного свойства и выработкой на его основе рекомендаций и предложений. Чтобы освободить руководителя органа управления от решения второстепенных вопросов, функциональным руководителям даются права давать указания объектам управления по отдельным функциям органа управления.

Однако и этому типу организационных структур управления присущи определенные недостатки. Например, штабные подразделения имеют тенденцию к постоянному увеличению своего состава, что часто влечет их отрыв от решения актуальных практических проблем. При этом резко увеличивается нагрузка на линейного руководителя. Он становится посредником между штабным и другими подчиненными ему структурными подразделениями: через него проходит вся информация «снизу», на основе которой он дает штабному подразделению соответствующие распоряжения, и лишь затем они поступают оттуда к низовым звеньям системы в виде указаний, рекомендаций. Именно с тем, чтобы разгрузить руководителя, штабным подразделениям можно предоставить ограниченные права в отношении подразделений нижестоящего уровня (например, только контролировать, координировать их деятельность).

Программно-целевой тип организационной структуры управления обеспечивает наибольшую гибкость в управлении.

Программно-целевая структура управления – это один из видов организационных структур управления, который представляет собой упорядоченную совокупность структурных единиц, объединенных организационно для решения комплексных задач. Руководитель Программы, набирающий коллектив, вряд ли возьмет лишних и некомпетентных людей.

По типам организационного механизма такие структуры различаются как обычные и матричные.

В первом случае в подчинение руководителю Программы выделяются сотрудники функциональных соответствующих подразделений, для которых участие в Программе становится на время основным занятием. По окончании работы в Программе сотрудники возвращаются в свое подразделение. Задания участникам дает руководитель Программы. Дисциплинарные санкции налагает линейный руководитель по представлению руководителей программно-целевых структур. Недостатком такого управления можно отметить ограниченные права по использованию ресурсов, в том числе кадровых, руководителей программно-целевых структур. **Матричные** структуры управления обеспечивают параллельное выполнение участниками Программы функций и в стационарной системе, т.е. занятость в Программе не освобождает их от выполнения постоянных обязанностей. Для такой структуры характерно двойное, тройное и более сложное подчинение структурных единиц. По такой структуре создаются различные комитеты, комиссии специа-

листов различных организаций, не связанные с организационной подчиненностью. Она подвижна, гибка, универсальна, хотя может создавать и ущерб специалистам в исполнении постоянных обязанностей.

Краткосрочная программно-целевая организационная структура управления обуславливается необходимостью создания временных структурных образований (например, групп специалистов для оказания помощи территориальным органам на местах, проведения лицензирования, аттестации образовательных учреждений или специальности). За работниками, включаемыми в их состав, сохраняется прежняя должность. Создание таких структур оформляется кратким распоряжением без детализации обязанностей их представителей.

Долгосрочные программно-целевые организационные структуры управления создаются для регулирования хода крупномасштабной работы» рассчитанной на сравнительно длительный период. В их состав включаются, как правило, специально формируемые в этих целях штабные подразделения. Деятельность таких структур требует детальной правовой регламентации.

Организационная структура управления по проекту формируется для обеспечения программы реализации крупномасштабных проектов, когда возможны частые перестройки системы по мере достижения промежуточных целей.

При использовании **матричных видов организационных структур управления** за каждым работником функциональной службы закрепляется либо определенная зона, либо какой-то объект. В этом случае данный работник находится как бы в двойном подчинении: руководителю своей службы и куратору зоны (объекта). Создание зональных групп позволяет работникам различных служб согласовывать свои действия в отношении нижестоящих подразделений без обращений к вышестоящему руководству.

Матричная или смешанно-матричная структура, где специальная проектная или целевая группа как бы «накладывается» на традиционную функциональную организацию и проблемы решаются с помощью «передачи людей», относится к новаторским и способствует новаторству в процессе управляющего воздействия. Здесь делается упор на горизонтальные связи, четко осуществляется концепция единых ценностей и норм. Зоны служебных обязанностей накладываются одна на другую, люди общаются через границы этих зон, информация распространяется без помех, многие руководители располагают свободными средствами в своих бюджетах, многие управленцы занимают должности со свободным кругом обязанностей, а системы вознаграждения ориентированы на будущие результаты, а не на прошлое. Все программно-целевые структуры (управление по проекту, службы нововведений, матричные координационные комиссии и др.) в зависимости от характера складывающихся обстоятельств могут быть чрезвычайными и ординарными, кратко- и долгосрочными.

Вопросы для самоконтроля и дискуссии

1. Что включает в себя понятие «правовой статус государственного органа»?
2. Каково соотношение понятий: организационная структура органа управления и организационная структура управления?
3. Аргументируйте принципы оптимизации функционально-структурной составляющей управления. Предложите свои подходы к оптимизации функционально-структурного компонента системы государственного управления какого-либо конкретного ведомства, органа государственно-административного управления.

Тема 6. Организация индивидуального рабочего места в аппарате административного управления

1. Роль организационных документов в упорядочении структур государственного учреждения
2. Индивидуальное рабочее место и принцип его организации
3. Задачи и обязанности работников с позиций более крупных структурных подразделений органа административного управления
4. Составление описания рабочего места
5. Полномочия и ответственность

Индивидуальное рабочее место государственного (муниципального) служащего является важным элементом структуры любого административного органа. От его правильной организации зависит рациональность деятельности аппарата административного управления. Каждое звено аппарата управления, большое или малое, начиная от министерства и кончая отделом местного административного органа, представляет собой соответствующее сочетание взаимосвязанных индивидуальных рабочих мест. Подобно тому как из плохих частей нельзя собрать хорошее целое, так и из плохо организованных, следовательно, плохо функционирующих индивидуальных рабочих мест нельзя создать хорошо действующего административного органа.

6.1. Роль организационных документов в упорядочении структур государственного учреждения

С целью обеспечения эффективности деятельности государственного учреждения, тесного взаимодействия всех его звеньев, исключения параллелизма в работе структурных подразделений разрабатываются организационно – распорядительные документы, регламентирующие деятельность и четко разграничивающие задачи, функции, права и обязанности самого госучреждения и каждого входящего в него подразделения, а также отдельных исполнителей с учетом специфических особенностей их деятельности.

Таковыми документами являются:

- 1) организационная структура госучреждения, утвержденная соответствующим нормативным актом;
- 2) штатное расписание или штат госучреждения (далее штат);
- 3) положения о самом госучреждении и о всех его структурных подразделениях;
- 4) должностные инструкции на все должности, предусмотренные штатом.

На основании организационной структуры, с учетом ресурсных возможностей, разрабатываются штаты, самостоятельных структурных под-

разделений госучреждения. **Штат государственного учреждения** – это совокупность штатов самостоятельных структурных подразделений госучреждения.

Штат (штатное расписание) – это нормативный документ, определяющий организационную структуру подразделения, численность работников, количество техники, для обслуживания которой требуется штатная численность.

Штат предусматривает наименование подразделения и входящих в него структурных подразделений, наименование должностей работников, техники, их количество, а также распределение функций между структурными подразделениями.

Штат должен являться единственным правовым документом для создания подразделения, комплектования его работниками, обеспечения заработной платой и другими видами довольствия.

Для разработки штатов используются следующие документы:

- утвержденная организационная структура;
- перечни наименований штатных должностей работников;
- схемы должностных окладов и тарифно-квалификационные справочники;
- нормативы численности работников;
- сборники наименований техники;
- предложения заинтересованных подразделений.

Итак, совокупность должностей, распределенная по подразделениям органа государственного управления, есть штатное расписание, штаты. Классифицировать должности и их носителей, должностных лиц – значит описать официальную структуру государственного органа.

Положение о подразделении предназначено для нормативно-правовой регламентации деятельности самого государственного (муниципального) учреждения, каждого самостоятельного и входящего структурного подразделения, отражает его роль и место в структуре учреждения, показывает внутреннее распределение работы в нем, при этом особо выделяются внештатные формирования и участки.

Рекомендуется следующая структура положения о подразделении:

- 1) общие положения;
- 2) задачи;
- 3) структура;
- 4) функции;
- 5) статус;
- 6) взаимоотношения с другими подразделениями;
- 7) ответственность.

В разделе «Общие положения» указывается общее наименование подразделения, степень самостоятельности при решении основных функций, в чьем непосредственном подчинении находится данное подразделе-

ние. Здесь необходимо предусмотреть перечень основных правовых актов, которыми подразделение будет руководствоваться в своей деятельности.

Раздел «Задачи» содержит формулировку основных задач, для решения которых создано данное подразделение, и что должно быть основным содержанием его работы. Особое внимание при этом необходимо обращать на взаимную согласованность формулировок задач для взаимосвязанных подразделений.

В разделе «Структура» излагается характеристика внутренней структуры подразделения, дается перечисление всех внутренних звеньев и решаемых ими задач.

Раздел «Функции» является основным разделом Положения. Он должен содержать развернутую в виде функций характеристику указанных выше задач. Функции должны быть четко сформулированы и обеспечивать оптимальное распределение всего объема работ между структурными звеньями. Желательно указывать степень самостоятельности подразделения в решении тех или иных вопросов.

Раздел «статус» должен содержать перечень прав и обязанностей, реализуемых руководителем, другими должностными лицами подразделения, необходимых для реализации возложенных на подразделение функций. Особо следует выделить специальные права подразделения, если оно наделено ими в отличие от других аналогичных подразделений.

В разделе «Взаимоотношения с другими подразделениями» определяются взаимосвязи подразделений в ходе служебной деятельности. При необходимости указываются наименования документов или дается характеристика информации, которые данное подразделение должно передавать в другие подразделения или получать от них. Устанавливается периодичность обмена информацией.

В разделе «Ответственность» с учетом особенностей работы подразделения отражается характеристика основных позиций, по которым руководитель подразделения несет личную ответственность за выполнение возложенных на подразделение задач, за достоверность документации, подготавливаемой подразделением, за правильность применения тех или иных нормативных документов, за состояние дисциплины и работу с кадрами.

Исключить дублирование в выполнении конкретных функций, обеспечить взаимосвязь в работе специалистов, занимающих различные должности, обеспечить разграничение обязанностей и прав между работниками позволяют **должностные инструкции**. Они устанавливают для каждой должности квалификационные требования, дают возможность определить потребность в кадрах по конкретным специальностям и с точным учетом квалификации, позволяют осуществить объективную оценку деятельности сотрудников, служат нормативной основой для применения к ним мер воздействия.

Должностные инструкции содержат следующие разделы:

- 1) общая часть;
- 2) основные должностные обязанности;
- 3) должен знать;
- 4) права и ответственность;
- 5) квалификационные требования.

Раздел «Общая часть» вводится в том случае, если необходимо определить подчиненность, порядок назначения и освобождения от должности или ввести какие-то другие регламентирующие положения.

В разделе «Основные должностные обязанности» перечисляются именно основные должностные обязанности, т. е. те обязанности, для выполнения которых данная должность введена в штат, и которые, безусловно, вытекают из задач и функций подразделения. При необходимости расширения круга обязанностей после перечисления основных вводится подраздел «Кроме того», в котором дается перечень дополнительных обязанностей, как правило, родственных по содержанию, равных по сложности или без выполнения которых невозможно нормальное функционирование подразделения.

Обязанности должны излагаться лаконично, конкретно, без разночтений.

В разделе «Должен знать» указывается перечень нормативных и других документов, которыми должен руководствоваться в своей работе работник, занимающий данную должность. При необходимости регламентации практических действий работника, занимающего данную должность, может вводиться подраздел «Должен уметь», в котором перечисляются необходимые навыки и практические действия.

В разделе «Права и ответственность» должно содержаться описание полномочий работника, необходимых для выполнения всех предписанных ему действий. Указываются такие права работника, как принятие решений, получение информации, необходимой в работе, требования выполнения другими лицами определенных действий, право визирования документов, осуществление контроля.

Формулируются содержание и форма ответственности должностного лица за результаты и последствия его деятельности, за непринятие своевременных мер, если они относятся к кругу его обязанностей, за невыполнение возложенных обязанностей, а также за неиспользование предоставленных прав.

В разделе «Квалификационные требования» указывается минимально необходимый уровень образования для данной должности, а также указывается, какой стаж работы и на каких должностях должен предшествовать назначению на данную должность.

Подбор и расстановка кадров должны осуществляться в соответствии с установленными по каждой должности специальными и квалификационными требованиями, на основе которых также должна проводиться аттестация и осуществляться контроль на их соответствие специальности и квалификации конкретного работника.

Должностные инструкции составляются для всех должностей, предусмотренных штатом подразделения. Исключения могут составлять начальники подразделений и руководители нештатных групп, так как их правовое положение может определяться в положениях, о соответствующих подразделениях, в том числе и нештатных. Вместе с тем по должностям начальников подразделений необходимо понимать и чувствовать разницу между управлением и исполнением и при составлении должностных обязанностей уметь выбрать правильные пропорции между ними, так как от этого во многом зависит успех руководства подразделением.

Для оценки работоспособности документов при их разработке необходимо ответить на следующие вопросы:

1) учтены ли в документе все существенные задачи, функции, обязанности;

2) четко ли определен характер основных и обеспечивающих задач, функций, обязанностей;

3) отмечены ли уникальные или специфические особенности задач, функций, обязанностей;

4) достаточно ли исчерпывающе определены задачи, функции, обязанности, понятны ли они без дополнительных пояснений, расставлены ли они по приоритетности;

5) как документ согласуется с аналогичными документами смежных подразделений (должностей) и нет ли в нем дублирования;

6) достаточно ли понятны, кратки и содержательны примененные формулировки;

7) имеет ли подготовленный документ постоянный характер, рассчитан ли он на длительный срок;

8) достаточно ли четко выражены связи с аналогичными документами верхнего (руководители) и нижнего (подчиненные) уровней?

Перечисленные документы являются обязательными и должны разрабатываться еще до создания подразделения. В процессе функционирования подразделения именно эти документы лежат в основе процесса совершенствования организационной структуры подразделения.

Естественный процесс изменения общественно-политической и экономической обстановки в государстве ведет к изменению, преобразованию и дополнению задач, стоящих перед госучреждением, а следовательно, к необходимости корректировки организационной структуры. При проведении мероприятий по совершенствованию организационной структуры государственного учреждения необходимо учитывать что:

1) положения о подразделениях, должностные инструкции и нормы нельзя рассматривать как что-то статическое, наоборот, они должны корректироваться под воздействием информации, поступающей по обратной связи. Суммирование этих корректировок должно приводить изменениям

организационной структуры, кадровым изменениям;

2) только анализ в течение достаточно длительного периода может дать необходимую информацию о правильности распределения задач и функций, отсутствия или наличия дублирования в работе подразделений, правильности расстановки кадров, правильности применяемых нормативов, а следовательно, для выработки решений о необходимости кадровых изменений, изменений организационной структуры;

3) при изменении основных задач учреждения, а следовательно, и его организационной структуры, вышеописанный процесс создания основополагающих документов необходимо повторить и привести весь пакет в соответствие с этими изменениями, в согласование с принципами оптимизации организационной структуры, а именно:

- отражение всех подразделений на всех уровнях с учетом их специализации;

- обеспечение единства целей, направлений и методов функционирования всех подразделений путем установления их связей как по вертикали (в пределах одной функции), так и по горизонтали (между разными функциями);

- преодоление чрезмерно узкой специализации подразделений и в то же время устранение дублирования в их работе;

- обеспечение оптимального сочетания централизации и децентрализации в управлении госучреждением;

- всемерная экономия организационных звеньев.

6.2. Индивидуальное рабочее место и принципы его организации

Должность служащего как рабочее место в структуре административного органа является наименьшей частицей системы высшего порядка. Нет нужды доказывать очевидное положение, что на оценку системы в целом влияет оценка частей, из которых эта система складывается.

В деятельности по надлежащей организации индивидуального рабочего места – как, впрочем, вообще любого звена организационной структуры – существует основополагающий принцип. Пренебрежение этим принципом оказывает столь дезорганизующее влияние, что ликвидировать его невозможно никакими методами.

Мы имеем в виду принцип согласованности и соответствия трех основных элементов, которые должны составлять суть каждого рабочего места:

1) определение задач (функций), для решения которых создано данное рабочее место, а также определение вытекающих из задач обязанностей, возлагаемых на работника, занимающего данное место;

2) определение прав и полномочий, обеспечивающих выполнение задач и обязанностей, а также выявление необходимого оснащения (обору-

дования, средств и т. п.);

3) определение ответственности.

Таким образом, **должность** государственного служащего – это исходная структурная единица государственного аппарата, точно обозначенное в штатном расписании индивидуальное рабочее место, которое может занимать только один служащий, выполняющий определенный круг задач, функций, наделенный соответствующими этим задачам и функциям правами и полномочиями и ответственностью.

Все элементы должности должны быть взаимно согласованы и составлять гармоничное целое.

Базовым из указанных элементов является первый, поскольку он обосновывает необходимость существования рабочего места и служит базой для правильного понимания двух остальных.

Если смотреть на рабочее место как на систему, то все три элемента важны в равной мере, а недостаточное соответствие одного из них остальным разрушает правильную в принципе структуру.

В специальной литературе редко обращается внимание на влияние, которое оказывает правильно организованное рабочее место на хорошие человеческие отношения в коллективе (мы имеем в виду слаженность указанных выше элементов организационных структур). Множество вопросов, разногласий, взаимных обид и претензий возникает лишь потому, что неизвестно, кто какие имеет полномочия и кто за что отвечает. В связи с этим целесообразно обобщить принципы организации рабочего места.

Принцип соответствия. При подборе задач для рабочего места следует стремиться к тому, чтобы установленный комплекс задач соответствовал физическим возможностям человека. Недопустимо нагромождение на одном рабочем месте таких задач, с которыми рядовой работник средней квалификации не сможет справиться. Нельзя также создавать ситуаций, когда заранее известно, что независимо от степени нагрузки соответствующего работника его как такового невозможно найти даже теоретически.

Принцип надлежащей детальности. Часто возникает вопрос о степени детальности круга задач и обязанностей. Для этого проведем обоснование необходимой степени детальности:

1. Детальность определения задач и обязанностей должна способствовать точному разграничению сфер деятельности между рабочими местами таким образом, чтобы эти сферы не перекрывались и, чтобы между отдельными рабочими местами не появлялось «ничейных» зон. Детальность определения задач и обязанностей должна быть настолько полной, чтобы не допускать тенденции к перемещению целей, т.е. чтобы не возникала ситуация, когда, например, работник, призванный оказывать обществу определенные услуги, начинает большую часть рабочего времени и энергии посвящать обслуживанию отделов собственного учреждения. Так, иногда большая часть

времени отводится написанию отчетов о проделанной работе и составлению докладных записок на случай контроля, нежели самой работе.

2. Детальность описания задач и обязанностей бывает оправданна лишь в той мере, в какой она облегчает работнику, занимающему данное рабочее место, планирование своих действий и правильное их распределение.

3. Степень детальности описания задач и обязанностей должна быть такой, чтобы на ее основе можно было бы ориентироваться, правильно ли рассчитан объем работы на данном рабочем месте и способен ли работник в установленное время справиться с этим объемом.

4. Пожалуй, наиболее важным вопросом является обеспечение такой детальности, которая делала бы возможным определение критериев выполнения работы.

Принцип показателей. Чтобы перечень задач и обязанностей не мог подвергаться свободной интерпретации и мог быть оперативным инструментом в руках руководителя, каждому его пункту должен соответствовать показатель исполнения. Этот показатель следует определить не «кабинетным путем», а после консультаций и, если это возможно, по согласованию с работником, для оценки труда которого он будет применяться. При определении показателей надлежит обращать серьезное внимание на то, чтобы они отражали только те результаты, которые зависят от самого работника.

Принцип значимости порученных задач. Нарушение критерия значимости отдельных задач и обязанностей (направлений активности) является первым шагом к трансформации их в цель, существующую для самой себя. К этому ведет длительный, постепенно нарастающий процесс. Его начало обычно коренится в нарушении надлежащего соотношения между отдельными целями. Исходя из этого, утверждения принцип качественной значимости задач приобретает дополнительную ценность.

Принцип равномерности стимулов и санкций. Если точность описания задач, обязанностей и показателей будет разной, то центр тяжести интересов исполнителя переместится от менее конкретных проблем к более конкретным. В этом же направлении будут действовать как некоторые стимулы, так и некоторые санкции. Чем задание конкретнее и показатель яснее, тем легче каждому, прежде всего руководителю, заметить малейшее упущение. А замеченное упущение влечет за собой, как правило, неприятные последствия, т. е. принуждение. В свою очередь, стимул возникает из потребности человека видеть и знать оценку результатов своего труда. Он хочет видеть это сам и хочет, чтобы это увидели другие. И чем задачи и показатели конкретнее, чем заметнее результаты предпринятых усилий, тем более привлекательным для исполнителя становится труд. Под влиянием одностороннего воздействия принуждения и стимула наступает нарушение запланированных пропорций в выполнении задач. Соблюдение принципа равномерности стимулов и санкций – это стремление к тому,

чтобы все задачи и все показатели их выполнения были в границах возможного определены с одинаковой точностью.

Принцип самовыражения. Каждый нормальный человек обладает определенными способностями, честолюбием (преимущественно довольно высоким), увлечениями и пристрастиями, хочет чем-то выделиться, обратить на себя внимание окружающих, влиять на выполняемую работу, пользоваться уважением коллектива и ощущать общественную полезность. Если он делает работу, отвечающую его увлечениям и способностям и дающую возможность удовлетворить честолюбие, то данная ситуация создает условия для «самореализации», или «самовыражения».

Целесообразно уделить внимание двум вопросам: последствиям пренебрежения принципом самовыражения и способу использования его при формулировании задач и обязанностей рабочего места. **По первому** вопросу отметим следующее: если в профессиональной работе человек не может удовлетворить естественных увлечений и интересов, если ему не созданы соответствующие условия, он ищет их в другом месте, перемещает свою энергию и заинтересованность из области профессионального труда в иные сферы, что, естественно, наносит ущерб учреждению, предоставившему ему работу.

Перейдем ко **второму вопросу**. Говоря о практических рекомендациях в деле формулирования функций рабочего места таким образом, чтобы в первую очередь обеспечить условия для самовыражения работника. В связи с этим каждая работа будет отвечать принципу самовыражения в том случае, если она:

- 1) соответствует способностям и влечениям исполнителя;
- 2) самостоятельна;
- 3) соответствует квалификации;
- 4) создает лучшие условия для самоконтроля;
- 5) обеспечивает влияние на формирование методов исполнения;
- 6) комплексна и разнообразна;
- 7) является понятным, нужным и полезным элементом более крупного и известного исполнителю целого;
- 8) наглядно способствует удовлетворению насущных общественных потребностей.

Необходима расстановка работников таким образом, чтобы они в максимальной мере имели возможность для самовыражения, это один из существенных принципов кадровой политики и кадровой работы администрации, стремящейся обеспечить каждому гражданину условия для наиболее полного использования его возможностей, т. е. квалификации и способностей.

Принцип повышения квалификации кадров. В настоящее время, в связи с изменяющимися общественными отношениями, каждый работник обязан постоянно повышать свою квалификацию. Эта обязанность, став-

шая одной из основных, все еще не реализуется надлежащим образом служащими административных учреждений. Поэтому необходимо повторять, что постоянное повышение квалификации должно быть обязанностью любого без исключения работника на каждом рабочем месте.

Принцип повышения квалификации кадров учитывается при составлении перечня задач и обязанностей (должностных инструкций) работников. Необходимо периодически пересматривать должностные инструкции, проверяя, не узки ли предусмотренные в них участки деятельности для постоянного развития и роста работников.

6.3. Задачи и обязанности работников с позиций более крупных структурных подразделений органа административного управления

В данном разделе нам необходимо показать, как осуществляется связь индивидуального рабочего места с аппаратом управления и тем самым влиять на его организацию.

Критерий выделения рабочего места и принцип организационных функций. Рабочее место является клеточкой, т.е. началом организационных функций, оно обычно «предметно замкнуто» в соответствии функциональных обязанностей.

В структуре аппарата государственного управления каждая должность имеет свое место. Расположение рабочего места может обеспечить работнику многочисленные контакты с посетителями данного учреждения или, наоборот, свести эти контакты к нулю. В зависимости от расположения места работы может быть узлом, контролирующим многочисленные коммуникационные каналы, проходящие в различных направлениях административной структуры. Кроме того, на размещение влияют ведомственные и территориальные различия.

Определенные удобства и затруднения в выполнении функциональной работы возникают в силу расположения рабочего места. На основе выше изложенного необходимо рассмотреть:

Органическая функция рабочего места. Это такая функция, которую легче выполнять на данном (или на аналогичном, однородном) рабочем месте, чем на каком-либо ином. Так как она узко специализирована, что повышает профессионализм в выполнении поставленных задач. Поэтому все права и обязанности, перечисленные в описании данного рабочего места, должны соответствовать его органическим функциям. Особенно важное значение этот принцип имеет для рабочих мест руководящих работников.

Принцип производности. Принцип производности относится к наиболее важным независимо от того, пойдет ли речь о рабочих местах рядовых или руководящих работников. Согласно этому принципу все функции, фигу-

рирующие в описании рабочего места, должны быть производными от главных функций, возложенных на структурное подразделение более высокого уровня или ступени. При этом, в задачах какого-либо рабочего места не может быть того, что не вытекало бы из задач подразделения в целом.

Различия могут и даже должны быть лишь в степени детализации, которая нарастает при переходе на более низкие уровни. В то же время исключается добавление каких-либо дополнительных функций.

Необходимо помнить, что государственные органы административного управления как целое не являются системой, находящейся в вакууме. Их следует рассматривать как подсистему более крупного целого, которым является общество, государство.

Принцип рациональности «прочих» задач и обязанностей. Он весьма существен, и пренебрежение им перечеркивает смысл любых описаний рабочих мест. Согласно повсеместно принятой практике в должностной инструкции, помимо перечисленных конкретных задач, имеется пункт «и прочие задачи, поручаемые руководителем». К сожалению, этот пункт трактуется слишком свободно и широко.оборот «и прочие» понимается не в организационном плане на фоне более широких разделов учреждения, а чисто грамматически, под этим подразумеваются все теоретически возможные задания, не вошедшие в перечень. И хотя в описании перечислено более десятка четко очерченных задач и обязанностей, руководитель может произвольно, не считаясь ни с каким перечнем, поручить подчиненному все, что захочет.

Неудивительно, что в этой ситуации перечни задач и обязанностей не имеют никакого значения, о них быстро забывают. Некоторые работники вообще не знают о наличии этих перечней. Им известно лишь то, что в данный момент поручает руководитель. Перечни задач и обязанностей своевременно не пересматриваются и не обновляются, так как о них не помнят не только подчиненные, но и руководители. В этих условиях составление перечней задач и обязанностей рабочих мест носит бюрократический характер и предпринимается лишь для того, чтобы избежать замечаний со стороны контрольных органов.

Теперь уточним, что может оказаться в пункте «и прочие». Это такие задачи, которые соответствуют сразу трем условиям.

1. Входят в общую делимую массу. Ведь в отдельной части не может появиться то, чего не было в целом. Если бы это произошло, на лицо было бы нарушение принципа производности. Вместе с тем это означало бы, что работник был загружен работой, выходящей за пределы задач структурного подразделения, в которое он входит.

2. Задача, входящая в пункт «и прочие» и отнесенная к одному рабочему месту, не может быть упомянута в перечне какого-либо другого рабочего места той же структуры, ибо в этом случае она не могла бы назы-

ваться «и прочие».

3. Наконец, условие третье: задача, отвечающая двум предыдущим условиям, должна быть поручена руководителем, чтобы не допустить превышения полномочий исполнителем.

Принцип автоматического замещения отсутствующих. В аппарате государственного управления проблема замещения отсутствующих работников должна рассматриваться как неразрывно связанная с организацией рабочего места. Активность деятельности государственного учреждения не должна снижаться из-за отсутствия работников аппарата по тем или иным причинам. В каждом перечне задач и обязанностей, во всех описаниях рабочих мест должно быть достаточно точное и ясное упоминание о необходимости овладения параллельными функциями, по меньшей мере двух, а если проблемы явно близки, то и трех соседствующих рабочих мест. Созданные таким образом функциональные обязанности должны регулировать любые замещения автоматически, не отвлекая внимания и времени руководителя. Это также нужно предусмотреть в описании должностных инструкций.

Принцип специализации. Суть понятия специализации в органах государственного управления должно трактоваться гибко, т.к. это зависит от уровня (ступени), на котором расположено рабочее место, а также от численности структурного подразделения – ячейки, в которую оно входит.

В органах государственного управления подход к проблеме специализации можно выразить следующим образом. Чем больше число рабочих мест, на которые должна быть разделена данная тематика, тем более узко следует понимать специализацию. И наоборот, чем меньше число таких рабочих мест, тем шире надо понимать специализацию. То же самое можно сказать о численности штатов, принимая ее как независимую величину: чем шире круг проблематики, который должен быть разделен между данным числом штатных единиц, тем шире следует понимать специализацию, а чем уже проблематика для раздела, тем более узко и детально понимается специализация.

Принцип согласования задач отдельных рабочих мест. Рабочее место следует считать надлежаще организованным лишь в том случае, если оно правильно вписано в структуру органа управления как большего целого. Речь идет, прежде всего о том, чтобы между рабочими местами не было «брешей» и дублирования задач. Если производится описание рабочих мест или их пересмотр и обновление, то это должно делаться одновременно для всего органа, так как в противном случае не может быть речи о скоординированной деятельности данного органа.

Не менее существенным аспектом принципа согласования является требование равномерной загрузки работников. Это весьма существенный фактор гармоничного сотрудничества в коллективе и наличия в нем товарищеских отношений.

6.4. Составление описания рабочего места

Под описанием рабочих мест понимается перечень состава работ, выполняемых на данном рабочем месте, прав, обязанностей, степени ответственности и уровня квалификационных требований к работнику.

Такое описание может сделать сам работник с последующим утверждением разработки вышестоящим руководителем, может сделать начальник для своих непосредственных подчиненных или сотрудник, находящийся на более высоком уровне или ступени, чем непосредственный руководитель. Существуют следующие причины, по которым описание рабочего места не должен делать тот, кто его занимает. **Во-первых**, чтобы иметь возможность установить сферу обязанностей данного рабочего места, нужно их видеть в более широком плане, что с точки зрения рядового исполнителя не всегда представляется возможным. Это легче сделать с позиции на ступень выше, охватывающей определенное количество подчиненных параллельных мест, что позволяет избежать «брешей» и дублирования. **Во-вторых**, непосредственный исполнитель не может с должной объективностью определить круг своих задач и обязанностей, а также ответственность за их выполнение.

Для большинства работников описания рабочих мест должны разрабатывать их непосредственные руководители, поскольку только они располагают наибольшей информацией об индивидуальных качествах и квалификации людей, с которыми находятся в прямом личном контакте.

Так ли уж необходимо четкое описание рабочих мест? Можно встретить нарекание, что описание рабочих мест придает учреждениям жесткость. Но усиление жесткости, вызываемое описанием рабочих мест, может быть вредным лишь тогда, когда руководство данного учреждения не заменяет устаревшие описания новыми. Не подлежит сомнению, что описание рабочих мест по многим причинам, и прежде всего в связи с ускоренным прогрессом, подвержено старению. Однако не стареют ли также машины? Должно ли это свидетельствовать их непригодности и вызывать мысль об отказе от их использования или же лучше в подходящее время заменить устаревшие машины новыми? Очевидно – второе. То же следует, делать и с описаниями рабочих мест. На наш взгляд, правильная организация рабочих мест полезна и выгодна, прежде всего, по следующим причинам.

1. Можно легче специализировать персонал. При отсутствии стабильности видов задач в условиях, когда каждый документ поручается работнику в порядке особого указания, а не автоматически на основе его деловых качеств, учитываемых в описании рабочего места, теряется возможность специализации персонала.

2. Можно добиться самостоятельности в работе сотрудников. Если мы хотим последовательно стремиться к наиболее современному уровню

работы аппарата административного управления, то должны в описании рабочего места закрепить определенную самостоятельность исполнителя. Это необходимое условие.

3. Можно избежать перестраховки со стороны работников. Административный работник, имеющий точно очерченные задачи и полномочия и, что в данном случае наиболее важно, ясно установленные показатели выполнения работы, занимает активную позицию, избавляется от перестраховки и от излишних и в этих условиях необоснованных опасений. Исследования показывают, что наиболее серьезным источником жалоб населения на администрацию можно считать недоверчивость, опасения и перестраховку со стороны административных работников при принятии решений. Проблема эта имеет исключительно важное значение.

4. Облегчается подбор персонала. Кадровые службы, занимающиеся подбором и приемом на работу персонала, должны располагать комплектом описаний рабочих мест, так как они содержат информацию о квалификации, которую должны иметь кандидаты. Для обращающихся за работой также весьма важно предварительное ознакомление, причем как можно более подробное, с описанием рабочих мест, которые они могут занять.

5. Облегчает правильную оценку деятельности работников. Все более распространяющаяся практика периодических оценок деятельности работников в наиболее современной форме концентрирует внимание на результатах работы. Единственным рациональным исходным пунктом для такой оценки может быть перечень задач и обязанностей, содержащихся в описании данного рабочего места.

6. Облегчает надлежащую подготовку и переподготовку работников. Часто вызывают нарекания формы профессиональной учебы, их оторванность от жизни и текущих потребностей. Думается, основу любой учебной программы (разумеется, в определенных границах однородности учебных групп) должно составлять содержание описаний рабочих мест тех работников, для которых учеба организована. В этом случае мы получаем максимальную гарантию, что программы будут отвечать запросам слушателей.

7. Облегчает определение норм штатного состава. Начальным действием при расчете штатов для административного органа является регистрация всех работ, выполняемых им. Это значительно облегчается, если есть детальные описания рабочих мест. По нашему мнению, отсутствие описаний рабочих мест в значительной мере затрудняет достижение удовлетворительного решения этой проблемы.

8. Облегчает установление ответственности работника на данном рабочем месте. Даже там, где описания рабочих мест почти совсем забыты, в случае обнаружения серьезных упущений их отыскивают и тщательно изучают, чтобы на основе описаний определить, кто, за что отвечает и в результате чьего халатного отношения к обязанностям возникло нежелательное положение вещей.

9. Облегчает планирование работ. Описание рабочего места облегчает планирование собственной деятельности и правильное распределение полученных задач, разделение их на более и менее важные. Указания, облегчающие соответствующее планирование собственных сил и средств, расстановку акцентов в зависимости от важности задач, могут быть подчерпнуты из правильно составленного описания и основаны на нем.

10. Облегчает мотивирование целесообразности выполняемых задач. Описание рабочего места оказывает стимулирующее действие на работника, так как он чувствует, что выполняемая им работа имеет значение и положительно оценивается в коллективе учреждения. Описание рабочих мест вносит в учреждение элемент порядка, создает климат, который сам по себе является фактором, стимулирующим добросовестное выполнение обязанностей.

11. Облегчает сохранение правильной рабочей нагрузки и справедливого вознаграждения. Отсутствие надлежащих описаний рабочих мест очень затрудняет оценку загруженности отдельных людей и их вклада в работу учреждения.

12. Облегчает работу руководителю, особенно вновь назначенному, поскольку он получает полную информацию о том, что от кого можно требовать. Конкретизация задач предоставляет возможность тщательно продумать структуру всего учреждения, разработать книгу служб, положение об органе управления.

13. Облегчает поддержание трудовой дисциплины. Многие авторы отмечают тесную связь между дисциплиной труда и правильно организованным рабочим местом.

14. Облегчает введение современных форм делопроизводства. Рационализация канцелярского труда, конкретнее – введение безжурнальной системы делопроизводства, вообще невозможна без четко установленного распределения обязанностей между отдельными рабочими местами: при ежедневном распределении почты было бы неизвестно, кому какой документ направить на исполнение. Все должно было бы проходить через руки руководителя подразделения, отнимая у него время, и в основном распределялось бы на основе пункта «и прочие», как это, к сожалению, происходит во многих учреждениях.

15. Улучшает прохождение информации. Без точного определения деятельности каждого рабочего места невозможно введение современной организационной информационной системы даже теоретически, поскольку было бы неизвестно, какую информацию кому направлять. В таких условиях рассуждения об использовании ЭВМ для нужд аппарата административного управления выглядят просто несерьезно.

16. Облегчает обнаружение (а тем самым ликвидацию) «брешей» и дублирования при распределении работы между персоналом данного структурного подразделения.

6.5. Полномочия и ответственность

Полномочия (правомочие) – это совокупность прав и обязанностей, юридически закрепленных за должностью и обеспечивающих возможность должностному лицу осуществлять свои функции в рамках установленной для него компетенции.

Если из юридических норм следует, что все полномочия органа концентрирует его руководитель, то это означает, что он не управленец, т.к. не соответствуют потребностям практики управления в связи с этим долг юристов и администрации состоит в том, чтобы утвердить современный подход к пониманию управления.

Право решать (самостоятельность действий). В аппарате государственного управления особенно важное значение имеет право служащих подписывать документы по рассматриваемым вопросам. В пользу этого утверждения приведем следующие аргументы:

- многие работники административных учреждений на местах убеждены, что децентрализация права подписи ускорит темп работы;
- не подлежит сомнению, что децентрализация права подписи в значительной мере уменьшит загрузку руководителей;
- при централизованном праве подписи трудно установить ответственность за неправильное или ошибочное решение;
- часто руководители подписывают документы, с которыми они не ознакомились из-за нехватки времени;
- зачастую причиной централизации права подписи является убеждение (не подтвержденное исследованиями), что подписывающий имеет значительное превосходство в знаниях над специалистами – исполнителями;
- еще одной причиной централизации права подписи является влияние принципа отождествления органа с его руководителем;
- последствия централизации права подписи является сильно выраженная у подписывающихся тенденция передать все, что только возможно, на высшие ступени или уровни, чтобы избежать ответственности;
- централизация права подписи представляет собой тормоз для служебного контроля, поскольку указывать руководителю на ошибки в документах, под которыми стоит его подпись, бывает затруднительно: ему пришлось бы признаться в том, что он не читал подписанного.

Ответственность. Устанавливая диапазон ответственности, следует определять не только то, за что работник отвечает, но и условия, при которых можно с него взыскивать. Этим мы избежим возникающей иногда ситуации, когда руководство, устанавливая ответственность за выполнение тех или иных задач, не создает условий для их выполнения.

Право на обеспеченность информацией и средствами труда. Эквивалентом обязанности работника правильно выполнять порученную ему

работу является его право на обеспеченность необходимой информацией. Она должна быть:

- опережающей, содержать в себе элемент предвидения хода событий, постановку целей, разработку планов и программ, стратегию действий в будущем;

- современной, оперативной;

- надежной (основными параметрами надежности информации принято считать ее достоверность, объективность, полноту);

- оптимальной (характеристика меры в соотношении необходимой и достаточной информации);

- доступной и простой в восприятии (параметры: краткость, наглядность, выразительность). Необходимо также соблюдать соотношение между звуковой и зрительной информацией, учитывая, что скорость восприятия зрительной информации очень высока;

- логичной и лаконичной (максимальная смысловая нагрузка при минимальных размерах носителя информации, краткости временного интервала передачи сообщения);

- комплексной, системной;

- соответствующей компетенции, полномочиям субъекта управления;

- ориентированной (допускающей) на машинную обработку. Следует добиться того, чтобы информация в целом не обременяла рабочих мест ни руководящих, ни рядовых работников, носила оперативный характер.

Если говорить о нормативных актах, начиная от законов и кончая предписаниями, то каждое рабочее место должно снабжаться соответствующей информацией, содержащей все правовые нормы, относящиеся к работе данного служащего. Материалы следует расположить в порядке, соответствующем как иерархии, так и хронологии, а также дополнить алфавитным предметным указателем, позволяющим быстро найти то, что необходимо в данный момент.

Вопросы для размышления и самоконтроля

1. Что такое должностная инструкция? Составьте должностную инструкцию для конкретного индивидуального рабочего места в государственной организации.

2. Какое содержание вы вкладываете в понятие должность и должностное лицо?

3. Какими принципами следует руководствоваться при организации индивидуального рабочего места государственного служащего?

4. Кто (и почему) должен составить четкое описание индивидуальных рабочих мест в государственном учреждении?

Тема 7. Организация труда и управленческой деятельности в государственных учреждениях

1. Организация управленческого труда как система организационно-технических мер
2. Разделение труда в государственном органе
3. Основные направления совершенствования организации труда государственных учреждений
4. Организация труда в группах структурных подразделений

7.1. Организация управленческого труда как система организационно-технических мер

Организационно-технические меры призваны создавать предпосылки для минимизации монотонного, рутинного, малоквалифицированного труда, для обеспечения санитарно-гигиенических условий работы, усиления творческого содержания труда, повышения культуры труда сотрудников.

Технические меры – это создание всех компонентов коллективного трудового процесса. **Трудовой процесс** в органах управления включает в себя три компонента: служащего (живой труд), технические средства, используемые им для получения, обработки и хранения информации (орудия труда), саму информацию (предмет труда). В результате соединения данных компонентов создается продукт труда в виде опять же информации: решения, аналитические справки, таблиц, сводки в прогнозы и т. п.

Для соединения живого труда с его орудиями и предметом недостаточно только их наличия. Здесь нужны также организационные меры, которые предусматривают: овладение всеми работниками техникой, соответствующими приемами и методами обработки информации. Кроме того, поскольку речь идет о труде, затраты на который покрываются за счет государственного бюджета, общество заинтересовано в экономном использовании всех ресурсов, высоком качестве труда государственных (муниципальных) служащих и его производительности. Для реализации этих общественных предпосылок также необходимы организационные предпосылки: нормы на используемые ресурсы, соблюдение дисциплины труда, формы его разделения и кооперации, стимулы к творческой активности и т. п.

Осуществление организационных предпосылок, благодаря которым происходит соединение человеческих усилий с орудиями и предметами труда, рациональное использование данных компонентов и **есть организация труда в учреждении**. Она становится научной в том случае, когда каждая организационная предпосылка является результатом научного обоснования, а не только интуиции, здравого смысла и традиций.

Основными принципами организации труда в органах управления

являются: законность, плановость, комплексность, непрерывность, нормативность, эффективность и др. Некоторые принципы носят универсальный характер, другие более специфичны.

Различают два аспекта трактовки НОТ: в статике и динамике. В первом случае НОТ рассматривается как система применяемых научно обоснованных форм и методов организации труда, во втором – как процесс их совершенствования. Следовательно, НОТ – это постоянный творческий процесс, в котором организация (управленческого) труда приводится в соответствие изменяющемуся уровню развития науки, техники и технологии. НОТ включает направления совершенствования данной организационной системы: нормативное и организационное урегулирование форм и методов разделения и кооперации труда, улучшение организации и информационного обслуживания рабочих мест государственных служащих; рационализация делопроизводства и документопотока внедрение современных средств, методов и приемов анализа, обработки информации; оптимизация материального и морального стимулирования, укрепление дисциплины труда, служебной ответственности; развитие творческой активности сотрудников. Указанные направления универсальны.

Труд сотрудников учреждений государственного управления, как уже указывалось, специфичен. **Во-первых**, он не создает материальные и духовные ценности непосредственно, а лишь обеспечивает производящим такую продукцию благоприятные условия для трудовых процессов и деятельности. **Во-вторых**, труд в органах государственного управления в значительной мере имеет смешанный характер с точки зрения его деления на управленческий и исполнительский (производственный). Эти два вида труда чаще всего разделяются, государственные служащие занимаются одновременно управленческой и исполнительской деятельностью.

Кроме указанных особенностей труда, имеющих общий характер и касающихся всех государственных служащих, организация труда каждого из них предопределяется должностной категорией и профессией.

Каждая государственная структура (учреждение) нуждается в немногочисленном, но энергично работающем органе управления. Создать его рациональную архитектуру можно только на основе изучения содержания и характера управленческого труда, условий, в которых он протекает, оптимизации функций и структур органов управления, разработки профессиональных требований к персоналу управления. Таким образом, возникает задача научного осмысления процесса профессионализации управленческого труда в сфере государственной службы. Научное осмысление означает изучение содержания управленческого труда, т. е. вычленение оптимальной совокупности операций и трудовых функций для описания должностей персонала управления, разработки должностных обязанностей.

Знание содержания труда государственных служащих позволяет разработать научно обоснованные программы их поддержки, определить раз-

мер и формы оплаты труда и др.

Характер управленческого труда. Это понятие выражает закрепленность государственного служащего за определенным видом управленческого труда. Это может быть труд, который выполняется на различных уровнях управленческой иерархии, он может характеризоваться большей или меньшей долей управленческих и исполнительных функций. Творческой или рутинной работой, разной степенью эмоциональной и психологической напряженности и др. Знание характера труда государственного служащего позволяет выявить и спроектировать оптимальную структуру должностей государственных служащих, определить структуру потребностей в государственных служащих по уровням, содержанию и профилям образования, а также и по другим основаниям.

Условия труда служащих, в которых сегодня происходят существенные изменения. Это понятие раскрывает совокупность факторов среды, в которой протекает труд управленцев. К таким факторам в первую очередь относятся объекты управленческого труда, средства труда. Важнейшим средством труда управленца является правовая и иная необходимая информация, банк нормативных актов и сведений об управляемом объекте, правовых возможностях его регулирования. Сегодня государственные служащие, когда правила взаимоотношений в обществе меняются так резко и быстро, не успевают привыкать к ним, а порой не принимают их во внимание.

Процесс развития управленческого труда характеризуется усложнением его содержания, качественными изменениями в трудовых функциях, а следовательно, и в обязанностях и требованиях, предъявляемых к персоналу учреждения.

Должностные обязанности, как уже отмечалось в предыдущей теме, должны регулярно обновляться и пересматриваться в соответствии с требованиями новой технологии и потребностями работников.

Важно проанализировать и сравнить формы должностных обязанностей с реально выполняющимися работниками заданиями, используя схемы последовательности операций, маршрутные схемы производственного процесса, другие способы анализа рабочей нагрузки. Затем результаты исследований и опросов служащих необходимо распределить по типам задач, которые выполняет человек, занимающий должность, и установить для них требующийся уровень полномочий. Каждая должность должна иметь свое твердое место в организационной иерархии, а в ее описание надо непременно включать перспективы продвижения по службе.

7.2. Разделение труда в государственном органе

Организация труда государственных (муниципальных) служащих предполагает разделение труда и кооперацию – как взаимообусловленные составляющие единого управленческого процесса.

Разделение труда – это специализация управленческих работников на выполнение определенных видов деятельности (функция), разграничение их полномочий, прав и мер ответственности (компетенции). Разделение труда в органах исполнительной власти характеризуется не только обособлением функций, но и расчленением определенных видов труда на ряд частичных операций, процедур, выполняемых в каком-либо подразделении органа.

Выделяют следующие виды разделения труда профессионалов государственной службы: функциональные, структурные, технологические и профессионально-квалификационные.

Каждый из этих видов содержит как общее – то, что характерно для управленческой деятельности, процесса управления вообще, так и особенное – то, что придает управленческому процессу свою специфику. Эта специфика обуславливается, прежде всего, объектом управления. А этот объект может принадлежать к человеческим, материальным, финансовым, информационным, иным видам ресурсов. И каждый из них требует от специалиста не только знания общих технологий и процедур управления, но и непременно знания предмета деятельности.

Функциональное разделение труда основывается на формировании групп работников органа управления, выполняющих одинаковые функции: аналитика, планирование, организация, контроль и т. д.

Структурное разделение труда строится исходя из таких характеристик, как: роль, масштаб и место в иерархии выполнения управленческих функций; специфика сферы деятельности, определяемая принадлежностью к отраслевым (министерству) или территориальным органам управления (префектуре, районной управе).

Структурное разделение труда предполагает вертикальное и горизонтальное разделение труда служащих.

Целесообразность вертикальной специализации определяется существенной дифференциацией управленческой деятельности в государственных органах федерального и регионального уровня, а на местах – в органах муниципального самоуправления. «Вертикальные» специализации обеспечивают учет особенностей государственной и муниципальной службы, различий в их функциональных обязанностях по содержанию и масштабности функций. Результатом (продуктом) деятельности государственных органов являются правовые акты и применяемые санкции за их нарушение. Местное же самоуправление осуществляется в первую очередь как хозяйственное и социальное управление. Результатом деятельности муниципальных органов являются, услуги (коммунальные, социальные и др.), предоставляемые населению.

Вертикальное разделение труда работников органов власти и управления позволяет разделить управление труда по степени сложности и творчества на эвристический, административный и операторный виды.

Эвристический вид управленческого труда в государственной службе представляет собой совокупность действий по анализу и исследованию социальных, экономических, политических и иных проблем, а также поиск путей и способов их решений.

Административный вид управленческого труда на государственной службе представлен в основном действиями по выполнению многочисленных функций планирования, организации, координации, мотивации, регулирования, анализа и контроля за состоянием дел в организации, за деятельностью государственной службы. Как правило, это руководители и специалисты, управленцы, замещающие свои должности.

Операторный вид управленческого труда представлен разнообразием действий, направленных на техническое обеспечение управленческого труда, труда специалистов государственной службы, включает многочисленные виды деятельности по обработке документов, сбору, учету и хранению информационных баз данных, работы с ними, а также выполнение других видов труда исполнительного и обслуживающего характера.

В каждом государственном учреждении существует горизонтальное разделение труда управленцев по функциям (подразделениям). Функциональная структура работ на каждом уровне Управления неодинакова. При движении от низового уровня к высшему увеличиваются число и сложность задач по составлению планов и организации всей деятельности органа власти. Повышается значение контрольной функции. На низовом и среднем уровнях управленцы заняты координацией совместной деятельности, поэтому эта функция становится наиболее важной. Более глубокое горизонтальное разделение труда служащих предполагает их специализацию по ключевым сферам деятельности, образующим этапы управленческого цикла. Это, в свою очередь, связано с технологическим разделением труда.

Технологическое разделение труда учитывает виды выполняемых работ, предполагает расчленение процесса управленческой деятельности на отдельные стадии с привлечением к ним различных групп управленцев и специалистов, обеспечивающих подготовку, принятие и реализацию управленческого решения.

Профессионально-квалификационное разделение труда служащих учитывает сложность выполняемых работ, раскрывает предметную область деятельности и представлено содержанием профессионально-квалификационных требований в конкретной (предметной) сфере управления. По данному критерию в составе аппарата управления выделяются четыре категории работников: руководители, специалисты (и эксперты), ответственные исполнители (административно-должностные лица) и оперативные исполнители.

Таким образом, специализация человека в сфере государственного управления представлена, с одной стороны, возможностью реализации им

своих профессиональных способностей, а с другой – выполнением трудовых функций, должностных обязанностей, заданных конкретной должностью. Специализация как условие повышения профессионализации управленческого труда требует усиления координации управленческой деятельности.

Для избежания негативных моментов в организации труда аппарата необходимо изучать накопленный опыт, проводить соответствующие исследования и эксперименты. Только таким путем можно определить оптимальные формы специализации и кооперации и рекомендовать их на практике.

7.3. Основные направления совершенствования организации труда государственного учреждения

Значительный эффект может дать правильное разделение труда между руководителем и подчиненным.

В органах государственного управления руководители ряда служб и подразделений перегружены функциональными обязанностями. Особенно это относится к руководителям низового управленческого труда. Данное положение обусловлено не только тем обстоятельством, что многие функциональные обязанности руководителей закреплены за ними соответствующими нормативными актами. Немало функций руководители выполняют и по сложившейся традиции, и потому что не доверяют своим подчиненным или же предпочитают осуществлять как можно больше операций, чтобы быть в курсе всех дел.

По этим причинам руководителям всех уровней управления целесообразно прибегать к практике делегирования своих полномочий. Здесь необходимо сознавать следующие правила:

- нельзя делегировать те функции, выполнение которых закреплено за руководителем нормативными актами, принятыми законодателем или вышестоящими органами управления;
- вместе с обязанностями необходимо передавать и соответствующие права;
- освобождаясь от ряда функций, руководитель должен усилить контроль за их исполнением;
- делегировать полномочия можно не только подчиненным руководителям, но и рядовым исполнителям. Тем самым расширяется круг работников, участвующих в управлении, обогащается содержание их труда, появляется хорошая возможность для изучения их способности к выполнению разнохарактерных трудовых операций.

Совершенствование нормирования труда. Известно, что характер труда работников органов власти и управления специфичен. Поэтому большинство имеющихся норм, применяемых для учета физического труда (и подходы к их разработке), не могут использоваться в указанной системе. Труд государственных служащих, специалистов по социальному управле-

нию имеет творческий интеллектуальный характер, на результативность их работы влияет много внешних факторов. Если установить им нормы, основывающиеся на среднестатистических показателях, и потребовать их выполнения, то это сразу же негативно отразится на качестве управления.

Наиболее перспективными направлениями нормирования труда в органах управления являются мероприятия, связанные с определением: штатной численности работников, оптимального уровня управляемости, обеспечения техническими средствами и т. д. Одновременно необходима разработка:

- нормативных бюджетов времени для руководителей и специалистов различных служб;
- норм загрузки специалистов и технических исполнителей;
- регламентов трудовых процессов (режим рабочего дня);
- процедур выполнения трудовых операций;
- типовых положений об отделах, службах и типовых должностных инструкций;
- процедур обоснования и принятия управленческого решения руководителями разного уровня;
- унифицированных форм документов и рациональных документопотоков;
- профессиограмм и типовых рабочих мест.

Перечисленные направления и мероприятия по совершенствованию нормирования труда не исчерпывают всей их совокупности, но позволяют убедиться в сложности и многогранности этой работы.

Улучшение условий труда. Эффективность работы персонала государственной службы во многом зависит от условий, в которых она осуществляется: интерьера, температурного режима, освещения рабочего помещения, уровня шума в нем, бытового обеспечения (наличие столовой, комнаты отдыха). Важно создать благоприятные условия не только для труда, но и для отдыха работников, их физического и духовного здоровья.

Немаловажным является рационализация трудового процесса и использования рабочего времени – составляющие организации труда персонала государственной службы. Продолжительность осуществляемых в органах управления процессов, как правило, не регламентирована, что ведет к большим временным издержкам. Это касается работников всех категорий, но особенно – руководителей.

По указанной причине рекомендуется составлять личные (индивидуальные) планы на месяц, неделю, день. С помощью таких планов можно регламентировать трудовой процесс по времени и по содержанию.

Для этого в **каждом** органе государственного управления должен быть Регламент.

Регламент (от лат. regula – правило) – свод правил, устав, порядок работы учреждения. Модель такого документа может включать следующие

основные разделы.

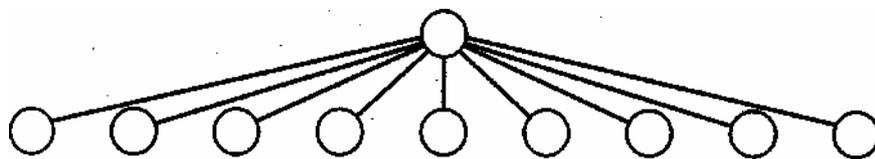
1. Общие положения.
2. Организация планирования работы государственного органа.
3. Организация работы по подготовке вопросов на рассмотрение государственного органа.
4. Организация и проведение заседаний коллегиальных органов, Центров принятия решений.
5. Организация работы по подготовке и принятию решений.
6. Организация деятельности государственного органа по руководству подведомственными органами управления и объектами управления.
7. Организация деятельности государственного органа по осуществлению контрольных полномочий.
8. Организация организационно-оперативной работы по решению текущих вопросов.
9. Организация деятельности постоянных комиссий, консультативных советов, экспертных центров и т. п.
10. Организация работы по подготовке вопросов на рассмотрение вышестоящих органов.
11. Организация работы по связям с общественностью.
12. Организация работы по рассмотрению предложений, заявлений и приему граждан.
13. Организация индивидуальной деятельности Руководителя государственного органа, его заместителей и Управляющего Делами, его заместителей.
14. Организация деятельности аппарата государственного органа.
15. Организация труда работников аппарата.
16. Организация работы кадровой службы.
17. Организация работы служб по документационному и информационному обеспечению государственного органа.
18. Основные направления, принципы деятельности взаимодействия взаимосвязанных служб, управленческих звеньев, должностных лиц.

Возможно, такая модель регламента не охватывает все стороны деятельности государственных органов. Но и в таком, а тем более усовершенствованном, виде его внедрение в практику работы значительно повысило бы научную организацию управленческой деятельности.

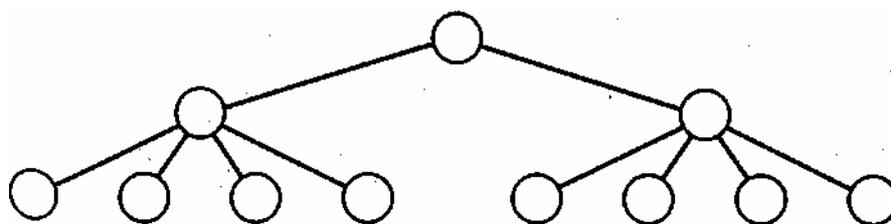
7.4. Организация труда в группах структурных подразделений

Рабочие группы следует понимать как наименьшие структурные ячейки, звенья. Эта концепция основывается на том, что аппарат управления с горизонтальной структурой более рационален по сравнению, с аппаратом управления, имеющим вертикальную структуру. Горизонтальная

структура состоит из больших рабочих групп – звеньев управления и руководителя с непосредственно подчиняющимися ему специалистами и исполнителями. Вследствие большой численности групп появляется возможность минимизации числа ступеней в структуре рабочих мест. Схема этой структуры имеет горизонтальный характер.



Ее противоположностью является вертикальная структура, в которой группы исполнителей – звенья небольшие, таковы же руководящие группы (руководящие ячейки). Результатом этого является значительное число ступеней, и схема структуры на рисунке имеет вертикальный (пирамидальный) характер.



Чем горизонтальнее структура, тем у администрации больше возможностей хорошо работать.

Среди факторов, подтверждающих это мнение, выделяются прежде всего те, что отражают психологический аспект аппарата административного управления.

Возможности надлежащего использования работников. Чем многочисленнее группа, тем шире диапазон возможностей персонала. Располагая более широким диапазоном персональных возможностей, мы, в свою очередь, получаем больше шансов для правильного использования работников путем поручения сложных дел более способным или более опытным и прошедшим переподготовку, а простых дел – начинающим или менее способным работникам.

В малочисленной группе часто нельзя избежать ситуации, в которой либо способный работник длительное время будет выполнять простые, шаблонные действия, либо более слабый работник должен будет заниматься задачами, решению которых ему придется уделять непропорционально много времени, и, что еще хуже, он не всегда сможет завершить дело надлежащим образом.

Влияние размеров рабочих групп на оценку и самооценку работников. В любом административном органе время от времени возникает

проблема отбора персонала. Иногда жесткие бюджетные лимиты требуют некоторого сокращения штатной численности работников, иногда появляются другие причины, например, объединение некоторых организационных единиц. Естественно, любые сокращения должны касаться наименее ценных работников, так же как любые отличия, благодарности и продвижения наиболее заслуженных.

В вертикальных структурах, состоящих из малых групп, у руководителя каждой ступени иерархической лестницы в непосредственном подчинении находится небольшое число лиц. Отсюда появляется естественная тенденция постоянного мелочного надзора за каждым работником, так как в противном случае руководителю очень часто пришлось бы признавать себя безработным, что содержало бы угрозу ликвидации занимаемой им должности

Влияние среды. Специалисты, изучающие психологию общественных групп, утверждают, что человеку легче работать, если он находится в окружении других индивидов, выполняющих такую же работу, чем в одиночестве или среди людей, занятых иными делами. Такое явление называют влиянием среды.

Возвращаясь к аппарату государственного управления, следует отметить, что как в его центральных, так и в местных органах по-прежнему есть немало мелких организационных звеньев, которые вследствие болезней, отпусков и командировок работников сокращаются до таких размеров (часто буквально до одного человека), что действительно влияет на решение поставленных задач. И эта область организационных явлений является аргументом в пользу крупных рабочих групп, а следовательно, в пользу горизонтальных структур.

Большая группа, являющаяся составной частью горизонтальной структуры, выполняет соответственно более широкий круг работ, поэтому каждое индивидуальное рабочее место в этой группе знакомо с более широким контекстом задач, нежели аналогичное рабочее место в мелкой узко – тематической группе. Связь выполняемых заданий с общей задачей большего подразделения или всего учреждения, которую опытный руководитель старается разъяснить подчиненному, является для последнего гораздо понятнее и яснее в широко проблемной группе. Чем шире круг проблем, охватываемых деятельностью структурного подразделения, тем больше возможностей получения информации.

Экономичность. Состав персонала почти любого аппарата управления или его структурного подразделения можно разделить на постоянный и переменный. Численность непостоянного штатного состава определяется количеством работы, а постоянного – структурой. Вполне очевидно, что величина структурного подразделения, численность непостоянного состава работников в определенной степени влияют на численность постоянного персонала.

Гибкость. Административная деятельность коренным образом отли-

чается от производственной работы в промышленности. Хорошо организованное промышленное предприятие может функционировать относительно равномерно, производя продукцию по заранее намеченному плану. Отсюда вытекает основной вывод: аппарат административного управления должен быть построен гибко, чтобы можно было реагировать на любое увеличение работы путем соответствующего расширения пропускной способности собственных звеньев.

Естественным дополнением и развитием проблемы гибкости является проблема временного отсутствия работы. Гибкость заключается не только в возможности справиться с внезапно возросшей нагрузкой, но и в том, что изыскивается соответствующая работа для временно не имеющих нагрузки рабочих мест.

Резервы. Время от времени каждому подразделению руководством или вышестоящими органами даются какие-то ранее не предусмотренные новые задания или особо срочные поручения. К их выполнению необходимо приступить безотлагательно, невзирая на сложившуюся в данном подразделении ситуацию. Поэтому необходимым условием правильной организации является наличие собственного внутреннего резерва, который можно использовать для заполнения возникшей «бреши» при выполнении нового, непредвиденного задания. Резерв является столь важным атрибутом любого руководства и управления, что в военной области существует мнение: командир лишь до тех пор командир, пока у него есть резерв.

Удобство обслуживания посетителей. Более крупные группы, имеющие дело с комплексной проблематикой, чаще могут в рамках своей компетенции полностью решить вопросы обратившегося к ним посетителя, а не выступать в роли почтового ящика, из которого вопросы последуют дальше по ступеням иерархической лестницы. В последнем случае создается формально-бюрократическое отношение к посетителю.

Проблематика зарплаты. Проблема точного соответствия зарплаты характеру выполняемой работы никогда не потеряет актуальности. Необходимо особо подчеркнуть, что в аппарате государственного управления лишь в крупных административных органах имеется возможность четкой группировки рабочих мест по сложности выполняемой работы. А в малочисленной группе один и тот же человек должен выполнять как сложную работу, заслуживающую высокой оплаты, так и менее квалифицированную работу, оплачиваемую ниже.

Измерение и оценка производительности труда. В крупных административных группах существует возможность концентрировать на выделенных рабочих местах вопросы, не являющиеся типичными с точки зрения их трудоемкости. К таким рабочим местам не применяются принятые в данном аппарате административного управления показатели производительности труда. Этим достигается следующее:

а) облегчается измерение и оценка производительности труда на всех остальных рабочих местах, поскольку там имеется лишь типичная трудоемкость, колеблющаяся в относительно узких пределах;

б) устраняется тенденция к тому, чтобы откладывать на более поздний срок трудоемкие и поглощающие много времени работы. Если эти работы будут рассматриваться и оцениваться отдельно, имея зарезервированное рабочее место, то они будут и выполняться незамедлительно. В некоторых учреждениях эта проблема имеет существенное значение.

Рентабельность переподготовки руководителей. Учеба и переподготовка руководителей будет рентабельнее, если они будут иметь возможность использовать полученные знания. Трудно признать целесообразным направление на учебу такого руководителя, который весьма ограничен в своей деятельности и в основном выполняет работу рядового специалиста.

Степень ответственности. В слишком раздробленной административной структуре происходит стирание чувства индивидуальной ответственности отдельных работников. Здесь имеется в виду определенная склонность к перекалыванию ответственности за принятие решения с одного административного органа на другой, при одновременном оправдании своей пассивности трудностями согласования.

Степень стабильности. Раздробленность структур связана также с необходимостью постоянных реорганизаций. Мельчайшие изменения в распределении работ и полномочий в карликовых подразделениях требуют реорганизации более крупного подразделения учреждения. Изменения подобного вида в крупных и комплексных группах не требуют никаких реорганизаций, поскольку являются внутренним делом этих групп.

Вопросы для самоконтроля и дискуссии

1. Управленческий труд и управленческая деятельность: каково содержание и соотношение данных понятий?
2. Какие компоненты включает в себя организация труда служащего?
3. Проанализируйте важнейшие направления, необходимые условия совершенствования организации труда и деятельности аппарата государственных учреждений.
4. Аргументируйте ваше мнение по вопросу о том, что рациональнее и эффективнее: более горизонтальная или более вертикальная структура подразделений.
5. Что означает термин «масштаб управляемости»? В группе с каким числом работников вы хотели бы трудиться (или руководить)? Аргументируйте, какое число работников может быть признано оптимальным.

Тема 8. Диапазон и сфера руководства

1. Факторы потенциальной нормы управляемости
2. Органические функции руководителя
3. Распределение заданий с учетом верхней границы возможностей исполнителя
4. Сбои при передаче подчиненным работ, не входящих в круг органических функций руководителя

8.1. Факторы потенциальной нормы управляемости

Термин «потенциальная норма управляемости» подразумевает не только число работников, находящихся в подчинении у одного руководителя, но и круг работ (задач), которые он может выполнять при соответствующих конкретных условиях, которые фактически не всегда наличествуют.

Рассмотрим **факторы, определяемые порученными задачами.**

Значимость выполняемых группой задач. Не все административные звенья и не все индивидуально рассматриваемые работники выполняют задачи, в одинаковой степени важные с точки зрения интересов органа управления. Если, например, из двух подразделений одно готовит протоколы по стенограммам заседаний, а другое готовит нормативно-правовой акт, то никто не сомневается, что руководство вторым подразделением требует большего нервного напряжения, внимания, контроля. Этот факт уменьшает потенциальную норму управляемости.

Трудность задач. Контролирование работников, выполняющих какую-либо простую работу, дело относительно легкое. Сложность управленческой работы растет по мере возрастания сложности работ, выполняемых группой специалистов. А по мере роста сложности управления уменьшается число подчиненных, которых может контролировать один руководитель.

Разнородность задач. Независимо от степени трудности задач, стоящих перед данным аппаратом, легче руководить той группой, члены которой выполняют одинаковую работу. Увеличение разнородности работ подчиненных уменьшает норму управляемости, ибо внутренние нажимы и разногласия, противоречивые интересы сотрудников проявляются чаще при распределении работ между членами группы, проявляются сложности в обучении персонала, интеграция отдельных задач отнимает много времени, возникает неясность требований, предъявляемых к подчиненным.

Среди решаемых руководителем задач нужно уметь разглядеть те задачи, которые вызывают необратимые последствия и которые руководители не могут передать подчиненным, так как в случае неудачи подчиненного они не в состоянии кардинально поправить ситуацию. Такие задачи

сужают норму управляемости.

Координация. Самостоятельным фактором потенциальной нормы управляемости является степень координации совместных действий. Фактор этот имеет мало общего со сложностью задач. Даже если вся группа занята относительно трудной работой, к примеру, разработкой нескольких проектов, причем каждый проект делает отдельный работник, в этом случае нет необходимости в координации. Координация деятельности группы иногда сильно влияет на потенциальную норму управляемости: чем шире координация, тем меньше потенциальная норма управляемости.

Теперь рассмотрим факторы, зависящие от характера внутриорганизационных управленческих отношений.

Степень самостоятельности руководителя. Руководитель, который в большей степени зависит от вышестоящих начальников, вынужден беспрерывно контактировать с ними как для получения детальных указаний, так и для отчета обо всем, что происходит в руководимом им подразделении. К тому же вышестоящие начальники часто поправляют такого руководителя, иногда многократно по одному и тому же вопросу. Такая ситуация уменьшает потенциальную норму управляемости.

Стиль управления. Как правило, автократический стиль руководства вызывает необходимость создания очень малых рабочих групп. Необходимость согласования противоречивых директив отнимает время, дополнительно уменьшая норму управляемости.

Деятельность, не связанная с руководством. В некоторых учреждениях рабочее место руководителя организовано так, что в состав его обязанностей входят работы, не имеющие ничего общего с управлением подчиненными. К ним относятся представительская деятельность, личное участие в проведении исследований в научных институтах и т. п. Чем больше таких обязанностей, чем более они трудоемки, тем меньше потенциальная норма управляемости.

Планирование. Круг работ, связанных с планированием, в которых руководителю приходится участвовать лично, бывает разным. Чем шире этот круг, тем меньше потенциальная норма управляемости.

Метод управления. Можно руководить подчиненным персоналом путем постановки задач, оставляя свободу в выборе средств для их выполнения или же дополнительно инструктируя относительно этих средств. Ясно, что второй способ как более трудоемкий уменьшает потенциальную норму управляемости.

Квалификация персонала. Чем выше квалификация всей группы (как подчиненных, так и руководителя), тем больше возникает возможностей предоставления самостоятельности отдельным работникам и тем выше потенциальная норма управляемости.

Трудовая интеграция. Управление аппаратом требует тем меньше

усилий со стороны руководителя, чем выше в нем степень интеграции. Интеграция заключается в восприятии рабочими группами целей учреждения своих собственных, т. е. в убеждении, что путь к удовлетворению личных жизненных интересов лежит через добросовестный и производительный труд для учреждения.

Фактором, влияющим на потенциальную норму управляемости, также является выбор целей группы и отношение к ним ее членов. Это следует понимать так, что чем ближе работникам цели, которые ставит перед собой учреждение, чем больше эти цели пользуются их поддержкой, тем быстрее и полнее происходит интеграция. Надлежащее формулирование цели учреждения и его подразделений становится элементом, укрепляющим интеграцию.

Деятельность неформальных групп. Под неформальными группами, как известно, понимаются группы, образующиеся в учреждении самопроизвольно и спонтанно на почве личных товарищеских контактов, общих интересов, совместных развлечений и т. п.

В неформальных группах: а) формируется мнение работников о различных событиях, происходящих в учреждении; б) формируются нормы поведения, которым обычно следуют участники группы; в) быстрее узнают о событиях, которые трудно обнаружить с помощью формального контроля. Можно высказать убеждение, что положительно настроенные по отношению к деятельности учреждения неформальные группы облегчают руководителю работу, а тем самым увеличивают и потенциальную норму управляемости.

Культура общения. В данном случае под культурой общения следует понимать предрасположенность к гармоничным, бесконфликтным взаимоотношениям людей. В этом плане основополагающее значение имеет способность быть внимательным к сотрудникам, т. е. умение считаться с их реакциями, переживаниями и потребностями. Чем выше культура общения в данном подразделении, тем легче роль руководителя этого подразделения, а тем самым больше его потенциальная норма управляемости.

Вертикальный диапазон руководства. Потенциальная норма управляемости уменьшается по мере продвижения вверх по ступеням иерархической структуры. Происходит это, несомненно, вследствие укрупнения проблем. При прочих равных условиях большую значимость имеет поручение, данное министром начальнику управления, нежели поручение руководителя отдела инспектору или непосредственному исполнителю. Кроме того, во многих случаях порученное высшим руководством задание носит значительную эмоциональную нагрузку и, даже постепенно уменьшаясь при прохождении через очередные ступени вниз, сохраняет достаточную мотивационную силу на самом нижнем уровне.

Текучесть кадров. Текучесть кадров является показателем условий труда. Чем лучше условия работы, создаваемые руководителем, тем посто-

янное состав его подчиненных, а значит, выше норма управляемости.

Привитие навыков исполнения заданий. Следует подчеркнуть, что чем яснее и точнее определена цель деятельности учреждения, тем реже возникает необходимость систематического вмешательства руководителя в работу подчиненных. Подобную же роль выполняют приспособленные к потребностям процедуры, уменьшая число случаев, когда подчиненный не знает, как поступить, и обращается к руководителю за указаниями.

Существенное влияние оказывают на норму управляемости применяемые показатели труда. Если с их помощью можно определить, соответствует ли выполняемая работа норме или нет, то роль руководителя значительно облегчается.

Факторы технического характера. К факторам технического характера, влияющим на норму управляемости, относятся следующие:

Оснащение. Снижение потенциальной нормы управляемости вызывается недостатком обеспечения оборудованием и штатами. Если работники какого-либо учреждения лишены достаточного количества электронно-вычислительной техники, шкафов для хранения документов, столов и т. д., если они работают в тесноте, то часто возникают затруднения в организации их работы. Руководитель такого аппарата тратит много времени на установление очередности использования машин, решение споров из-за столов, комнат и т. д. (имеются в виду прежде всего небольшие учреждения).

Структура учреждения. Легче руководить группой, привыкшей выполнять определенные задачи и являющейся элементом гармонично работающего административного целого, чем группой, не привыкшей к согласованной работе с другими группами и не вполне овладевшей навыками в решении задач. В первом случае ситуация способствует увеличению потенциальной нормы управляемости, поскольку лишает руководителя многих затруднений.

Структура учреждения оказывает определенное влияние на потенциальную норму управляемости. Если аппарат управления слишком раздроблен и если раздробленность не опирается на надлежащие критерии и искусственно разрывает комплексные проблемы, то руководители теряют много времени на различные согласования, тем самым их управленческие возможности уменьшаются.

Социотехнические элементы. Если отдельные рабочие места тесно связаны технологическим процессом и занимающие эти места работники взаимозависимы, то многие координационные обязанности, осуществляемые в порядке служебных связей руководителя с подчиненными, работники могут выполнять в порядке технических связей между собой. Это в значительной мере разгрузит руководителя и тем самым увеличит его норму управляемости.

Информационная система. Фактором, ограничивающим потенци-

альную норму управляемости, может стать недостаточно развитая информационная система. В современных условиях на многих рабочих местах требуется гораздо больше информации. Недостатки информационной системы, ограничивают объем знаний, косвенно ограничивают возможности управления группой, особенно группой, имеющей дело с разнородной проблематикой.

Техника обработки информации. Широкое и умелое применение ЭВМ создаст во многих подразделениях административного аппарата такие возможности, которых мы сегодня еще не в состоянии представить. Благодаря ЭВМ вертикальные структуры администрации могут быть заменены более горизонтальными, так как введение электронной обработки данных влечет за собой передачу компьютерам решения отдельных задач и одновременно расширяет возможности общения руководителя с подчиненными звеньями. Следовательно, увеличивается норма управляемости, и тем самым структура может принять более горизонтальную форму.

Руководитель многочисленного, непосредственно ему подчиненного персонала обычно не имеет времени для подробного знакомства с положением дел на отдельных участках работы подчиненных, и поэтому у него нет достаточного количества материалов ни для полных и правильно составленных отчетов, которые он обязан пересылать на вышестоящие уровни, ни для хорошо обдуманных поручений, направляемых вниз.

Насколько чрезмерно число ступеней структуры приводит к искажению информации, настолько же превышение потенциальной нормы управляемости ведет к утрате определенного процента информации.

8.2. Органические функции руководителя

Прежде чем подойти к установлению нескольких типов органических функций управления, необходимо остановиться на некоторых чертах, характеризующих пост руководителя. **Первая** из них состоит в том, что руководитель любой организации – единственный человек в ней, имеющий как бы двойную принадлежность. Он является не только работником данной организации, одновременно он входит в состав органа управления более высокого порядка.

Суть второй отличительной черты состоит в следующем: руководитель учреждения – единственный человек, которому поручена забота не об одном участке учреждения, а обо всем учреждении как целой единице. **Третья** специфическая черта заключается в том, что человек, занимающий пост руководителя, имеет больше возможностей, чем другие сотрудники учреждения, завоевать и сохранить самый высокий авторитет.

Охарактеризовав некоторые специфические черты поста руководителя, необходимо рассмотреть какие типы функций легче исполнять руко-

водителю учреждения, нежели другому сотруднику:

1) участие в подготовке, обсуждении или непосредственной разработке планов для руководимого им учреждения или даже для более общего целого;

2) информирование работающего персонала о целях и требованиях вышестоящего органа управления;

3) решение о распределении каких-то благ между непосредственно ему подчиненными подразделениями;

4) решение споров между этими же подразделениями;

5) использование личного авторитета там, где чисто формальный авторитет, связанный с прерогативами служебного поста, является недостаточным.

Освобождение от функций, не являющихся органическими, позволяет руководителю управлять большими коллективами и, следовательно, создает условия для организации деятельности крупных коллективов, благоприятствуя тем самым установлению более рациональной структуры аппарата управления. Если состав органических функций не соответствует перечню задач и обязанностей, формально предусмотренных для данной должности, то это означает, что органические функции были намечены нерационально. В этом случае следует (в рамках возможности заинтересованных лиц) предпринять шаги, направленные на приведение организации рабочего места в соответствие с его органическими функциями.

Важнейшие типы органических функций управления. Здесь необходимо отметить следующие органические функции управления: повышение квалификации работников, формирование политики подчиненного подразделения учреждения, согласование интересов разных уровней управления, обеспечение гомеостаза и мотивации.

Обязанность непрерывного повышения квалификации работниками всех профессий, а следовательно, и управленческого звена является чрезвычайно важной потому, что мы живем в эпоху неконтролируемой инфляции знаний. Никогда еще человечество не переживало такого периода, как настоящий, когда основательно подготовленный специалист, несколько лет не пополняющий и не обновляющий профессиональных знаний, по существу, становится безграмотным, так как его старые знания делаются бесполезными.

Человек, который не может пользоваться новыми методами, часто занимает консервативную позицию по отношению к действительности и начинает опасаться всего нового.

Среди различных типов органических функций управленческой деятельности особое значение **принадлежит разработке собственной политики.** Никакие директивы сверху не в состоянии определить поведение людей во всем многообразии обстоятельств. Несмотря на самые тщательные инструкции, остается определенная сфера свободного действия, которая должна

быть приспособлена к специфике данного управленческого поста и к особенностям окружающего его коллектива. Руководитель, проводящий понимаемую таким образом собственную политику, способен правильно претворять в жизнь указания и политические директивы, он может всегда приспособиться к конкретным условиям. Отсутствие четко определенной политики руководителя обуславливает необходимость концентрации принятия решений, так как отдельные работники не знают, как им действовать. Ясная, продуманная, разумно согласованная с заинтересованными организациями политика уменьшает необходимость текущих согласований.

Следующим примером типа органических функций руководителя является **согласование интересов** вышестоящего уровня управления и интересов подчиненного ему аппарата. Иногда возникает конфликт, в котором интересы низшего звена управления входят в противоречие с интересами более высокой инстанции. При этом нельзя ограничиться положением, что приоритет принадлежит высшей инстанции, как представляющей более общие интересы, следовательно, интересы высшего порядка. Пренебрегая интересами низшего звена управления якобы во имя высших интересов, углубляется конфликт. В любом случае следует найти правильное решение, учитывающее широко понимаемый интерес всего целого. Таким образом, поиск синтеза интересов в рамках компетенций и возможностей является обязанностью каждого руководителя независимо от занимаемого им поста.

К органическим функциям руководителя следует отнести также действия по **обеспечению гомеостаза организации**. Их сущность состоит в заботе о сохранении устойчивости учреждения в изменяющихся обстоятельствах. В связи с этим руководство учреждения одновременно с постановкой новых задач должно предусмотреть соответствующее увеличение штатов сотрудников, которые будут выполнять эти задачи.

Функция мотивации работников является важным компонентом в эффективном решении поставленных задач. Положительная мотивация заключается в создании у коллектива убеждения, что самый правильный путь удовлетворения индивидуальных потребностей и стремлений состоит в хорошей работе на благо своего учреждения. Работники с позитивной мотивацией работают охотно, для успеха дела достаточно хорошо руководить ими.

Факторы, определяющие методы работы руководителя. После составления перечня органических функций собственной должности, после согласования его по мере возможности с официально установленным кругом задач **третьим** последовательным шагом руководителя должно быть определение значения каждой функции, если это не было уже учтено в описании рабочего места. Поэтому анализ значимости отдельных органических функций, рассматриваемый как исходный пункт при планировании собственной деятельности руководителя, очень важен.

Стратегический фактор. Для того чтобы организация могла полно-

стью использовать рабочую силу и материальные ресурсы, все факторы, которыми она располагает, должны находиться в определенных пропорциях. На четкую деятельность учреждения определяющее влияние обычно оказывает самый слабый фактор, т. е. такой, который лимитирует возможности всей деятельности. В теории управления этот фактор называется стратегическим. Именно он в меньшей или большей мере исключает возможность полного использования остальных факторов. Каждый руководитель должен так планировать и организовывать свою работу, чтобы иметь время и возможность сконцентрировать внимание на выявлении и укреплении последовательно возникающих стратегических факторов. Руководитель должен научиться

Срочность или важность. Часто руководители (и не только они) не в состоянии правильно определить, что решать в первую очередь: то, что срочно, или то, что важно. Такой вопрос не возникнет, если установленный в дисциплинарном порядке срок связан со значением проблемы. В связи с этим предлагается следующий подход: каждый руководитель в своем бюджете времени должен иметь определенные часы, предназначенные исключительно для рассмотрения важных вопросов, не имеющих точно установленных сроков.

Разграничение компетенций. Принципиальной обязанностью каждого руководителя является осуществление всевозможных мер, направленных на достижение максимальной четкости на всех стыках и переплетениях с кругом задач других работников. Речь идет о правильном соотношении затрат нервной энергии человеком, находящимся на руководящем посту, и обязанностей данного руководителя. Бесспорно, что человек в ежедневной работе затрачивает только часть нервных и физических сил. Это связано с условиями, в которых ему приходится действовать. Отсутствие точного распределения заданий, прав и обязанностей оказывает демобилизирующее влияние. Причины этого следующие: 1) боязнь нарушить компетенцию другого работника; 2) опасение возможности дублирования; 3) ослабление чувства ответственности, если за порученное дело отвечают и другие; 4) экономия собственных сил и времени в благоприятствующих этому условиях.

Контакт с окружающей средой. Точное разграничение заданий для работников, занимающих отдельные рабочие места, в особенности руководящие, не исключает необходимости ориентироваться в том, что происходит в соседних организациях, а также делать из этого практические выводы для улучшения деятельности собственной организации.

Следует принять в качестве принципа то положение, что нельзя быть хорошим руководителем, если не знаешь по возможности точно проблем, возникающих на более высоком уровне или ступени. Такое ознакомление с проблемами облегчает понимание смысла получаемых свыше указаний и

благоприятствует проведению собственной линии поведения везде, где эти указания отсутствуют, не охватывают весь круг вопросов либо носят недостаточно ясный характер. При этом нельзя быть хорошим руководителем без знания и понимания всех трудностей и проблем подчиненных ступеней или уровней.

Оперативные административно-управленческие решения руководителя можно условно разделить на три группы:

1) вызванные инициативой подчиненных, которые либо не знают, как им поступить в данном случае, либо по тем или иным причинам оказывают давление на руководителя, чтобы решение принял он;

2) необходимость личного исполнения указаний вышестоящих инстанций;

3) определены инициативой руководителя.

Последняя группа является самой существенной при определении ценности руководящего работника. Эта группа решений весьма сложна, так как именно здесь можно натолкнуться на обвинение в превышении компетенции и во вмешательстве не в свои дела. Эти решения характеризуются еще и тем, что внешне представляются наименее срочными. Их никто не ждет либо ждет с меньшим нетерпением, чем решений по первой и второй группе. Поэтому возникает соблазн уклониться от них вообще.

Рабочее время руководителя. Общий принцип поведения руководителей сводится к передаче подчиненным всех тех функций, которые с полным основанием не могут быть отнесены к органическим функциям данного руководителя. Этот принцип обосновывается данными о продолжительности и напряженности рабочего дня руководителей, не выдерживающими критики с точки зрения соблюдения режима труда.

Функции заместителя. Институт заместителей обычно строится по одному из следующих вариантов.

Вариант I. Руководитель с несколькими заместителями. Пример: руководитель, которому подчинены шесть руководителей, имеет трех заместителей, каждому из которых подчиняются по два руководителя низшего ранга. Старший руководитель управляет группой заместителей. Существенное отличие от этого варианта представляет собой другой, когда руководитель всего учреждения в таких же условиях, как и выше, имеет не трех, а двух заместителей и берет на себя роль третьего заместителя. Тогда он выступает в двух ролях: а) руководителя всего учреждения; б) руководителя части учреждения наравне со своими заместителями.

Вариант II. Руководитель с одним заместителем. Пример: все учреждение разделено на две части; руководитель управляет одной из них, а руководство другой поручает заместителю. И здесь руководитель выступает в двойной роли: руководителя всего учреждения и его части.

Вариант III. Распределение по проблемам. Исходя из того что про-

блемы распределены не всегда и не в полной мере в соответствии с организационной структурой, основой разделения управления между Руководителем и его заместителями являются не организационные подразделения, а исключительно проблемы. Такой вариант возникает относительно редко.

Ситуация, когда руководитель выступает в двух ролях, имеет следующие недостатки.

Во-первых, руководитель является начальником для самого себя. Как правило, руководитель всего учреждения распределяет в его рамках, как задания, так и средства для их выполнения.

Во-вторых, руководитель учреждения будет значительно больше уделять внимания тем подразделениям, которыми он руководит лично, нежели остальным.

Возвращаясь к проблемам административного управления, необходимо отметить, что заместитель должен руководить всем организационным целым и по возможности полностью освободить руководителя от обычных хлопот, которыми изобилует текущий рабочий день.

8.3. Распределение заданий с учетом верхней границы возможностей исполнителя

Индивидуальные задания – поручения, даваемые в текущем порядке подчиненному его руководителем должны находиться в рамках участков данного рабочего места или направлений его активности, содержащихся в описании рабочего места.

Трудность полученного подчиненным задания должна достигать верхней границы его возможностей. В практике встречаются три теоретически возможных варианта распределения заданий: 1) задание по трудности превышает возможности подчиненного; 2) задание ниже сил и возможностей подчиненного; 3) задание совпадает с верхней границей его возможностей.

В первом варианте, то нет смысла давать исполнителю задания, которые он не в состоянии выполнить. При рассмотрении второго варианта, т. е. когда задание ниже возможностей исполнителя, следует иметь в виду следующие обстоятельства: а) с точки зрения общественных интересов давать подобное задание равнозначно расточительству: пропадают впустую средства, вложенные обществом в образование и на подготовку работника, а в равной степени, самостоятельно приобретенные им определенные знания и опыт; б) выполнение такого задания задерживает его дальнейшее развитие и лишает всякого удовлетворения от исполнения дела; в) работник, занятый выполнением данной работы, будет воспринимать ее как оглуляющую, не использующую его умственных способностей и поэтому долго в этом учреждении не задержится.

Рассматривая третий вариант, необходимо отметить, что именно его должен избрать для практического осуществления каждый руководитель, назначая круг обязанностей подчиненному. Директиву, определяющую круг задач исполнителя на уровне верхней границы его способностей, намного легче проводить в жизнь в том случае, когда перед исполнителем ставятся только задачи и оставляется свобода способов их выполнения. Тогда он может развивать таланты и проявлять находчивость в улучшении методов работы.

Требование реальности и конкретности при формировании заданий. Заблаговременно проваленные задачи отражают действия руководителя, не имеющего авторитета, заранее предполагающего, что его задания будут выполнены в какой-то незначительной степени в зависимости от желания подчиненного. Руководитель предпочитает формулировать задания преувеличенной сложности, чтобы достигнуть таким путем хотя бы небольшого эффекта. При этом руководитель со слабой квалификацией часто формулирует задания в лозунговой форме, поскольку это для него относительно легче. Такая постановка заданий деморализует обе стороны. В этой атмосфере перестают серьезно восприниматься любые задания даже те, которые могут быть выполнены без особого напряжения, четко и в срок.

Конкретно поставленная и полностью осуществленная цель – достижение, самое эффективное средство повышения профессиональной, гордости и чести коллектива. Речь идет не о том, чтобы исключить из сознания трудовых коллективов значение перспективных целей и идеалов, которые не могут быть полностью претворены в жизнь в конкретные сроки. Стремление к достижению таких перспективных целей – идеалов является, несомненно, стимулом, мобиливающим духовную энергию. Речь идет исключительно о том, чтобы такого рода цели не формулировать в качестве задач на определенные отрезки времени. Конкретным отрезкам времени должны соответствовать определенные задачи или их части, позволяющие планировать их выполнение в назначенный срок. При этом поставленная задача должна выглядеть не лозунгом, а конкретной работой.

Взаимозависимые задачи. Даже в том случае, когда рабочие места организованы наиболее правильно (что сегодня представляет скорее исключение, нежели правило), руководитель, давая конкретное задание в рамках определенного круга задач, должен определить его значение внутри этого круга. Организация рабочего места касается отдельных участков, отдельных направлений деятельности, но не отдельных задач, поставленных в соответствии ресурсных возможностей. Очень важно, чтобы задания, которые получают подчиненные от руководителей на всех ступенях иерархии, не вызывали между ними недоразумений.

Проблема ответственности и соотношение текущих и перспективных задач. Проблема ответственности означает такую постановку за-

даний для коллектива, звена управления или ведомства, чтобы было известно, кто и за что отвечает. Такое положение обязательно для органов административного управления. Отдавая подчиненным текущие распоряжения, руководитель не должен забывать о принципе четкого определения ответственности. В непосредственных отношениях руководителя и подчиненного очень часто возникает возможность упущений в этом вопросе. Особенно нервными оказываются ситуации, когда кого-то включают в состав исполнителей или исключают из него в ходе выполнения задания.

Ставя подчиненным какие-либо задачи, руководитель не должен допускать, чтобы их реализация (ближайшая непосредственная цель) находилась в противоречии с более широкими задачами, предусмотренными на длительный срок.

Границы задания. В научной литературе задания сформулированы в двух пределах: минимальном, и максимальном. Установление **минимального** предела необходимо с точки зрения гармонизации частичных задач. Ибо во всем совокупном содержании задания не должно быть отдельных слабых и недоработанных элементов, которые могут нанести ущерб выполнению задания в целом.

Максимальный предел устанавливается с той целью, чтобы не лишать способного работника возможности полностью использовать высокую квалификацию, что, как известно, является неотъемлемым условием его дальнейшего развития.

Задания с элементом прогресса. Прогресс должен предусматриваться при каждой постановке задач для подчиненного персонала. На практике часто считают, что многие работы (особенно относительно легкие, выполняемые шаблонно) не дают возможности для постоянных улучшений. Однако истинные управленцы хорошо знают о так называемом управленческом цикле, включающем пять отдельных этапов и широко используемом при выполнении любого типа заданий. Последним этапом этого цикла, как известно, является этап контроля, который включает один из важнейших элементов – формулировку выводов на будущее. Речь идет о том, чтобы на основе этих выводов каждое последующее идентичное задание выполнялось более четко, чем-то по которому были сделаны выводы.

8.4. Сбои при передаче подчиненным работ, не входящих в круг органических функций руководителя

Необоснованная активность не профессиональных руководителей выражается в том, что они стремятся брать за то, что должны делать подчиненные. Другим довольно часто возникающим тормозом при передаче заданий и полномочий подчиненным является страх, что они могут превзойти способностями руководителя. Подобный взгляд может появиться-

ся только у слабых людей, к тому же отдающих себе отчет в ограниченности личных возможностей. В данном случае необходимо усвоить руководителю, что из подчиненных вырастают будущие руководители. Поэтому интересы современного руководителя должны заключаться в таком влиянии на потенциального преемника, чтобы он стал лучшим руководителем, чем его предшественник. Только такой путь представляется прогрессивным. Отход от него – регресс.

Опасение совершить ошибку. Часто тормозом в стимулировании самостоятельности подчиненных является опасение руководителя, будет ли предоставленная подчиненным самостоятельность использована надлежащим образом и не окажется ли их самостоятельное решение незрелым, преждевременным или необоснованным. Конечно, такой уверенности вообще быть не может, ибо, даже зная работника, который до сего времени не располагал никакой самостоятельностью, никогда нельзя с уверенностью сказать, как он поведет себя, получив ее. Таким образом, следует примириться с тем, что любая передача задач и полномочий связана с определенным риском. Исключить его нельзя, а свести к минимуму посредством постепенного расширения самостоятельности подчиненных вполне возможно.

Опасение нелояльности подчиненных. Многие руководители опасаются того, не будет ли полученная их подчиненными самостоятельность использована недобросовестно в целях ослабления престижа тех, кто предоставил им эту самостоятельность. На наш взгляд, больше шансов проявить нелояльность у того, кто действует по указке руководителя, нежели у того, кто решает вопросы по собственному усмотрению в рамках предоставленной самостоятельности.

Опасение снижения престижа. Руководитель, сконцентрировавший внимание на выполнении собственных органических функций, имеет больший авторитет у подчиненных, чем тот, который вмешивается в мелочи, составляющие круг органических функций его подчиненных.

Неправильная оценка своих возможностей. Среди субъективных причин появления тенденции лично решать многие вопросы, пожалуй, важной является чрезмерная вера в личные способности и опыт, а также убеждение, что руководитель должен демонстрировать свое умение, чтобы поддержать авторитет. Руководителю необходима определенная доза скромности и связанное с этим убеждение, что кроме него в коллективе есть и другие умные и хорошо подготовленные в профессиональном отношении работники.

Конформизм (приспособленчество). Сложился определенный стиль работы: руководитель должен быть всегда перегружен делами. Принимать посетителя, держа в руках телефонную трубку и ведя какой-то междугородный разговор, и почти одновременно инструктировать стоящего перед столом сотрудника – вот образец «по-настоящему» работающего и

деловитого руководителя серьезного учреждения. По мнению специалистов по управлению, это образец руководителя, явно утратившего власть над обстановкой или никогда ею не обладавшего. Мода на перегруженность приводит к тому, что даже те руководители, которые способны понять, какое дело является первоочередным, и сконцентрировать внимание именно на нем, отдают себе отчет, что большинство мелких и отвлекающих внимание вопросов не должно решаться ими. Отход от сказанного может кому-то дать повод думать, что руководитель не очень-то здесь нужен или недостаточно трудолюбив. Важным моментом является также давление снизу. Начальник, не работающий оперативно, не демонстрирующий своего трудолюбия постоянной активностью, часто сталкивается с обвинениями со стороны подчиненных работников, что он «ничего не делает» либо что «за него работают другие». Здесь действуют, по-видимому, традиционные стереотипы, появившиеся из-за отсутствия понимания управленческого труда, отождествляемого с оперативной текущей работой типа диспетчерской.

Построение структур. Структура учреждения постоянно должна совершенствоваться. Основанием для этого служит повышение ресурсных возможностей, постановка задач выше стоящей организации обусловленной политикой государства, также определенных желаний внешней среды.

Неумение контролировать. Руководитель, не владеющий техникой контроля, тратит столько же (а иногда и больше) времени на проверку состояния данной работы, разъяснение исполнителю ее сути, внесение коррективов и т. д., сколько он потратил бы сам на выполнение этой работы. В подобной ситуации вполне очевидно, что он не видит никакой пользы в передаче полномочий подчиненным.

Эффект Пигмалиона. Этим термином в теории управления названо следующее явление: ограничение самостоятельности подчиненных вследствие предположения, что они якобы до нее не доросли. Подчиненные, характеризующиеся подобным образом руководителем, лишены возможности для проявления способностей, перестают развиваться и постепенно становятся такими, какими их считают руководители. Иными словами, руководители своим поведением формируют беспомощность подчиненных.

Неправильное понимание ответственности руководителей. Согласно одной из наиболее важных и часто встречающихся ошибочных концепций руководитель любого учреждения отвечает за все, что в нем происходит. Концепция ответственности руководителя «за все» неверна в принципе, она оказывает разрушительное влияние на работу руководителя. Руководитель, отвечающий «за все», перестраховывается всеми известными ему средствами. Прежде всего, он перекладывает на вышестоящих начальников принятие сомнительных или рискованных решений. Следование концепции ответственности «за все» является, как показывают исследова-

ния, одной из серьезных причин, тормозящих децентрализацию или передачу низшим звеньям управления полномочий на самостоятельную деятельность.

Неправильным в основе является также распространенный взгляд, что руководитель отвечает за подчиненных. Этому принципу многие следуют на практике, но еще хуже то, что он пропагандируется в книгах, специальных журналах и различных лекциях по усовершенствованию управленческих кадров.

Руководитель, ответственный «за все», распыляет внимание и время на тысячу мелочей, вследствие чего не выполняет свои прямые обязанности. Именно на это у него не хватает ни времени, ни энергии. Поэтому руководитель должен нести ответственность за собственные действия. К оценке его деятельности следует подходить с точки зрения того, все ли им сделано для пользы дела (и было ли это сделано надлежащим образом), использовал ли руководитель все возможности, находящиеся в его распоряжении материальные средства и официальные полномочия.

Вопросы для самоконтроля и дискуссии

1. Что понимается под термином «потенциальная норма управляемости»?
2. Проанализируйте совокупность факторов, которые способны повысить потенциальную норму управляемости применительно к какому-либо конкретному подразделению государственного учреждения.
3. В чем суть органических функций руководителя и его заместителя?
4. Какие вы можете выделить факторы, определяющие методы работы руководителя?
5. Придаете ли вы значение в своей деятельности принципу сохранения свободы маневра?
6. Что означает распределение заданий с учетом верхней границы возможностей исполнителя?
7. В чем причины необоснованной активности начальников, берущих на себя работу вне зоны их органических функций?
8. Как вы уяснили «закон ситуации», или объективизации поручений?

Тема 9. Кадровая составляющая системы государственно-административного управления

1. Понятие кадровой составляющей системы государственно-административного управления

2. Различные категории персонала государственных (административных) учреждений

9.1. Понятие кадровой составляющей системы государственно-административного управления

В целях раскрытия поставленного вопроса необходимо сгруппировать его ключевые понятия, имея в виду следующее:

- персонал (термин чаще применяется для определения занятых в учреждениях, предприятиях, организациях) – личный состав всех занятых в конкретной категории учреждений, предприятий, организаций либо отдельно взятый коллектив;
- кадры – все лица, работающие по найму, трудовому соглашению;
- кадры государственной службы – должностные лица в госаппарате, трудовые отношения которых регулируются законодательством о государственной службе, специально уполномоченные представители власти (имеющие публично – властные полномочия), ответственные, оперативно-функциональные исполнители, специалисты и технические исполнители.

Кадровое обеспечение – это активная созидательно-организующая деятельность по реализации мер организационного, образовательного, экономического, управленческого характера, направленная на удовлетворение потребности государственных органов в кадрах определенной специализации и квалификации; система целенаправленных кадровых процессов по прогнозированию, планированию подготовки кадров, по обновлению и сохранению преемственности государственных служащих, их профессиональному развитию, стимулированию качества труда и служебного продвижения.

Механизм кадрового обеспечения государственной службы – это и система принципов, форм, методов нормативно и документально признанных, и меры, порядок осуществления кадровой деятельности во имя соответствующих целей.

Эти меры и порядок включают взаимодействие специальных подразделений и людей в сфере – управленческой, образовательной, нормативно-правовой, финансовой, научно-методической, нравственно-психологической.

В соответствии ст. 9 Федерального закона № 79 – ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» должности государственной гражданской службы подразделяются на следующие категории:

- 1) Руководители – должности руководителей и заместителей руководи-

телей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;

2) Помощники (советники) – должности учреждаемые для содействия лицам, замещаемым государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий и замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;

3) Специалисты – должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий;

4) Обеспечивающие специалисты – должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Должности гражданской службы подразделяются на следующие группы:

- 1) высшие должности гражданской службы;
- 2) главные должности гражданской службы;
- 3) ведущие должности гражданской службы;
- 4) старшие должности гражданской службы;
- 5) младшие должности гражданской службы.

Должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы.

Должности категории «специалисты» подразделяются на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы.

Должности категории «обеспечивающие специалисты» подразделяются на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы.

В статье 12 Федерального закона 79 – ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» зафиксированы квалификационные требования к должностям гражданской службы.

9.2. Различные категории персонала государственных учреждений

Не всегда коллектив – представляет одно целое и далеко не всегда одна команда. Люди в государственной организации разделены иерархическими структурами. Каждая категория имеет свой преимущественный ак-

цент деятельности и вносит свой особый вклад в функционирование организации, формирование коллектива, его культуры. Целесообразно поэтому охарактеризовать различные категории персонала государственных органов. На высшей ступени иерархической лестницы государственного аппарата находятся политические руководители.

1. Политический руководитель.

Политический руководитель – должностное лицо в государственном органе власти, обладающий практикой политического руководства на соответствующей должности, способный принимать решения государственного масштаба. На федеральном уровне – это министр и его заместители. На региональном – полномочный представитель президента, окружной и городской префект, на местном – глава муниципального образования.

Нахождение политических руководителей в руководящих креслах позволяет повысить способность государственных органов реагировать на желания общества. Именно на политических исполнителей ложится основная тяжесть конкретной реализации государственной политики, основные принципы которой утверждаются выборными должностными лицами.

Министр – это одновременно и политик и административный руководитель. Он осуществляет политическое руководство во вверенном ему ведомстве и министерстве не один, а со своим ближайшим окружением. В этот круг входят заместители министра, а также группа советников, помощников, референтов.

Министр сам создает политический механизм воздействия на административно-управленческий процесс и должен нести ответственность за то, что этот механизм производит. Являясь политиком, министр использует три вида «влияния»: личное воздействие (дипломатия); косвенное – через представителей его команды, выступающих по его поручению и от его имени; использование пропагандистских каналов для утверждения своей точки зрения. Тщательная подготовка и четкое проведение встреч дает министру и его окружению уникальную возможность оказывать влияние на ход событий в стране, определять направление действий.

Тип **естественного руководства** основывается не на господстве, а на авторитете. Его сила зиждется на способностях лидера, его умении убеждать и руководить людьми, управлять администрацией и контролировать ее, личном мужестве, престиже и других чертах характера.

Если министр как субъект политической власти стремится к полному контролю над вверенным коллективом, общественными отношениями, не допускает критики своих действий, игнорирует оппозицию, создает наилучшую систему для самого себя – срок пребывания его «во власти» будет не таким продолжительным, как бы ему хотелось. К таким же последствиям для министра – политика может привести его увлеченность популизмом.

Как администратор министр должен обладать качествами менеджера

большой корпорации, держать под личным контролем ключевые звенья всего организационно-управленческого процесса, воссоединить политическую стратегию со знанием и опытом профессионалов – управленцев.

Политический руководитель должен найти контакт с кадрами вверенного ему ведомства, иначе служащие министерства (ведомства) могут минимально выполнять указания нового руководства, чинить всяческие препятствия и использовать тактику «ничего неделания», ожидая либо нового назначения, либо новых выборов. Таким образом, политический исполнитель должен найти баланс между знаниями, предпочтениями и опытом «своего ведомства» и требованиями выборных должностных лиц, без поддержки которых он не может бороться за кадры и влиять на политические решения, важные для жизнеспособности ведомства.

2. Руководители государственных органов. Следующей в иерархии управления является категория руководителей. Перечни должностей этой категории определяются реестрами должностей государственной службы.

В содержание понятия «руководитель» включается:

1) ответственных чиновников, которые в полной мере осуществляют руководство организацией, всеми стадиями управленческого цикла;

2) руководителей отделов, секторов и т. п., в которых также осуществляется полный управленческий цикл, но в меньших масштабах;

3) заместителей руководителей, которые в известной степени являются дублерами руководителей, потенциальными руководителями, иногда руководителями *de facto*. В совокупности это называется администрацией, бюрократией – она является социальной группой с устоявшейся внутренней структурой, которая может непосредственно влиять на воплощение в жизнь принципов политических действий, способствуя их реализации или парализуя ее.

Ответственные чиновники являются карьерными государственными служащими, находящимися на служебной лестнице ступенькой ниже политических руководителей. Чиновники высокого ранга руководят публичными службами, большими подразделениями, отделами, курируют важные правительственные программы. Время от времени они выступают перед палатами Федерального Собрания, законодательными органами города, области. Для большинства из них первой обязанностью является **организационная** работа. Они должны обеспечивать перевод политических директив избранных или назначенных должностных лиц в конкретные решения и действия. Без их работы любое обещание политиков таковым и останется. Это тем более очевидно в условиях ограниченных финансовых ресурсов.

Руководитель – лицо, на которое официально возложены функции управления коллективом и организации его деятельности. Руководитель несет юридическую ответственность за функционирование коллектива

(группы) перед назначившей его инстанцией и располагает строго определенными возможностями санкционирования – наказания и поощрения подчиненных в целях воздействия на их производственную (научную, творческую и пр.) активность. Руководитель обладает формально регламентированными правами и обязанностями, а также представляет группу (коллектив) в других организациях. Личность руководителя условно делится на три класса составляющих параметров: биографические характеристики, способности, черты личности. **К биографическим** характеристикам относятся возраст, пол, социально-экономический статус и образование. **Возраст** – это не только природная, но и в значительной степени социально детерминированная характеристика человека, в том числе руководителя. Данные исследований подтверждают важность возраста для руководителя, но ответ на вопрос о сколько-нибудь определенной зависимости между возрастом и эффективностью руководства остается открытым.

В научной литературе выделяются основные группы функций деятельности руководителя в системе государственных и муниципальных органов управления:

- **административная**, ее суть в мобилизации всего имеющегося потенциала коллектива, всех ресурсов на выполнение поставленных целей оптимальным способом;

- **стратегическая**, т. е. разработка и проведение стратегии развития организации, формирование оптимальной организационной структуры, принятие и осуществление концептуальных решений;

- **нормотворческая** – разработка и принятие административно-правовых актов во исполнение закона и по собственной инициативе. Нужно заметить, что иногда законодательная власть нечетко и противоречиво возлагает задачи на государственные органы, и им приходится разбираться самим, чтобы административный процесс не противоречил духу и букве закона;

- **внутреннего оперативного руководства** – осуществление непосредственного руководства на всех этапах управленческого цикла, исполнение роли эксперта и консультанта в процессе разработки, принятия и осуществления управленческих решений органом управления.

- **коммуникативно-регулирующая**, реализующая искусство работы с людьми как со своим коллективом, так и с общественностью. Руководитель здесь играет роли представителя, воспитателя, психотерапевта, пропагандиста и агитатора, а порой – «громоотвода»;

- **ресурсопоисковая функция**. Она на практике не прописывается в должностную инструкцию руководителя, но это означает лишь умолчание того факта, что очень много затрат энергии и времени («живого труда») руководитель выделяет (вынужденно) для поиска ресурсов (особенно финансовых), которых всегда не хватает. Часто руководитель государственного, а тем более муниципального органа выступает в роли предпринима-

теля – человека, вносящего изменения, предлагающего проекты улучшения жизни организации; в роли «стабилизатора» – проявляет заботу об организации, когда она подвергается угрозе конфликта; в роли «распределителя ресурсов» – решает, в каком направлении организация должна приложить усилия, какие ресурсы для этого надо израсходовать; в роли «посредника» – содействие в установлении контактов между организацией и внешними ее партнерами;

- **контрольная** функция необходима, с тем чтобы компенсировать недостатки исполнительной власти, ибо результаты чаще всего хуже прогнозируемых и каждый раз появляется причина выяснения и их предупреждения в дальнейшем.

Важнейшей составляющей в работе руководителей всех уровней управления является искусство работы с людьми: сформировать и организовать коллектив, его эффективную социально-управленческую деятельность, так как служащие питают разумные ожидания в отношении руководителя. Они надеются иметь возможность выполнять свою работу и знать обо всем, что касается их работы, получать соответствующее вознаграждение за труд, регулярно слышать отзывы о своей работе, надеются, что им будут обеспечена любая поддержка, руководство и обучение, необходимые для успешного выполнения работы. Здесь руководитель должен проявлять три критически важные качества: профессионализм, контактность (коммуникабельность) и умение заслужить доверие.

Какие лидерские качества должны быть присущи настоящему руководителю?

1. Обладать способностью направлять людей на выполнение поставленных задач, вдохновлять их – вести за собой, «придавать нужное направление».

2. Уметь создать творческую атмосферу, ориентированную на «новое».

3. Сформировать коллектив, который объединяет не только и не столько трудовой договор, сколько «философия общей судьбы», сопричастность к коллективным ценностям, традициям и удовлетворение от этого. Для безынициативного администратора все это пустые слова, ему нужно, чтобы аппарат работал как машина, каждый служащий выполнял роль винтика в механизме.

Существуют различные способы, обеспечивающие влияние руководителя на коллектив, например:

а) **методами убеждений**, воспитанием традиций, привычек, организационной культуры (отношений, умонастроений), побуждающих их самих принимать наилучшие в интересах организации решения;

б) **методами принуждения**, установлением для работников обязанности выполнять решения, принятые в других звеньях.

Оба способа не заменяют и не исключают друг друга. Вместе с тем

самым надежным средством повышения производительности труда является развитие у каждого работника желания и умения трудиться с максимальной производительностью.

Любая организация решает два типа задач: функциональные и развития. При этом нужно разумное соотношение. Одна крайность: теучка отодвигает заботу о будущем, перспективе. Другая крайность – частые реорганизации, перестройки лихорадят и не дают нормально функционировать;

в) руководитель **должен руководствоваться правилом (принципом) естественного ритма**, т. е. соответствующего возможностям и уровню подготовки людей. Неестественный ритм выматывает коллектив или чрезмерно расслабляет;

г) во множестве элементов своей управленческой деятельности руководитель **должен уметь** выделить ключевые звенья (служащие, технологии, организационная структура, процедуры взаимодействия), сосредоточив на каком-то из них в отдельный временной отрезок главное внимание и добившись здесь «прорыва».

Для управления людьми необходимо:

- знать и учитывать сильные и слабые стороны работников;
- подробно разъяснять цели и задачи организации и выполняемой работы;
- укреплять роль опытных работников как наставников и покровителей молодежи;
- создавать рабочие команды так, чтобы они умножали сильные стороны служащих, компенсировали слабые;
- формировать общие ценности, общие интересы и энтузиазм у работников;
- сочетать интересы органа управления с личными интересами служащих;
- объективно оценивать повседневные действия подчиненных с целью мотивации их труда.

Обобщая сказанное, можно выделить следующие методы организационно-управленческой работы руководителя в коллективе:

- ориентация;
- инструктирование;
- правильное распределение ресурсов;
- направленная идентификация (идентификация – чувство сопричастности людей к организации, один из показателей устойчивости организации);
- неформальные контакты;
- неформальные соглашения;
- резервные варианты;
- социально-психологическая адаптация.

Типичные ошибки руководителей:

- излишняя снисходительность («мягкость») – тенденция оценивать всех работников выше их истинного уровня, только как хороших или отличных;

- излишняя требовательность («жестокость») – тенденция оценивать всех работников ниже их истинного уровня;

- личная предрасположенность («пристрастия») – ситуация, при которой личное пристрастие руководителя влияет на оценку и отношение к работнику в большей степени, чем сама по себе работа, ее результативность.

3. Должности государственных органов категории «постоянные» Государственные служащие – исполнители.

Именно служащие низового звена «доносят» услугу до клиента, и именно в этом проявляется их неформальная власть. Источник этой власти – определенная свобода при выполнении своих функций. Свобода необходима, поскольку служащие низового звена работают непосредственно с людьми, сталкиваясь со сложными и порой непредсказуемыми ситуациями. Это значит, что их работа не может быть легко сведена к стандартным, рутинным операциям и процедурам. Возможны лишь некие общие нормы и правила ориентирующего характера. В силу своего положения служащие низового звена становятся как бы олицетворением государственной политики. В отличие от «бюрократа» подлинный государственный служащий открыто берет на себя инициативу и проявляет тем самым качества новатора – человека «высокого полета», организатора людей. Каждая организация должна считать за честь и обязанность иметь таких людей.

Специалисты – к этой группе относится большая часть кадров аппарата управления: экономисты, юристы, социологи, политологи, аналитики.

Отличительными особенностями этой категории управленческого персонала является то, что: 1) к их деятельности присущи не все, а только часть признаков управленческого труда; 2) для работы им требуется специальное высшее профессиональное образование и опыт специальной профессиональной занятости. На первое место в их работе выдвигается аспект – научно-профессиональный. Такой существенный признак, как управленческая компетентность, применительно к труду специалиста имеет специфически функциональное значение. Специалист не связан со всеми операциями, стадиями управленческого цикла. Он не объединяет и не направляет управленческий процесс в целом. Но нельзя недооценивать управленческий потенциал этого звена кадров управления. Эффективность всей системы управления нередко определяется деятельностью специалистов. Руководитель, опирающийся на профессиональные знания специалиста, его опыт, как правило, добивается успеха в достижении поставленных целей с меньшими затратами материальных, финансовых и трудовых ресурсов.

Критерий специалистов – способность иметь профессиональные суждения в сложных ситуациях, основанные на знании и ответственности.

Специалисты – профессионалы, выполняя свои обязанности, должны иметь определенную свободу действий и независимость (отчего сложившиеся еще в средние века четыре традиционные профессии – врач, юрист, священник, профессор университета – назывались свободными). Чтобы успешно работать в органах власти, специалист должен согласиться с их целями, несколько поступившись традиционной независимостью и самостоятельностью.

Достаточная степень свободы может варьироваться в зависимости от роли организации, в различных ситуациях и даже для разных специалистов в одной и той же сфере. Зависит она и от стиля управления организацией. В любом случае, административное руководство должно учитывать, что специалисты должны иметь возможность и время для общения со своей профессиональной средой, повышать квалификацию, сверять и апробировать свои знания, т. е. участвовать в научной и научно-педагогической деятельности. В противном случае может замедлиться (остановиться) профессиональный рост специалиста со всеми отрицательными последствиями для него и организации.

4. Должности государственных органов категории «обеспечивающие»

Нельзя недооценивать **технический персонал** аппарата управления – секретарей, делопроизводителей, операторов т.е. – младшие должности.

Технический персонал по поручению руководителей, специалистов, служащих вышестоящих должностей и при их контроле выполняет отдельные задания, относящиеся к управленческой деятельности, обеспечивает общий ритм управленческого цикла, в значительной степени освобождает руководителей, специалистов управления от рутинных, технических операций и обеспечивает им возможность сосредоточиваться на решении наиболее сложных управленческих проблем. От служащих технического персонала зависит четкое прохождение информации в различных сферах, доведение решения до исполнителей, масса мелких организационных вопросов. Из-за низкой оплачиваемости их труда подобрать и предупредить увольнение этих работников становится сложной проблемой руководителя аппарата государственного учреждения.

Вопросы для самоконтроля и дискуссии

1. Определите содержание и соотношение понятий: персонал – кадры – государственные служащие применительно к одному государственному органу административного управления.
2. На какие категории подразделяются должности государственной гражданской службы?
3. В чем специфика, отличительные черты гражданских служащих каждой из четырех категорий должностей, каковы их профессионально важные качества?

Тема 10. Административный процесс: новые подходы к пониманию

1. Концептуальные основы административного процесса
2. Административный процесс как исполнение государственной службы. Виды административного процесса
3. Роль управленческих процедур в механизме административного управления
4. Административное производство: его место в административно – управленческом процессе и структура

10.1. Концептуальные основы административного процесса

Процесс (с лат. Processus – продвижение, прохождение) – термин, который употребляется в узком, юридическом смысле и широком, общепонятном.

В юридическом значении процесс – это урегулированная административно-процессуальными нормами деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц по разрешению определенных индивидуальных дел в сфере государственного управления.

В общепринятом, процесс – продвижение, последовательная смена состояний, тесная связь закономерно следующих друг за другом стадий развития, представляющих непрерывное единое движение.

Если процесс общепринятом смысле связать с государственным управлением, то – это непрерывное государственное управляющее воздействие. Проявляющее динамику взаимосвязей, взаимодействий, воздействий всех структурных компонентов системы государственного управления. Таким образом, процесс государственного управления – это форма жизни системы государственного управления, ее функционирование.

Процесс государственного управления проявляется через отношения и деятельность государственных органов (должностных лиц), которые базируются на нормах публичного права, всех его отраслей, но при этом существуют отношения и деятельность в управлении, не урегулированные нормами права, которые реализуются в порядке усмотрения как субъективное право. Таким образом, процесс государственного управления имеет два основания: профессионально-квалификационное управляющее воздействие и правовое воздействие (юридический процесс) – это вся динамика управления. С процессом государственного управления нельзя отождествлять управленческий процесс.

Управленческий процесс – это та часть процесса государственного управления, которая регламентируется нормами права и результатом имеет

юридические последствия; это отношения и действия, конкретных государственно-административных органов (и их должностных лиц), динамика которых зиждется на нормах права: материальных и процессуальных. Это юридическая, процессуальная сторона управленческой деятельности. Необходимо отметить, что понятия «управленческий процесс» и «управленческая деятельность» близкие, но не совпадающие. Так, управленческий процесс, отражая динамическую, действенную, практическую сущность управления, представляет собой совокупность последовательных действий, процедур, регулирующих поведение объекта управления. В результате осуществления этих действий формируются управленческие отношения, достигаются цели, реализуются функции, принципы и методы управления, определяется (достигается) его эффективность.

При осуществлении любой властной управленческой деятельности органы государства обязаны руководствоваться правовыми установлениями, практически использовать предписания нормы права для разрешения конкретных вопросов управления. Причем одновременно необходимо обращаться как к материальным установлениям, так и к процессуальным, чтобы разрешить вопрос законно и оптимально, достичь необходимых социальных результатов.

В то же время управление в своей динамике (процесс управления – не отождествлять с управленческим процессом) нельзя рассматривать только через совокупность процедур, только как технологию, которые имеют немаловажное значение для качества управления, но не исчерпывают его содержания. Более правильной является характеристика процесса управления в контексте его социальной сущности. В какой степени в нем отражены потребности и возможности общества предупредить и разрешать возникающие противоречия, осуществлять права и свободы, интересы граждан. Без учета этого даже самая передовая технология не может исключить опасности бюрократизации управленческого процесса, превращения системы управления в «вещь для себя». **Процесс управления**, таким образом, это целостная управленческая деятельность субъектов управления (органов исполнительной власти и должностных лиц), осуществляемая как действия, урегулированные нормами права (управленческий процесс), так и действия, не регламентированные правом. Процесс управления как управленческая деятельность сочетает администрирование с политикой, предполагает способность управленцев разрабатывать управленческие решения, организовывать работу исходя из общенародных, общегосударственных интересов.

В управленческой деятельности нельзя не замечать политическую составляющую. В западной и российской политологии активно разрабатывается подход к определению административной политики, как одному из основных видов управленческой деятельности. Связанной с выражением и

защитой значимых интересов государства, социальных групп и слоев общества, индивидов, интеграцией различных слоев населения, гармонизацией их интересов и рационализацией возникших противоречий и т.д. – т.е. по управлению социально-политическими процессами. Отсюда административная политика, это спланированная на основе конституционно-законодательных норм программа, обозначающая цель, ценности и практические шаги по реализации принципов зафиксированных главой первой Конституции РФ.

10.2. Административный процесс как исполнение государственной службы. Виды административного процесса

Управленческие отношения всегда предполагают неравновесные управленческие отношения между субъектом и управляемым объектом. Поэтому возникает особая необходимость урегулировать нормами права все действия субъекта управления.

Субъекты административного права определяются в нормах права общим или родовым понятием как физические лица, государственные органы власти, негосударственные объединения, организации, предприятия, учреждения различной формы собственности, другие юридические лица – все те, кто потенциально может вступить в конкретные правоотношения с органами государственного административного управления.

Субъекты административных правоотношений – это конкретные участники административных правоотношений, наделенные соответствующими правами и обязанностями и способные реализовать их в порядке, определенном административно-процессуальным законодательством.

Условия необходимые для административно-процессуальных отношений:

- наличие нормы материального права;
- наличие нормы процессуального права;
- наличие правосубъектности участников административного процесса;
- наличие юридического факта.

Под **административной правоспособностью** понимается реальная и обеспеченная государством возможность, иметь субъективные права и исполнять административно-правовые обязанности. Она возникает с момента рождения гражданина и прекращается с его смертью.

Под **административной дееспособностью** понимается способность гражданина своими личными действиями приобретать субъективные права и выполнять возложенные на него юридические обязанности в сфере исполнительной власти.

Субъект административного права, субъект административно-

правовых отношений – понятия юридические. Однако государственно-административное управление как система прямых и обратных связей органов исполнительной власти, их должностных лиц с общественностью, гражданами не сводится к чисто юридическим отношениям, чаще приобретает характер политических, личностных, формальных и неформальных связей, взаимоотношений.

Граждане, реализующие установленные Конституцией и правовыми актами права и обязанности, могут воздействовать на административный процесс (участвовать в нем) двумя способами: пассивным и активным. **Пассивным** – значит, исполнять возлагаемые на них обязанности, тем самым, соглашаясь с установленным порядком управления, не желая его изменения или доверяя различным общественным институтам представлять их интересы, мнение. **Активным** – выражение своего мнения или несогласие с каким-либо конкретным видом управляющего воздействия. Используя для этого различные средства – институт обращений граждан или обжалование в суд какого-либо конкретного управленческого акта, действия. Право граждан участвовать в процессе управления и эффективность его использования во многом зависят от правовой и политической культуры граждан.

Административно-правовые отношения всегда двусторонние. Одной стороной выступает орган государственной власти, его должностные лица. Другой стороной могут быть: органы государственной власти, реализующие нормы административного права и вступающие во взаимоотношения с управляемыми объектами. Органы управления организациями, предприятиями и учреждениями, общественные объединения граждан, обладающие свойствами административного правового статуса, граждане, вступающие во взаимоотношения с субъектами административного права, администрацией.

По уровню реализации следует различать:

- общеадминистративный процесс: обеспечение государственной службой достижения политических целей и функций государства в соответствии с законодательством по ведению и разрешению конкретных дел;
- специально-административный процесс обуславливающий ведение и разрешение дел компетенции соответствующего государственного органа уполномоченными должностными лицами;
- местный административный процесс;
- индивидуально-административный процесс: порядок (процедуры) действий по исполнению должностных обязанностей.

По предметному содержанию административный процесс правомерно разделить на три вида:

- 1) Административно-юстиционный;
- 2) Административно-юрисдикционный;
- 3) Административно-управленческий.

Административно-юстиционный – это судебный процесс, а административная юстиция – разновидность судебной деятельности и система специальных органов по контролю за соблюдением законности в сфере государственного управления, особый специализированный процессуальный порядок рассмотрения административных дел и разрешения административно – правовых споров между гражданами либо организацией, с одной стороны, и органом государственной власти (должностным лицом) – с другой.

Административно-юрисдикционный – несудебный процесс – обеспечивает группу отношений, связанных с административной ответственностью, порядком и способом ее применения. Это регламентированная административно-процессуальными нормами деятельность (несудебная) органов государственного управления, иных государственных и общественных органов (должностных лиц) по выявлению и пресечению административных правонарушений. Порядок разбирательства (внесудебного) административных дел и применение к виновным физическим или юридическим лицам мер общественного воздействия, а также мер по исполнению принятых постановлений в целях предупреждения правонарушений. Административно-юрисдикционную деятельность осуществляют компетентные государственные органы (и должностные лица), наделенные соответствующими властными полномочиями. Межведомственные общественные органы, создаваемые в целях выявления и пресечения административных правонарушений: административные комиссии, комиссии по труду инспекции по труду и т. д. Они реализуют санкции, предусмотренные КоАП РФ и другими нормативными актами.

Административно-управленческий процесс обеспечивает основную группу отношений, регулируемых материальным административным правом. Это юридически регламентируемая деятельность, порядок рассмотрения конкретных индивидуальных дел в сфере управления на основе норм права.

Административно-управленческий процесс осуществляется не только в органах исполнительной власти, но и законодательных, и судебных органах по обеспечению их внутреннего управления, в том числе по делам обеспечения нормопроизводства, судопроизводства.

Таким образом, административно-управленческий процесс – это государственная служба по обеспечению всякого публично-правового процесса, включающего в себя также политические и правовые согласительные процессы и производства. Следовательно, в самом общем виде – это исполнение титульного юридического процесса государственного органа, действующего в определенном разделении государственной власти.

10.3. Роль управленческих процедур в механизме административного управления.

Процесс независимо от конкретной специальной сферы отличаются имманентно-присущие ему свойства – непрерывность, цикличность и последовательность.

Непрерывность обусловлена самой природой управления, связанной с необходимостью постоянного воздействия на соответствующие объекты. В процессе управления оценивается состояние объекта воздействия, выявляются проблемные ситуации, формулируются цели и задачи, ведется поиск путей их решения, организуется выполнение намеченного. Затем оцениваются достигнутые результаты, выявляются новые проблемы. Непрерывность этих действий свидетельствует о цикличности процесса управления, которая проявляется в строго закономерном повторении указанных основных операций. Их единичный, одноразовый оборот – от возникновения проблемы до ее разрешения – получил название управленческого цикла.

В каждом цикле наблюдается обязательная последовательность управленческих действий (операций). Соблюдение их очередности имеет важное значение для обеспечения высокого качества управления.

Таким образом, процесс управления есть комплекс непрерывных, взаимосвязанных и в последовательном порядке осуществляемых действий, направленных на решение практических задач управления.

Операции (действия), осуществляемые в процессе управления, предусматривают создание организационных, методических, технических и других условий, необходимых для выработки и реализации решений. Количество операций, их длительность, трудоемкость зависят от сложности выполняемых с их помощью задач. Однако в любом случае **технология управления** (греч. – искусство, ремесло, наука, понятие, учение) – совокупность знаний о способах и средствах проведения управленческого процесса – предполагает необходимость выделить обязательные управленческие процедуры.

Родовое понятие «процедура» означает порядок совершения действий, необходимых для выполнения какого либо дела, решения, задачи.

Управленческие процедуры – порядок совершения управленческих действий, предусмотренных нормами административного права и организационно-управленческой практикой, т. е. порядок управленческой деятельности.

Применительно к государственным органам процедуры своей последовательностью образуют управленческий процесс, определяют стадии управленческой деятельности, их цели, временные рамки, конкретные действия на каждой стадии, основания совершения действий, их взаимосвязь, способы их оформления и фиксации.

Если процедуры закреплены и установлены правовыми нормами,

они становятся юридическим явлением и превращаются в элемент административно-управленческого процесса.

Если процедуры деятельности органов управления не закреплены правом и существуют как сложившаяся практика, как организационный обычай, они образуют просто административно-управленческий процесс, управленческую деятельность, не правовую форму осуществления исполнительной власти.

Любое, как уже указывалось, социальное, в том числе и государственное, и муниципальное управление циклично. На каждой стадии цикла субъект управления и другие его участники совершают ряд определенных, последовательно сменяющих друг друга действий.

Обычно выделяются следующие общие стадии управленческого цикла:

- выявление проблемы, нуждающейся в разрешении;
- анализ этой проблемы и выработка проекта решения;
- рассмотрение проекта, в том числе согласование, обсуждение, экспертная оценка;
- утверждение проекта, т. е. принятие решения;
- доведение его до исполнителей;
- организация исполнения принятого решения, в том числе контроль за его исполнением;
- пересмотр, в случае необходимости ранее принятого решения, его корректировка, отмена или приостановление действия решения.

На любой стадии процесса его участники, выполняя специфические процессуальные роли и обладая определенными процессуальными правами и обязанностями, совершают определенные взаимозависимые процессуальные действия, фиксируемые установленным способом, и вступают друг с другом в различные процессуальные отношения.

Классификация управленческих процедур возможна по различным основаниям:

- по отношению к праву выделяются процедуры правовые и не правовые (административно-правовые, административно-управленческие).
- по отношению к главному решению рассматриваемой проблемы различаются процедуры ответственные и обеспечительные. Здесь нужно подчеркнуть, что выработка и принятие управленческих решений наиболее ответственные стадии, так же как и процедуры, их образующие. Успех или неуспех управленческой деятельности, ее эффективность зависят от качества и своевременности принятия решений.
- по управленческим функциям процедуры необходимо различать – по проведению анализа, прогнозирования, планирования, организации, взаимосвязи и взаимодействия, контролю и учету, кадровой политике.

По формам управляющего воздействия выделяются:

- 1) процедуры издания актов управления (нормативных, директив-

ных, плановых и индивидуальных актов). Среди процедур в области решения индивидуальных дел следует особо выделить юрисдикционные процедуры, которые касаются разрешения (внесудебного, административного) споров о праве и дел о правонарушениях. Они урегулированы нормами таможенного, налогового, дорожно-транспортного и т. п. правилами.

2) процедуры заключения административных договоров, соглашений;

3) процедуры совершения иных юридически значимых действий: выдача справок, удостоверяющих те или иные факты, снятие и заверение копий и т. д.;

4) процедуры совершения организационных действий (изучение положения дел на том или ином управляемом объекте, проведение проверок, совещаний, обобщение опыта и т. д.);

5) процедуры выполнения материально-технических действий, не влекущих правовых последствий: работа с информацией, подсчеты, дело-производство, бухгалтерские операции и т.д.

В сфере государственного управления нет единого, а существует множественность видов процесса: нормотворческий процесс, плановый процесс, процессы по индивидуальным, неюрисдикционным делам.

На управленческий процесс влияет не только разнообразие управленческой деятельности, но и построение аппарата: несколько уровней (руководство – подчинение), множественность видов органов, различия в их компетенции, тесное взаимодействие. В сфере государственного управления часто один орган проявляет инициативу решения вопроса, другой – составляет проект решения, третий – дает на него заключение, четвертый – принимает решение, причем или самостоятельно, или по согласованию с другим органом, пятый – рассматривает жалобу на решение, если она подана, или пересматривает его в порядке общего контроля.

Какова же роль управленческих процедур? Они:

- создают устойчивый и четкий порядок управленческой деятельности при условии, конечно, их рациональности и точного соблюдения на практике;

- предполагают совершение органом управления таких действий и включение в процесс таких его участников, которые действительно необходимы и достаточны для правильного и законного разрешения дел;

- могут способствовать научной обоснованности управленческих решений, предусматривая участие научных учреждений в разработке проектов решений, применение ведомственной и вневедомственной экспертизы;

- создают условия для реальной демократизации управления, предусматривая участие в управленческом процессе граждан, различных институтов гражданского общества.

- обеспечивают реализацию прав, свобод и, обязанностей граждан;

- устраняют канцелярско-бюрократические извращения при разре-

шении экономических, социальных, культурных, бытовых нужд граждан, предприятий.

Таким образом, всякая процессуальная форма – это не самоцель, а средство достижения эффективности в управлении. Соответственно и управленческие процедуры должны быть рациональными, свободными от педантизма и излишних формальностей.

10.4. Административное производство: его место в административно-управленческом процессе и структура

Правовая процедура может быть как самостоятельное, отдельное юридически значимое действие и как часть административного производства.

Административное производство – нормативно установленная последовательность процедур разрешения правоотношений, объединенных в конкретном юридическом деле, исполнение обязанностей применения государственных служащими полномочий по реализации функций. Кратко определить административное производство можно как совокупность и систематизированную последовательность процедур.

Административное производство охватывает все стороны деятельности государственного аппарата, начиная с подготовки и издания актов управления и кончая материально-техническими и организационными действиями. Оно опосредует применение норм административного права, охватывает широкий круг общественных отношений в области государственного управления и по своему содержанию может быть разделено на стадии. **Под стадией процесса** обычно понимается совокупность процессуальных действий или процессуальных отношений, объединенных ближайшей задачей; порядок движения дела, установленный законом, поочередно сменяющие друг друга самостоятельные этапы, имеющие конкретные цели и задачи. Можно вычленить два уровня (блока) стадий юридического процесса: стадия логической последовательности, где дается общелогическая характеристика совершения всех процедурно-процессуальных действий, и стадия функционального назначения, когда совершаются действия, нацеленные на достижение определенного результата, установленного правовой нормой.

Структура административно-управленческого процесса, таким образом, может быть определена как **совокупность** производств и процедур, разрешающих определенные, специфические группы дел в сфере административного управления.

Вопросы для самоконтроля и дискуссии

1. Дайте определение административному акту, охарактеризуйте его отличительные признаки.
2. Что такое правовой режим административного акта?
3. Административный договор: в чем его суть и роль в системе правового регулирования?
4. В чем специфика нормативных правовых актов местного самоуправления?
5. Какова роль управленческих процедур в упорядочении управленческой деятельности?

Тема 11. Управленческая деятельность как процесс: формы, процедуры

1. Формы осуществления управленческой деятельности
2. Правотворческая управленческая деятельность
3. Правоприменительная управленческая деятельность

11.1. Формы осуществления управленческой деятельности

Управленческая деятельность, ее результаты приобретают определенные формы, и таким образом как бы опредмечивается, реализуется и фиксируется компетенция государственных органов. К примеру, изучение какой-либо ситуации приобретает форму Информационной записки; если по результатам изучения нужно принять управленческое решение, то оно принимается государственным органом в форме правового акта, подлежащего исполнению. В отличие от метода деятельности, который представляет собой как бы абстракцию, формы деятельности – реальные, видимые, типизированно фиксированные выражения (проявления) практической деятельности управленцев.

По формам можно судить о том, что и как делается в государственных органах по осуществлению их компетенции.

Формы осуществления управленческой деятельности – это внешне выраженные действия, акты управления, совершаемые должностными лицами, служащими в рамках их компетенции и вызывающие определенные последствия.

Следует различать: **правовые формы**, посредством которых устанавливаются нормы права, фиксируются управленческие решения и действия, имеющие юридический смысл, **не правовые**, организационные формы, посредством которых фиксируются и осуществляются определенные индивидуальные либо коллективные действия.

Правовые формы всегда влекут за собой четко выраженные юридические последствия. Деятельность государственных служащих юридически оформлена так и таким образом, как требуется для реализации компетенции каждого конкретного государственного органа, а в нем – каждой государственной должности. Многие элементы управленческой деятельности не только юридически описываются, но и «привязываются» к государственным органам и должностям, закрепляются в правовом статусе, процессуальных нормах – отсюда и происходит ошибочное отождествление управленческой деятельности с управленческим процессом.

Правовые формы управленческой деятельности, в свою очередь, можно различать как правотворческую и правоприменительную деятельность.

11.2. Правотворческая управленческая деятельность

Это деятельность субъектов наделенных правотворческой компетенцией по созданию, изменению, отмены и усовершенствования правовых актов.

Правовой акт – это письменный документ, в тексте которого есть правовое предписание, т. е. прямо сформулированное положение, содержащее обязательное для других органов, организаций и лиц решение публичной власти. Он обуславливает юридические последствия в виде установления, изменения, отмены правовых норм или установления, изменения, прекращения конкретных правоотношений в сфере управления.

По видам правовые акты делятся: на нормативно правовые акты, содержащие нормы права; правоприменительные акты, содержащие индивидуально-конкретные предписания; интерпретационные акты, содержащие разъяснения норм права.

Нормативными актами управления считаются акты, устанавливающие общие правила поведения – нормы. Обычно говорят о двух основных признаках нормативности: об отсутствии конкретного адресата и о возможности неоднократного применения предписания.

Индивидуальными актами управления считаются акты, которые с момента их издания порождают, изменяют или прекращают правовые отношения между точно определенными субъектами права.

Процедура издания нормативных актов включает следующие стадии:

- 1) установление необходимости издания такого акта;
- 2) подготовка проекта;
- 3) внесение проекта акта на рассмотрение компетентного органа управления;
- 4) обсуждение проекта и принятие решения по проекту;
- 5) опубликование принятого акта.

Эти стадии представляют комплекс различных процедур. Первостепенное и первоочередное значение **имеют действия по сбору и обработке информации**. В задании указаны основные источники информации, однако этот перечень может быть расширен за счет таких источников, которые полезны при подготовке данного проекта и отвечают требованиям, предъявляемым к объему и качеству нужной в данном случае информации. **Источником** информации для субъектов подготовки нормативных (директивных) актов служат статистические данные государственных органов, результаты социологических исследований, заключения экспертных комиссий, сведения разведывательных и других оперативных компетентных органов, письма и обращения граждан и др.

Важнейшим условием эффективности решения является то, чтобы информация, на основе которой составляется проект, была полной, объективной, достаточной и своевременной. Вот почему при сборе информации важно

преодолеть разного рода влияния, деформирующие качество информации.

Важной процедурой на стадии **подготовки проекта** акта является его согласование с заинтересованными организациями и лицами. Согласование подтверждается визированием проекта акта руководителями указанных органов и организаций (или заместителями, уполномоченными на это). Они обязаны в срок, установленный головным исполнителем, а если срок не установлен или проект вносится в порядке инициативы – не более чем в десятидневный срок завизировать поступившие проекты актов или завизировать с замечаниями.

Стадия внесения проекта акта на рассмотрение во многом predeterminedена подготовкой такого рода актов. Вопросы могут быть подготовлены во исполнение решений вышестоящих органов. Поэтому внесение проекта акта на рассмотрение органа управления, определение конкретного срока внесения проекта зависят от самого органа управления, принимающего такой акт.

Стадия рассмотрения проекта нормативного (директивного) акта выявляет положительное значение акта. Орган управления обсуждает и учитывает возможные последствия реализации той или иной альтернативы проекта. В ходе обсуждения его участники дают общую оценку проекта (его идеологию, социальную значимость), его отдельных частей (разделов, статей) или элементов (дефинитивного, стилистического, юридически технического характера). В ходе дискуссии могут быть сделаны поправки к проекту, которые признаются принятыми, если за них подано большинство голосов полномочных участников обсуждения.

Принятие решения – завершающий этап официального прохождения проекта. Именно здесь проект становится юридически значимым документом.

Опубликование принятого акта управления обеспечивает вступление его в юридическую силу в соответствии с принципом гласности в работе органов власти и управления. В этих целях используются официальные СМИ и специальные издания для публикации актов управления.

Принципы нормотворческой управленческой деятельности.

- Принцип приоритета закона выражает тот факт, что исполнительная власть не может принимать акты, противоречащие закону (можно делать только то, что разрешено законом).

- Принцип системности правовых норм означает их взаимоувязанность, соподчиненность, непротиворечивость, беспробельность.

- Принцип своевременности и социальной значимости. Правотворческая роль органов управления тем выше, чем больше административные предписания соответствуют объективным потребностям общества, представлениям граждан о справедливости.

- Принцип оговорки в законе означает, что административный процесс происходит только на основе закона, но из формулировки закона вытекает право администрации на выбор: оно либо записано в законе, либо подразумевается (употребляется слово «может»). Если же в предписании говорится

«должен», то это означает: администрация по типичным случаям должна принимать определенное решение. В нетипичных случаях у администрации есть право на выбор (свободное усмотрение – «милость победителя»), при этом администрация должна доказать, что случай нетипичен.

Принцип оговорки в законе вступает в силу там и тогда, когда допускается вмешательство в права граждан.

- Принцип пропорциональности или соответствия означает, что каждая административная мера должна соответствовать следующим требованиям: 1) конкретности или правовой и фактической возможности; 2) пригодности; 3) необходимости; 4) соразмерности.

Конкретность означает следующее: администрация не может отдать распоряжение, которое адресат не может и не должен выполнить (например, требовать от гражданина освободить дом, когда он сдал его в аренду, – это квалифицируется как правовая невозможность).

Мера пригодна (надлежащая), если помогает достичь общественно значимой цели (например, требовать от фабрики надстроить трубу дорого, а концентрация вредных веществ снизится минимально).

Необходима административная мера (обязательна) тогда, когда нет других средств, в меньшей степени нарушающих интересы граждан и общества. Например, нельзя увозить автомашину с места запрещенной стоянки во двор буксировочной службы, если поблизости есть парковочная стоянка.

Мера **соразмерна** – означает другими словами, что не следует из «пушек стрелять по воробьям». (Ресторан закрыли не вовремя – нельзя же отбирать лицензию.)

- Принцип **открытости и гласности** – это фундаментальная черта демократического правотворческого процесса, должна присутствовать в административно-управленческой деятельности, с тем, чтобы обеспечить возможность гражданского общества установить над ней контроль, скорректировать ее течение. Говоря о гласности, следует иметь в виду прежде всего ее информационную нагрузку. Предварительное обсуждение нормативных установок обязательно не только среди тех, кто эти нормы издает, но прежде всего среди тех, кому эти нормы использовать. В более широком смысле следует вести речь о создании целостного механизма социальной экспертизы вновь создаваемых норм.

11.3. Правоприменительная управленческая деятельность

Правоприменительная управленческая деятельность – это разрешение конкретных управленческих дел на основе соответствующих правовых норм. В процессе правового регулирования общественных отношений правоприменительная деятельность занимает центральное место. От нее в решающей степени зависит правильное, своевременное и эффективное осуществление нормативно-правовых предписаний. Она способствует реализации субъективных

прав и юридических обязанностей, служит надежным средством укрепления законности и правопорядка, гарантией прав граждан. Эффективность осуществляемых преобразований находится в прямой зависимости от качества применения нормативно-правовых предписаний. Поэтому проблемы реализации права, применения права выдвигаются на первый план, привлекают к себе пристальное внимание административной науки и практики.

Происходящие в общественной жизни изменения требуют переосмысления отдельных сторон правоприменения. Это связано с появлением совершенно новых субъектов правопорядка, трансформацией взаимоотношений между его участниками, необходимостью совершенствования правореализационного процесса, повышения его эффективности, качества, упрочения гарантий прав и свобод граждан, усиления их правозащищенности.

Исследование вопросов применения правовых норм, форм и методов правоприменительной управленческой деятельности позволяет повысить «инструментальную» значимость права, открыть новые возможности его осуществления в целях формирования правового государства, демократизации общественной жизни, создания стабильной обстановки в стране.

Понятие механизма правоприменения.

Если правоприменение – одна из важнейших сторон функционирования государства и государственного аппарата, то необходимо понять – с чего начинается и чем завершается процесс правоприменения, какие последствия вызывает правоприменительный акт, т. е. каков механизм правоприменения.

Под механизмом правоприменения понимается совокупность взаимообусловленных и взаимосвязанных правовых средств, используемых государством, его органами, должностными лицами в целях обеспечения законного, справедливого, обоснованного применения права в соответствии с волей законодателя.

Механизм связывает применяемую норму права с ее полным осуществлением в поведении субъектов правоотношений – это система правовых актов, действий, решений компетентных органов и лиц, вслед за которыми появляются, проявляются и претворяются в жизнь организующая и обеспечивающая функции правоприменения.

Процедура правоприменительной деятельности, ее стадии. Применение права начинается с исследования обстоятельств дела и выбора правовой нормы, регулирующей данный случай и отношение. Фактические обстоятельства – это жизненные факты, образующие основу применения права. Установление фактических обстоятельств дела осуществляется с помощью доказательств. На этой стадии проясняется вопрос об основании для правоприменительной деятельности, в ходе которой предстоит издать специальное решение с целью наделения конкретных субъектов правами и обязанностями.

Под основаниями правоприменительной деятельности понимаются такие обстоятельства и ситуации в реальной жизни, когда компетент-

ному органу для возникновения и «движения» правоотношения необходимо принять индивидуально-конкретное властное решение. К таким обстоятельствам относятся следующие:

- когда определенные правоотношения должны пройти контроль со стороны соответствующих правоприменительных органов. Например, регистрация сделки между гражданами (купля – продажа) нотариальными органами;
- если возникает спор о праве и стороны не могут сами прийти к согласительному решению;
- когда ненадлежащим образом используются права и обязанности или существуют препятствия для их реализации;
- когда требуется официально установить наличие или отсутствие конкретных фактов и признать их юридически значимыми (признание в судебном порядке гражданина безвестно отсутствующим или восстановление прав по утраченным документам на предъявителя);
- когда имеет место правонарушение и правонарушителю необходимо установить конкретную меру юридической ответственности или определенные меры государственного воздействия. Акт применения вместе с соответствующей нормой права служит обязательным основанием ответственности в сфере правового регулирования;
- когда без правоприменительного акта не возникает правоотношение, не реализуется норма.
- Следующая стадия применения права – это выбор и анализ юридических норм для установления (образования) юридической (правовой) основы решения дела. Соответствующие действия касаются здесь, прежде всего текста правового акта. Выбор юридических норм на основании достоверного и точного законодательного текста осуществляется главным образом путем правовой квалификации (юридической оценки путем отнесения к определенным юридическим нормам) фактических обстоятельств дела. Доминирующим звеном (элементом) этой стадии деятельности является правильное использование воли законодателя, выраженной в подлежащей применению правовой норме, разрешение какой-либо конкретной жизненной ситуации в соответствии с этим.

Юридические коллизии и конфликты при применении правовых актов. Конституция РФ существенно расширила права субъектов Федерации, наделив каждый из них правом иметь свое законодательство (п. 1 ст. 5). В связи с этим возрастает возможность расхождений и противоречий между федеральным законодательством и нормотворчеством субъектов Федерации, равно как и различий в законодательстве достаточно многочисленных субъектов Федерации.

Нередко возникает необходимость определить:

- а) какой из двух конкурирующих законов является сильнее и должен действовать в том случае, если они противоречат друг другу;

б) какой закон (правовая норма) должен быть применен в конкретной ситуации, если она может подпасть под действие нескольких законов (правовых норм).

Почти всем государствам с федеративным устройством известны юридические конфликты – коллизии. Их причинами могут быть несовпадения политических или экономических интересов, а также неумение законодателей обеспечить необходимую в условиях федерации гармонизацию права. Правила по разрешению юридических коллизий должны быть едиными и установлены в централизованном порядке.

Конституция РФ относит разрешение коллизий к предметам ведения РФ как таковой (ч. 1 ст. 71), что обеспечивает единое правовое пространство России. Правила решения коллизий по вертикали, т. е. между федеральным законом и правовыми актами субъектов Федерации, основаны на принципе верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории страны (п. 2 ст. 4).

Единственное исключение из этого правила – когда федеральный закон противоречит нормативному правовому акту субъекта Федерации, изданному в рамках его исключительной компетенции (ст. 73); в этом случае действует нормативный правовой акт субъекта Федерации. Споры, возникающие в случаях коллизий по вертикали, решает Конституционный Суд РФ.

Конституция РФ содержит еще одну важную коллизионную норму: если международным договором установлены иные правила, чем предусмотренные национальным законом, применяются правила международного договора (п. 4 ст. 15). Для конституционного права важны привязки, определяющие, какой закон применяется к иностранцу – национальный или закон местожительства.

В российском законодательстве коллизионные нормы содержатся в гражданском, семейном праве и в законодательных актах других отраслей права.

Стадия решения дела и документального оформления принятого решения.

Решение юридического дела – это завершающая фаза, итог применения права. Его результат – индивидуальное государственно-властное веление, предписание, облакаемое в документальную форму, в форму акта – документа – приговора, решения, определения, заключения и т. д.

Следующая стадия правоприменительной деятельности – это реализация норм права в конкретных правоотношениях.

Под реализацией норм права понимается поведение граждан, иных лиц, государственных органов, соответствующее нормам права, или, иначе говоря, правомерное поведение. Нормы права и закрепленные ими субъективные права и обязанности воплощаются в конкретных действиях, поступках. Тем самым достигается конечная цель правового регулирования: В обществе создается система отношений, правовые порядки, которые желал ви-

деть правотворческий орган, принимая соответствующую норму права.

Реализация норм права – это воплощение предписаний государственных органов, должностных лиц в реальной деятельности субъектов права, превращение их требований в правомерное поведение.

Нормы права по характеру предписываемого ими поведения могут быть: обязывающими, запрещающими, управомочивающими.

Они воплощаются в соответствующем поведении. Реализация их в конкретных отношениях осуществляется в четырех формах: соблюдении, использовании, исполнении и применении.

Соблюдение – это форма реализации норм права, когда граждане, иные лица воздерживаются от совершения запрещенных правом действий. Установленные законом уголовные, административно-правовые и иные запреты не реализуются.

Использование права – форма реализации норм права, когда граждане, иные лица используют предоставленные им субъективные права в виде дозволений или правомочий. Субъект по своему желанию реализует предоставленные права собственными действиями либо вступает в конкретные правоотношения.

Исполнение – форма реализации норм права, когда граждане, иные лица исполняют возложенные на них обязанности. Субъект совершает действия, прямо предусмотренные нормой права. Обязанность признается исполненной при условии, что она выполнена вовремя, в надлежащем месте и надлежащим образом. Неисполнение обязанности, равно как и ее ненадлежащее исполнение, признается правонарушением и влечет за собой применение юридической ответственности.

Результаты правореализации – это конечный итог правомерного поведения субъектов, который и следует рассматривать в качестве социально ценных последствий. К ним можно отнести издание правового акта, наступление предусмотренных правом последствий, удовлетворение законных интересов субъектов, пользование материальными и духовными благами и т. д.

Таким образом, **применение права** – это осуществляемая в установленных законом формах специально-юридическая деятельность компетентных государственных органов и должностных лиц, а также на то уполномоченных общественных объединений по созданию юридических фактов, развитию новых отношений и событий путем реализации властных полномочий. Главным принципом правоприменительной практики является властный исполнительно-распорядительный характер деятельности, осуществляемый в определенных процессуальных формах.

Вопросы для самоконтроля и дискуссии

1. В каких формах материализуются результаты управленческой деятельности?
2. В нём смысл и содержание правотворческой управленческой деятельности?
3. Охарактеризуйте стадии процедуры издания нормативных актов.
4. Что такое правовой управленческий акт? Каковы принципы принятия и правила оформления правовых актов?
5. Что означает понятие «механизм правоприменения»?
6. Охарактеризуйте стадии процедуры правоприменительной деятельности.

Тема 12. Осуществление управленческой деятельности в организационных (не правовых) формах

1. Понятие организационного акта управления
2. Стадии организационно-управленческой работы по реализации правовых актов управления
3. Планирование как организационно-управленческая деятельность

12.1. Понятие организационного акта управления

Организационный акт управления – это любое действие исполнительного органа, должностного лица, не влекущее прямых юридических последствий, совершаемое ими в процессе управляющего, регулирующего воздействия, исполнительно-распорядительной деятельности в рамках их компетенции.

Сюда относятся: а) осуществление организационных действий, возникающих в повседневном процессе деятельности органов исполнительной власти (разработка проектов программ и планов, подбор и обучение кадров, контроль и т. п.; б) выполнение материально-технических действий вспомогательного, обеспечивающего характера в управленческой деятельности (ведение делопроизводства, обработка информации, налаживание информационной сети и т. п.).

Все эти организационные акты позволяют поддерживать способность к функционированию механизма действия правовых актов, осуществлять исполнительную власть.

Организационные акты управления можно различать:

- по направленности действий на **внутренние** – решение организационно-штатных вопросов, управление структурными подразделениями внутри органа, руководство персоналом и др. **Внешние** – обеспечение выполнения функций возложенных на орган связанных с выдачей лицензий, осуществлением государственной регистрации, предоставлением обязательных отчетов и другой исходящей информации;

- по способу выражения на словесные (письменные и устные) и конклюдентные (сигналы, знаки, жесты);

- по степени регламентации: урегулированные должностными инструкциями, методическими указаниями и т.п. и осуществляемые в рамках

Правомерность в деятельности (действиях) органов и должностных лиц исполнительной власти – это соблюдение законных границ усмотрения, «законного радиуса» при свободе усмотрения, соблюдения конституционного требования равноправия граждан. Исполнительная власть не должна обделять одного гражданина ради выгоды другого (принцип справедливости, равенства всех перед законом), должна соблюдать сдержанность в действиях по усмотрению (принцип самоограничения).

12.2. Стадии организационно-управленческой работы по реализации правовых актов управления

Реализация управленческого акта не сводится к его разовому пользованию, это процесс перманентного решения типичных, повторяющихся задач и новых, поддающихся регулированию принятыми нормами.

Обеспечение процесса реализации правовых актов достигается целенаправленной организационной, регулирующей, координирующей деятельностью аппарата. Эта деятельность включает несколько стадий:

- 1) информирование, познание акта;
- 2) принятие решений «во исполнение»;
- 3) конкретные оперативно-управленческие действия, поступки или осознанное воздержание от них;
- 4) контроль, оценка эффективности мер, коррекция правового поведения.

Названные стадии нельзя игнорировать или нарушать их последовательность.

1. Использование правовой информации – это первое и обязательное условие реализации закона (иного нормативно-правового акта), начальная стадия организационной работы.

В любом государственном учреждении необходимо иметь подразделение или выделить участок работы, по накоплению и обработке правовой информации, поручив его одному или нескольким сотрудникам.

Наиболее распространенной является правовая информация на бумажных носителях. Ее трудно обрабатывать, но она и наиболее доступна. Существуют официальные издания нормативных актов, которые публикуются также во многих периодических изданиях и в специальной юридической литературе, к ним относятся Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств, Сборники нормативных актов краевых, областных и иных органов, Собрание законодательства Российской Федерации и др.

В связи с расширением применения компьютеров получили распространение информационные базы на машиночитаемых носителях. Такие базы позволяют быстро получить необходимую правовую информацию. С помощью компьютерной техники можно обеспечить достоверность правовой информации, ее исчерпывающий характер и актуальность, означающую, что конкретный документ не отменен и обязателен к исполнению. Полезны периодические «выборки» норм из различных нормативных актов, регулирующих конкретные действия (отношения).

Успешная реализация правовых актов невозможна без выработки навыков их изучения и применения. Такими навыками должны владеть и сотрудники государственных органов, и граждане. Формы обучения могут быть различны. Не всегда эффективно индивидуальное изучение закона или иного нормативного акта, ибо не у каждого есть достаточная юридическая подго-

товка. Наиболее полезны юридические консультации, лекции, семинары, обсуждения, имитационные игры, а также занятия на постоянно действующих курсах повышения квалификации. Полезны изучение комментариев правовых норм, сравнительный анализ законов, обзор практики их применения. В общем, цель этой стадии сводится к овладению навыками решения трех задач: найти в опубликованных источниках необходимые нормативные акты; юридически правильно понять смысл, содержание акта (его статей, параграфов, глав); юридически грамотно применять его на практике.

В современных условиях владение этими навыками может быть показателем профессиональной пригодности руководителя, иного должностного лица, профессиональной квалификации любого управленца в рамках его служебных обязанностей. Это целесообразно зафиксировать в должностных характеристиках, должностных инструкциях, положениях о должностях.

2. Принятие решений в соответствии с нормативным актом – вторая стадия процесса его реализации, самостоятельный участок организационной работы.

На каждом уровне управления нужны акты «во исполнение» закона, но без его дублирования. Это могут быть общерегламентирующие акты, акты местного значения, конкретные решения по реализации закона, относящегося к сфере деятельности министерства, администрации, учреждения. В числе мер могут быть, к примеру, экспресс – информация о законе, внесение изменений в положения о структурных подразделениях, новые должностные инструкции, издание приказа с выработкой мероприятий по линии всех или многих служб, конкретные поручения, инструктивные совещания и т. д.

Для обеспечения системной реализации законов используются целевые программы по реализации однородных или взаимосвязанных норм базовых законов, в которых предусматриваются общие меры по их выполнению. Такие целевые программы утверждаются, как правило, решением компетентного органа – это повышает их значимость и ответственность за выполнение планируемых мероприятий.

Планируемые мероприятия следует формулировать конкретно: что предполагается сделать, какими должны быть результаты, кто является исполнителем или ответственным за мероприятие и когда оно должно быть выполнено. В число мероприятий должно быть включено:

- перечень актов, которые надлежит принять во исполнение и развитие законов, с соблюдением при этом духа и буквы законов;
- расчеты материально-финансовых средств, необходимых для реализации целевой программы;
- перечень организационно-управленческих мероприятий, которые необходимо провести в соответствии с базовыми законами;
- перечень мероприятий по совершенствованию правозащитных

процедур и деятельности правоохранительных органов;

- контроль за результатами действия законов и подготовка предложений по их совершенствованию;
- сбор и оценка информации о реальных изменениях в регулируемой сфере.

3. Организационно-управленческие действия – третья центральная стадия процесса реализации правовых актов.

На этой стадии вносятся необходимые изменения в «набор» функций, полномочий органа, службы, структурных подразделений. Уточняется содержание Положений об органах, службах, должностных инструкций, методов управляющего воздействия (с акцентом на прогнозные оценки, стимулирование предпринимательства, самоорганизации в управляемых объектах и др.).

Важное значение имеет изменение и совершенствование отношений между органами, службами, учреждениями. Речь идет о знании прав и обязанностей партнеров по «вертикали» и «горизонтали», их возможностей, способов взаимодействия, выбора правильных форм сотрудничества, соблюдении своих обязанностей перед партнерами.

Серьезное внимание следует уделить кадрам, их рациональной расстановке, переквалификации и ориентации на новый объем и характер функций, полномочий, на умение инициативно и своевременно принимать обоснованные решения, предвидеть развитие процессов в сфере, регулируемой законом. Целесообразно предусмотреть в контактах с руководителями, специалистами по исполнению законов показатели их деятельности, основания и виды поощрений и ответственности, рамки возможного предела действий «по усмотрению».

4. Оценка эффективности реализации правовых актов – эта стадия организационной работы аппарата государственного органа как бы завершает цикл действия акта.

Здесь необходимо:

- **сопоставить нормы** и закон в целом с фактическими результатами в регулируемой сфере на основе статистической и тематической информации;
- **выявить типичные нарушения закона.** Таковыми могут быть: принятие решения вопреки норме закона; неверное толкование норм; применение части норм, а не целостности; вмешательство в компетенцию других органов, организаций; ограничения прав граждан; не использование норм закона; непринятие решений в соответствии с законом; ошибочное применение норм;
- **установить причины нарушений закона.** Таковыми могут оказаться: экономические факторы, политическая нестабильность, слабая работа государственных органов, неприменение мер ответственности, низкое качество норм закона, бессистемное принятие закона, недостаточная пра-

вовая культура граждан.

В заключение необходимо подчеркнуть, что выполнение закона или иного правового акта не допускает использование какого-либо одного средства. Напротив, механизм реализации акта включает комплекс необходимых средств: юридических, социально-политических, экономических, психологических, организационных. Системность реализации акта означает осуществление всех его элементов, с одной стороны, всех взаимосвязанных актов – с другой. В реализации акта должны участвовать все субъекты, предусмотренные его нормами: исполнительные органы, местное самоуправление, предприятия и учреждения, общественные объединения, СМИ, судебные-прокурорские органы, наконец, все должностные лица и граждане. Необходимо учитывать специфику реализации разных правовых актов и умело применять набор тех или иных средств, методов, приемов.

12.3. Планирование как организационно-управленческая деятельность

1. Характеристика процесса планирования. Виды планирования. Процесс планирования. Раскрывая данное понятие, необходимо отметить, прежде всего, тот факт, что в литературе синонимом используется «плановый процесс». Это понятие необходимо пояснить.

Плановый процесс как понятие можно использовать в двояком смысле. **Широкое толкование** обозначает любой процесс, возникший не стихийно, развивающийся не спонтанно, а в рамках замысла, предусмотренный, предвиденный, ожидаемый. Этот процесс не в системе, не в субъекте управления, а в обществе, внешней среде, в объекте.

Более **узкое толкование** понятия «плановый процесс» – предполагает ограничение его в управленческом пространстве как административно-плановый процесс – это действия, совершаемые субъектами управления и связанные с определением показателей экономического и социального развития объекта управления. Именно как административно-управленческую категорию необходимо использовать понятие «плановый процесс» в одном синонимичном ряду с другими: процесс планирования, планирование.

Планирование можно по-разному применять к целому ряду видов управленческой деятельности. Общее у них то, что планирование используется для разрешения проблем. Диапазон проблем, с которыми сталкиваются органы государственного и муниципального управления, велик, и поэтому к планированию в разных ситуациях подходят по-разному.

В управленческой литературе даются различные формулировки планирования:

- это процесс определения соответствующих будущих действий через последовательность выборов этих действий;

- это предвидение при одновременном формировании и осуществлении программ;
- это процесс подготовки ряда решений для осуществления по следующим действиям, направленных на достижение целей предпочитаемыми средствами;
- это способ логического преобразования намерений, фактических данных и предположений в пригодную для целедостижения политику.

Любое из этих определений допускает, что у субъекта планирования есть четко сформулированные цели и возможность (условия, ресурсы) получить и использовать информацию для **выработки политики**.

Намерения и цели, которых надо достичь, формулируют либо лица, принимающие решения (ЛПР) в организациях, либо полномочный орган предписывает организации выполнение определенных задач. Чтобы выполнить поставленные задачи, организация должна планировать свою работу. Для этого ей нужно «провести инвентаризацию» своих возможностей, как внутренних (по отношению к организации) факторов, таких как ее активы и особенности персонала и т. п., так и факторов воздействия со стороны окружающей среды, таких как курс правительства, соотношение политических сил, запросы граждан и т. д.

Особое значение организация работы по планированию имеет для органов исполнительной власти всех уровней. Последние осуществляют разнообразные и масштабные функции, реализуют широкие полномочия – самостоятельно или через другие органы управления: территориальные либо функциональные. Нормальную работу всего этого сложного механизма, достижение согласованности можно обеспечить только путем четкого планирования работы. Нельзя обеспечить компетентный подход к делу, если сама деятельность органов управления и его сотрудников не введена в организованное, целенаправленное русло.

План – это специфический акт управления. Плановый акт – это решение, посредством которого определяются конкретные результаты (как задачи) для выполнения намеченной цели в какой-либо сфере деятельности (в экономической, социальной, хозяйственной или какой-либо иной) организации в течение установленного срока.

Существо и содержание любого плана составляют **плановые показатели**. Их характерные черты:

- они всегда адресны;
- рассчитаны на определенный период, установленный срок;
- имеют организационное значение, фокусируют внимание на решении важнейших задач;
- исчерпываются однократным, хотя и длительным исполнением;
- теряют силу по истечении планового периода независимо от исполнения;
- не изменяют и не отменяют правовых норм;

- отмечаются особым порядком (процедурами) изменения;
 - органически сочетаются с экономическим ресурсным обеспечением возможности их исполнения и стимулированием;
 - не обеспечены сами по себе санкциями;
 - приобретают обязательную силу после утверждения в виде определенной системы показателей;
- важно учитывать и соподчиненность многих плановых показателей (заданий) по уровням системы управления.

Плановый акт принципиально отличается от нормы права: в нем нет и не может быть гипотезы. Плановый акт – это ненормативный, юридически обязательный к исполнению акт. Отрицание нормативного характера плана ни в коей мере не снижает статуса, авторитета, плана.

План – это эффективное средство достижения цели, которое требует предпринять одновременно или в последовательности определенные действия.

План принятый становится политикой. Принятие плана формирует особую творческую атмосферу в коллективе: повышает ответственность руководителя и исполнителей; ибо создает конструктивную напряженность, оказывает организующее воздействие, побуждает браться своевременно за выполнение решений и задач, анализировать ход работы, выявлять и устранять недостатки.

Органы исполнительной власти должны уметь приспособиться к меняющейся внешней среде, и поэтому администрирование как процесс социального управления и организационного строительства должно быть ориентировано на среду. Чтобы деятельность руководителя была результативной, он должен сосредоточить внимание на планировании развития организации в целом, социально значимых изменений, а не на искусственно выделенных участках внутри организации.

Таким образом, планирование связано с достижением желаемых будущих состояний, которые маловероятны без вмешательства человека (субъекта управления).

Виды планирования. По методологии процесса планирования различают:

- формальное планирование (когда сужается область проблемы для того, чтобы использовать количественные модели и технику оптимизации плана);
- инкрементальное планирование (используется здравый смысл, чтобы произвести незначительные модификации существующих политик). Здесь полагаются на политические торги и компромиссы для достижения консенсуса);
- системное планирование – более широкий подход, который базируется на совокупности количественных и качественных методов, на поиске соединения инкрементализма, оптимального и возможного планирования с учетом множества участвующих сил и отношений между ними.

Формальное планирование – это путь мышления, когда планы определяются посредством «фактов», как они представляются, а не субъективными суждениями или интересами исследователя – аналитика.

Ищутся решения, а не перспективы в проблеме планирования. Формальное планирование предполагает, что после того, как план составлен, его реализация будет естественно или механически следовать логике его формализации. Подобно тому, как проблемы считаются объективными состояниями, существующими независимо от ценностей и восприятия, считается, что обоснованность предполагаемого плана говорит сама за себя. Другими словами, считается, что обоснованность плана опирается не на восприятие потенциальных пользователей, а скорее на соответствие критериям, методологическим установкам.

Эти критерии исключают интуицию, личные убеждения, здравый смысл или практический опыт. Следовательно, они освобождают специалиста по формальному планированию от необходимости в консультациях с теми, кто действительно будет реализовывать план, или с тем, кто вложил капитал в дело. Сторонники этого подхода потратили много времени и интеллектуальной энергии на изобретение и совершенствование процедур прогнозирования и оптимизационных моделей.

Инкрементальное планирование – антипод формальному.

Здесь и не требуют от плановых разработчиков четких критериев, ибо каждый автор альтернативной политики может описать и расставить по приоритетности критерии составления плана, придерживаясь единственно значимого для него набора ценностей. При инкрементальном планировании редко бывает установлена твердо определенная стратегия реализации. Интерпретация и способ выполнения плана часто бывает делом тех администраторов, которые в повседневной деятельности испытывают его воздействие, приспособляются и модифицируют планы согласно личной интерпретации цели.

Сильные стороны инкрементального подхода: признает человеческий и политический аспекты планирования и тем выигрывает по сравнению с безыскусственностью формального планирования. В нем допускается, что в жизни немного известно определенно, проблемы не статичны, а динамичны и, следовательно, маловероятно, чтобы они остались решёнными надолго (до конца).

Системное планирование. Проблемы при таком подходе не решаются, а скорее разрешаются и постоянно переопределяются через процесс их изучения. Планирование понимается не как дискретная деятельность, а как непрерывно развивающийся процесс. Подход предполагает, что будущее неопределенно и не может быть предсказано исходя из условий настоящего и прошлого. Акцент ставится на создание альтернативных сценариев будущего, с опорой на сегодняшнее.

Все данные прогнозов основаны на теории (современные знания) и контексте идей (субъективной интерпретации значения, проблемы, которая есть у авторов системы). Определение и структурирование проблемы – наиболее важные действия для специалиста по системному планированию.

Принимая все это во внимание, специалист по системному планированию подходит к проблеме с несколькими допущениями. Главное допущение: 1) проблемы и их решения не остаются неизменными, а постоянно видоизменяются; 2) к формулировке проблемы привлекаются несколько факторов альтернативы и предпочтения которых могут быть множественными и конфликтующими. Появляется при этом вероятность того, что заданная альтернатива приведет к оптимальному результату; 3) структурирование проблемы не состоит в перечне фактов и цифр (как в формальной аналитике) и не возникает из представления предпочтений нескольких высокопоставленных ЛПР, как допускает инкрементализм.

2. Перспективы планирования. Сегодня стоит задача восстановить стратегическое управление и стратегическое планирование в масштабе страны, регионов, муниципальных образований. В стратегическом планировании должны участвовать все руководители высшего звена соответствующего уровня управления, которые формулируют цели, задачи и вырабатывают стратегию их достижения. Стратегическое управление и планирование обеспечивают эффективность управления за счет достижения взаимопонимания в обществе, коллективе целей развития, за счет координации действий и контроля. Но положительный результат стратегического управления и планирования напрямую зависит от моральных качеств руководителей – стратегов. Это четкая идеологическая позиция, мировоззрение, соответствующее взглядам, представлениям, господствующим в обществе (организации), черты лидера, перспективное мышление, приверженность ценностям демократии.

Планирование в территориальных (местных) органах власти – в городах, муниципальных образованиях.

Законодательство о местном самоуправлении (законы, уставы) содержит основу для современной системы планирования, требующей от местных органов власти сверстывать планы для своих районов и контролировать землепользование в них. Используется общее (объединенное) планирование. Совершенствование планирования местными органами власти необходимо связывать со следующими мерами:

- в соответствии с принципом гласности обнародовать проекты планов экономического и социального развития территории и призвать общественность вносить в них свои коррективы, одновременно организуя самую широкую сеть каналов связи;
- ввиду комплексного характера местной политики при планировании и управлении различными сферами привлекать к участию в ней орга-

низации местного гражданского сообщества, межправительственные организации (образования), созданные при муниципалитетах;

- использовать такую инновационную технологию в управлении, как создание корпораций городского планирования и развития с целью привлечь людей с опытом предпринимательской и аналитической деятельности и приумножить потенциал (финансовые, кадровые ресурсы);

- интеграция совместных усилий местного населения и органов местного самоуправления будет достигнута, если процесс планирования возглавит и будет контролировать глава местной исполнительной власти, а принятие решений будут координировать члены руководства при главе исполнительной власти и параллельные политические структуры, состоящие из выборных населением районных советников.

3. Процедуры планирования. Процесс планирования независимо от подхода (вида планирования) делится на следующие основные стадии: предплановая подготовка; разработка планов; утверждение их; возможное изменение; организация выполнения; контроль за выполнением (шесть стадий).

Юридическое значение процедур планирования состоит в том, что они охватывают такие действия, которые вызывают изменения в объеме, составе, распределении и использовании прав субъектов планирования, а также в составе и назначении обязанностей – источников обеспечения этих прав.

1) Стадия предварительная (предплановая), в специальной литературе иногда именуется стадией предплановых разработок. Ее содержание составляют юридические действия и отношения, связанные с подготовкой предплановых документов (концепции развития, прогнозных документов, фиксирующих возможную степень достижения конкретных целей, комплексной программы развития объекта планирования, проектов планов и т.д.).

Предплановая стадия предполагает структурирование проблемы. Эта процедура означает, что определяется цель (одна или несколько) и ограничения, налагаемые на их достижение. Ограничения могут быть политическими, экономическими, социальными, технологическими, экологическими и т. п. Проблему нужно сформулировать таким образом, чтобы оставить возможность для некоторого рода вмешательства в управление. При этом необходимо усвоить, что разработка, утверждение и использование предплановых документов в общем процессе планирования нуждается в более четкой нормативной документации.

2). Стадия разработки планов начинается уже с момента выражения инициативы будущих исполнителей планов, направляемой государственными заказами и контрольными цифрами. Поэтому действия субъектов предплановой разработки дополняются действиями субъектов подготовки проектов плана и их представления в вышестоящие органы, а также действиями по утверждению планов и доведения до исполнителей. Главными субъектами возникающих при этом отношений выступают плановые орга-

ны. Перед ними стоит ряд организационно-правовых задач: методическое руководство работой отраслевых органов, первичных звеньев системы управления при подготовке ими планов; утверждение единых форм и показателей плана и методики их расчетов; конкретизация показателей и форм применительно к специфике различных отраслей производства (хозяйства). Организация работ по составлению проектов планов и рассмотрению проектов планов нижестоящих звеньев.

Представляя проекты планов, первичные звенья обязаны доказать, что в основу проекта положены прогрессивные нормы и нормативы, расчеты по видам работ, затратам труда, сырья, материалов и топливно-энергетических ресурсов.

3) Стадия утверждения плана – ее следует считать заключительной стадией процесса планирования на всех уровнях.

Органы общей компетенции всесторонне и окончательно рассматривают проекты планов. Процедура эта включает: детальное предварительное изучение проектов комиссиями, образуемыми правительствами (местными органами власти); анализ предложений этих комиссий и принятия по ним решения; внесение поправок и уточнений в проекты планов; урегулирование разногласий по проектам, возникающих между плановыми органами, с одной стороны, и органами общей компетенции, отраслевыми органами (подразделениями) управления – с другой; всестороннее рассмотрение проектов в целом; принятие решения о проекте плана, внесение плана на рассмотрение соответствующему представительному органу власти.

Именно с момента одобрения исполнительным органом власти начинается отсчет сроков доведения юридически обязательных плановых заданий до исполнителей.

4) Стадия изменения плана вызывается необходимостью приспособить утвержденный план к действительным, конъюнктурным, изменчивым условиям экономического и социального развития.

Основное назначение этой процедуры состоит в поддержании регулятивной роли права. С содержательной стороны в процедуре изменения планов выделяются операции получения информации о ходе выполнения планов; анализа оперативной информации, в том числе отчетно-статистической, отчетов и других данных о проверках выполнения планов; уяснения тенденций фактического экономического и социального развития; направления обратной информации, выдачи предписания с целью ликвидации отклонений от планов. Юридическая сущность предписаний состоит в установлении нового планового задания или снижения задания.

5) Стадия организации выполнения плана связана с правоприменительной политикой органов власти и управления, нормативной и организационной деятельностью администрации различных уровней управления. При этом складываются отношения по поводу определения фондов

стимулирования, показателей стимулирования, нормативов образования фондов стимулирования, показателей напряженности планов, оценки напряженности планов.

План должен обеспечивать выполнение установленных плановых заданий и рациональное использование материальных и людских, природных и духовных ресурсов. Отношения, возникающие в связи с распределением, расходованием и выплатой средств из фондов стимулирования, регламентируются нормами трудового, гражданского, финансового и других отраслей права.

б) Стадия контроля выполнения плана – относительно самостоятельная стадия процесса планирования. Процессуальные отношения возникают по поводу контроля за выполнением плановых заданий и анализом такого выполнения; сравнения величины реальных показателей деятельности с установленным планом; фиксации результатов такого сопоставления в форме, удобной для получения данных об отклонениях от показателей, закрепленных планом; определения звена, характера, причин невыполнения.

Важное место в системе этих процедурных отношений занимают отношения, связанные со сбором информации с мест (отчеты, сообщения, первичные документы и т. д.), получение статистической отчетности.

В ходе реализации процедуры контроля за выполнением плана решаются задачи обнаружения возможных ошибок в самом плане, предупреждения срывов в его выполнении, повышения эффективности планирования, предотвращения ошибок, внесения исправлений в порядок разработки планов.

Вопросы для самоконтроля и дискуссии

1. Дайте характеристику и классификацию организационных актов управления.
2. Проанализируйте специфику каждой стадии организационной работы по реализации закона.
3. В чем смысл планирования как организационно-управленческой деятельности государственного органа?
4. Какие требования необходимо учитывать при составлении плановых показателей?
5. Какие существуют подходы к составлению планов (виды планирования)?
6. Охарактеризуйте специфику объективно необходимых стадий процесса планирования и проблемы, возникающие на каждой из стадий.

Тема 13. Управленческие решения

1. Понятие, специфика и виды административных управленческих решений
2. Оптимизация управленческих решений
3. Разработка управленческих решений
4. Организация исполнения управленческих решений

13.1. Понятие, специфика и виды административных управленческих решений

Управленческое решение – это основной ключ управления.

Для административного работника, менеджера важно определить управленческое решение как результат осознанного выбора между несколькими альтернативными линиями поведения и действий, именно в силу этого оно становится предписанием, обязательным к исполнению.

Управленческое решение – это средство, процесс и результат выбора цели и способа ее достижения, связующее звено между познанием управленческой ситуации и тем или иным вариантом поведения, действий человека. Оно обязательно императивно, так как обладает не только правонаделением, но и принуждением. Опираются на правовые акты, что дает возможность субъектам управления легитимным образом прибегать к различным инструментам воздействия на исполнителей. Связано с использованием бюджетных средств (средств налогоплательщиков) и соответственно чреватыв невосполнимыми социальными издержками, социальными катаклизмами.

На характер управленческих решений влияет также специфика государственных организаций, выражающаяся в высокой значимости иерархических отношений. В этих условиях решения детерминированы не только правовыми нормами, но и безусловной обязательностью исполнения директивных предписаний вышестоящих органов. Подобная целенаправленность административной деятельности обуславливает немалые ограничения в сфере работы с управленческими решениями, в их числе – уменьшение потенциального числа разрабатываемых альтернатив.

Административное управление – это односторонний юридический акт, издание которого не требует согласия адресата с органом административного управления или иным юридическим лицом, выполняющим административные функции, оно вносит изменения в существующий юридический порядок путем наложения каких-либо обязательств на граждан или предоставления им каких-либо прав.

Иерархичность структуры государственного органа дает основания для различения двух типов решений реальных и формальных. В организационной иерархии всякое решение должно приниматься в том подразделе-

нии, где аккумулированы наибольшие массивы необходимой для этого информации. «Реальные» решения разрабатываются на низших ступенях организационной иерархии, ближе всего стоящих к объекту управления и более других знающих проблемную ситуацию. Они на высших уровнях организации трансформируются в «формальные», т. е. утверждаются без сколько-нибудь серьезного анализа их сути. Различия между «реальными» и «формальными» решениями тем заметнее и значительнее, чем больше уровней в иерархии и чем больше удаленность друг от друга массивов информации, сосредоточенных на соответствующих уровнях.

Возвращаясь к упоминавшемуся выше утверждению, необходимо отметить, что управленческие решения, как правило, безальтернативны, во всяком случае, их не принято оценивать с позиции возможных последствий. Причина этого по большей части заключена в том очевидном факте, что правовая норма образует их неременную составляющую. Предполагается, что возможные потенциальные последствия альтернатив были учтены полномочными субъектами в процессе разработки используемых нормативных документов. Но такой подход не может казаться безупречным. Правовая норма, будучи обязательным элементом управленческого решения, сокращает число возможных альтернатив – сокращает, но не исключает возможность выбора. На практике такую возможность необходимо учесть, использовать, исходить из того, что правовая норма, задающая рамки решения, не исключает возможность разработки нескольких вариантов решения одной и той же проблемы, способов ее реализации. И отсюда еще раз уместно подчеркнуть роль субъективного начала в процессе принятия решений в рамках правовых норм, творческого следования не только (не столько) букве, но духу закона.

По своей целенаправленности, социальной значимости, масштабу управляющего воздействия на общество, его различных сфер, решения можно охарактеризовать как политические (политико-управленческие) и административные (административно-управленческие).

Политические – определяющие развитие основных сфер общественной жизни, имеющие общую социальную значимость. Политические решения имеют следующие признаки: они общезначимы, касаются судеб, интересов многих людей; в процессе их подготовки участвуют не всегда единомышленники, но и оппоненты, имеющие несхожие цели, исповедующие различные ценности, обладающие разной силой влияния; они всегда коллективны и направлены на гармонизацию (сближение) ценностей, задач, целей и средств; основываются на обсуждении различных альтернатив, с которыми отождествляют себя конкурирующие группы; в итоге свидетельствуют о реальном распределении власти, влияния и силы групп, участвующих в принятии политических решений.

К общеполитическим правовым решениям относятся Конституция

и законы, принимаемые законодательным органом государственной власти и имеющие первичное и общеобязательное значение для всех иных решений и действий. Программные документы Президента, Правительства, решения высших органов государственной власти, содержащие концепции общественно-политического развития, постановку общих целей и концентрированные оценки ситуации. Особую политическую значимость имеют федеральный бюджет, принимаемые правительственными структурами решения о распределении национальных ресурсов: они оказывают существенное влияние на общенациональный уровень экономики как в государственном, так и в частном секторе.

Разновидностью политических решений являются акты федеральных и региональных отраслевых и функциональных органов управления. Выполнение содержащихся в них требований обязательно для организаций и лиц, относящихся к сфере полномочий органов, принимающих данные решения: их можно характеризовать как административно-политические.

Большую группу политических решений составляют решения представительных органов местного самоуправления. Решения, принимаемые территориальными органами, относятся чаще всего к числу политических: комплексные программы, проекты и т.д. С их помощью регулируется жизнедеятельность местного сообщества, решаются вопросы экономического, социального и культурного развития муниципального образования, обеспечивается выполнение актов государственных органов власти.

Политические решения можно различать по методу (модели) принятия решения, характеру процесса выбора альтернативных вариантов (проектов): демократические, когда выбор осуществляется согласно мнению большинства, при этом в процесс подготовки решения вовлекаются различные социально-политические силы. **Консенсусные**, когда выбор делается на основе достигнутого согласия. **Компромиссные**, когда выбор осуществляется с учетом определенного сочетания интересов отдельных социальных слоев, включая группы интересов и давления (лобби).

Административно-управленческие решения определяют способы непосредственного (прямого) оперативного воздействия на управляемый объект. Они основаны на полномочиях, праве руководителя, авторитете власти субъекта управления, на принципе обязательного и точного их выполнения подчиненными. Они имеют свое функциональное назначение, не противоречат политическим решениям, а, скорее, дополняют их, ибо всякий административный акт (директива, приказ, распоряжение и др.) – подзаконный и выступает комплексным проявлением практического использования закономерностей, развития объекта управления в сочетании с умением руководителей пользоваться предоставляемыми полномочиями в становлении, функционировании и развитии субъектно-объектных отношений. Научное административное решение не имеет ничего общего с

обюрокращенным администрированием, с субъективизмом и волюнтаризмом, нарушением прав и свобод человека.

Административно-управленческие решения целесообразно разделить на две группы. К **первой** относятся те, что связаны только с организацией работы непосредственно в аппаратах органов государственного управления. Это так называемые внутриорганизационные решения. Они могут быть направлены на улучшение планирования, контроля, профессиональной подготовки кадров и т. д. **Вторую** группу составляют управленческие решения, обеспечивающие взаимодействие с внешней средой, определяющие основные направления государственной управленческой деятельности. Такие решения условно можно назвать внешними, лучше – публичными, именно они чаще всего дополняют политическое содержание, принимаются во имя их исполнения.

По основаниям принятия административно-управленческие решения также подразделяются на две группы. **Одна группа** включает в себя решения, принимаемые во исполнение установлений вышестоящих субъектов управления, – исполнительные решения. **Другая** – содержит решения, принимаемые по собственной инициативе субъекта управления на основе выявленных им проблем и самостоятельной постановки задач по их преодолению.

Критерием для классификации управленческих решений является *масштабность* выполняемых посредством этих решений задач. В данном случае решения могут быть подразделены на стратегические (ориентирующие, установочные), тактические (частные, оперативные), ситуационные.

Развитие социальных систем имеет вероятностный характер. Даже самый совершенный прогноз не в состоянии однозначно предвидеть конкретный ход событий. Именно это обстоятельство обуславливает необходимость тактических решений, принимаемых в русле единой стратегии. Оперативные решения направлены на выполнение неотложных задач повседневного управления силами и средствами управляющей системы. В эту группу входят, например, решения, связанные с организацией выполнения комплексных программ, других решений вышестоящих органов или собственной организации, с регламентированием управленческих процессов предварительно заданными параметрами, коррекцией управленческого процесса в случае необходимости (в соответствии с изменениями в ситуации, достигнутым уровнем решения вопроса, а также с учетом ресурсов).

В условиях риска (вероятностной определенности) и в условиях неопределенности акцент делается на конкретное ситуационное решение – это, как правило, способ управления непрограммируемой, неструктурированной, непредсказуемой средой, когда требуется быстрое реагирование.

По степени уникальности управленческие решения делятся на творческие, незапрограммированные, новаторские, стандартные, запрограммированные, простые, бинарные (да или нет), повседневно-рутинные.

Решение **незапрограммированное** связано с ситуацией, когда у ЛПР нет приемлемых альтернатив, когда приходится предпринимать действия в новой или неопределенной проблемной ситуации или в проблемной ситуации с неизвестными факторами воздействия и нет возможности положиться на готовое решение. В этом случае для принятия решения рекомендуется использовать структурированный подход к принятию решений, разнообразные вспомогательные наглядные методы и методологии разработки управленческих решений, релевантные проблемной ситуации (методологию «мягких систем», системную технологию вмешательства, организационное развитие и др.).

Решение **запрограммированное** – то, что неоднократно принималось ЛПР в подобных проблемных ситуациях, когда можно сказать, что есть программа решения проблемы и ЛПР знает, что надо делать, имеет готовый рецепт решения проблемы. Стандартные решения характерны для стабильной ситуации, если организация из года в год решает повторяющиеся задачи, имеет относительно устойчивую среду, простые информационные и производственные связи, определенные цели. При этом, конечно, готовые рецепты иметь полезно, но, с другой стороны, всегда существует опасность того, что готовый рецепт окажется неправильным, так как ситуация может измениться с тех пор, как в последний раз решалась подобная проблема.

По способу принятия управленческие решения различаются как коллективные (коллегиальные) и индивидуальные.

Коллективные решения имеют несомненные достоинства, ибо увеличивают управленческий потенциал. Впрочем, они могут иметь и недостатки. Нужно предусмотреть следующее: группа затрачивает на принятие решения больше времени, чем одно лицо; отдельные члены коллектива в силу занятости иного рода, по другим причинам недостаточно активны; группа может принять решение, которое не сообразуется с целями организации, так как люди зачастую руководствуются личными интересами или интересами представляемых ими партий, групп лобби, которые приходят в столкновение с комплексными целями организации.

Индивидуальное (интуитивное) решение предполагает определенную профессиональную подготовку, умение охватить все стороны вопроса, быстро анализировать материал большой сложности, систематизировать его, выделить существенное. Здесь нужен широкий кругозор и интеллект управленца.

Для классификации управленческих решений могут быть приняты иные критерии. Так, с учетом времени действия решений различают: решения, рассчитанные на определенный период (установочный приказ, план на год, полгода, квартал); решения, срок действия которых заранее не устанавливается, и они действуют до тех пор, пока не отменяются или изменяются (например, инструкции); решения, прекращающие свое действие по мере их исполнения, они обычно принимаются в случаях, когда предусмотреть зара-

нее конкретный срок их действия не представляется возможным.

По юридическим свойствам можно различать решения нормативные и ненормативные (для индивидуального адресата или случая). В свою очередь, нормативные решения подразделяются на императивные, т. е. содержащие строго обязательные предписания, и диспозитивные, т. е. определяющие лишь общие правила поведения.

Рассмотренная классификация управленческих решений носит во многом условный характер. Каждое решение в комплексной характеристике может быть отнесено к целому ряду групп, типов решений так же, как каждый из критериев, имеющий самостоятельное прикладное значение, обеспечивает охват всей совокупности групповых управленческих решений, дает возможность в конечном счете определить специфику процесса выработки каждой группы решений.

Независимо от того, к какому классу, группе относится то или иное управленческое решение, оно должно соответствовать следующим требованиям: прежде всего оно должно быть в достаточной степени научно обоснованным, отражать объективные закономерности общественного развития, вытекать из анализа полной и достоверной информации системного подхода к обоснованию целей, задач, ресурсов.

Условием эффективной управленческой деятельности и требованием, предъявляемым к каждому решению, выступает его своевременность. Соблюдение данного требования предполагает обязательное обоснование целесообразности каждого решения с учетом реальных потребностей, оценки новизны целей и задач, выяснения ожидаемых последствий. Формальное же отношение либо игнорирование указанного требования приводят к бессмысленному росту невыполненных бумажных предписаний, дезорганизует управление.

Выполнение этих объективных требований зависит от компетентности, т.е. знаний, опыта, квалификации работников, подготавливающих и принимающих решение, их умения ориентироваться в разнообразных управленческих ситуациях, правильно оценивать обстановку. Эти субъективные моменты не менее значимы, чем объективные условия. Как уже указывалось, на качество решений могут влиять предвзятость, перестраховка, ведомственная ограниченность, стремление избежать ответственности, что влечет за собой принятие непоследовательных, половинчатых решений или неприятие их вообще.

13.2. Оптимизация управленческих решений

Оптимизация как процесс выбора наилучшего варианта предполагает определение и установление минимального или максимального значения критерия для отбора. Наилучший вариант выполнения поставленных

задач в соответствии с выбранными критериями и учетом меняющихся ограничений и есть оптимальный. Ограничения же представляют собой условия, при которых осуществляется такой выбор. Критерием оптимальности может быть минимизация степени риска, затрат ресурсов, временных, материальных, финансовых, трудовых, духовных (сил) и пр.

Оптимальное – если соответствует максимально критериям выбора решений. Способы достижения решений включают: формулировку целей таким образом, чтобы они ориентировали на результаты более значимые, чем те, которые традиционно считаются наилучшими, но в то же время реалистичные; поиск средств и методов, которые приносили бы значительный эффект одной стороне, но в то же время означали минимальные расходы (потери) для другой; привлечение такого внешнего эксперта, агента (например, государственного ведомства родственной сферы деятельности), который для достижения оптимального решения проблемы мог бы предложить существенные результаты обеим сторонам; разработку единых пакетов таких мер, частичная реализация которых обеспечивала бы достижение сравнительно либеральных целей, а частичная реализация других

В практике управления социальными системами принимаемые решения многокритериальные. Как показывает опыт, нередко вариант, оптимальный по одному критерию, далек от оптимальности по другому. Обычно это конфликт между степенью достижения поставленных целей и ресурсами. При многокритериальных решениях субъекту управления приходится прибегать к компромиссу: выбирать наиболее важный, по его мнению (или мнению линейного начальника, либо мнению политического руководства), критерий, а остальные отвергать или давать «весовые» оценки различным критериям и учитывать их при определении наилучшего варианта.

Критерии выбора варианта, по существу, представляют собой факторы, учитываемые при выработке и принятии решения. Чем больше количество факторов учитывается, тем в большей мере усложняется поиск оптимального варианта.

Оптимизация должна дать ответ на следующие вопросы: каково будет состояние проблемы по каждому варианту после ее решения; сколько времени и какие средства будут необходимы; как и какие трудности нужно преодолеть при реализации различных вариантов; как будет отражаться каждый вариант на социальном организме в целом.

Исследователей и работающих в сфере управления практиков не должно смущать, что часто существует только теоретическая возможность нахождения оптимального варианта решения. В реальной действительности управленцам приходится иметь дело с решениями, лишь в той или иной степени приближающимися к оптимальным.

Общая характеристика методов оптимизации управленческих решений.

Эвристические методы применяются для оптимизации управленческих решений в тех случаях, когда невозможно описать в формализованном виде основные элементы, составляющие проблемную ситуацию. Связи между ними, ограничения, накладываемые на решения, т. е. когда нет возможности применить математическое моделирование или если проблема не нова, но для ее решения существует небольшое количество достаточно очевидных вариантов.

Так, простейшими эвристическими методами оптимизации решений являются метод исключения второстепенных факторов и метод ограничивающего фактора.

Первый из названных методов сводится к тому, что субъект управления ограничивает количество критериев оптимальности путем исключения из них, по его мнению, незначительных.

Второй метод заключается в выявлении фактора, в наибольшей степени препятствующего достижению поставленной цели. Такой фактор называется ограничивающим. В данном случае приемлемыми вариантами решений являются только те, которые ведут к преодолению влияния этого фактора. В органах управления к подобным факторам могут быть отнесены: недостаточная штатная численность; низкий уровень технического оснащения; некомпетентность исполнителей и т. п.

Эффективность применения эвристических методов значительно повышается при одновременном использовании формализованных методов прикладной математики. Последние отличаются от классических математических универсальных методов тем, что разрабатываются на их основе, но для решения конкретных практических задач, и применяются только в этих целях. Частью таких методов являются так называемые методы исследования операций.

Операция понимается как совокупность действий, осуществляемых под чьим-либо руководством по заранее намеченному плану и направленным на достижение определенной цели. Для проведения операции создается штаб во главе с должностным лицом оперирующей стороны, выделенные в их распоряжение активные средства и ресурсы: люди, транспорт, техника, финансы, материалы, время. Устанавливается время, отведенное на операцию. Как правило, ресурсы всегда ограничены, в связи с этим часто задачей конкретной операции является их наиболее выгодное (оптимальное) распределение.

Способы использования активных сил и средств оперирующей стороной называются ее **стратегиями**. Стратегия может представлять одно общее или совокупность частных решений. План мероприятий включает в себя факторы, на которые может воздействовать оперирующая сторона

(силы и средства) и факторы, не поддающиеся такому воздействию (политические, правовые, метеорологические, природно-климатические и др.).

В теории принятия решений как один из возможных критериев оптимальности принимаемых решений рассматривается минимизация максимального риска при заданном состоянии среды (минимакс). Принцип минимакса, наиболее полно разработанный в модели антагонистической игры как определение верхней цены игры, не исчерпывает, конечно, всех ситуаций поиска гарантированного результата. В реальных конфликтах зачастую оптимальная стратегия состоит в том, чтобы понять, в чем противник слаб и воспользоваться этой слабостью в свою пользу.

Оптимизация тесно связана с понятием эффективности операции, т. е. степени приближения к достижению цели. Для суждения о том, насколько та или иная стратегия эффективна, вводится определенный критерий. Его конкретная форма проявляется в виде показателей, характеризующих новую ситуацию, прежде всего социальных показателей (как улучшилось обслуживание населения), а также количества использованных ресурсов, время проведения операции.

Сегодня трудно назвать такую область управленческой практики, где бы ни применялись в том или другом виде методы исследования операций. В научной литературе эти методы принято классифицировать в зависимости от решаемых с их помощью задач. Так, можно говорить об исследовании методов распределения ресурсов, повышения эффективности массового обслуживания, задаче упорядочения и координации, об операции поиска, выбора маршрута действий (направлений) и т. д. Указанные задачи могут решаться группой методов исследования операций: сетевого планирования и управления; математического прогнозирования, теории игр и др.

В последнее время термин «исследование операций» утрачивает самостоятельное значение и используется для обозначения первой стадии процесса «управление проектом». Впрочем, административные (политико-административные) операции и сегодня могут осуществляться не как часть административно-управленческого процесса, а как вполне самостоятельное социальное действие, поэтому исследование методики их проведения, оптимизации не утрачивает актуальности.

13.3. Разработка управленческих решений

Управленческий цикл может быть условно представлен в виде двух основных этапов: выработка решения и организация его исполнения. В **первом случае** речь идет о познании, исследовании проблемы и формулировании полученных выводов в виде решения, во **втором** – об организации деятельности исполнителей по его осуществлению.

Разработка управленческих решений – этот этап административного

процесса (и функция) выполняет структурообразующую роль в государственно-служебной деятельности, занимает в ней центральное, иерархически главное место, определяет как результативные параметры, так и процессуальное содержание государственного управления.

Осуществление этой функции, собственно технология выработки решения, включает несколько последовательных стадий:

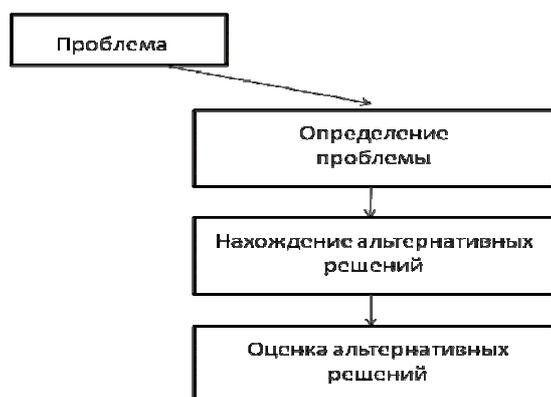
- 1) определение проблемы и формулирование цели;
- 2) разработка вариантов решения;
- 3) их оценка и обоснование выбора лучшего в конкретных условиях;
- 4) принятие (утверждение) решения.

Первая из указанных стадий связана, как правило, с изучением управленческой ситуации. Изменения в ней обуславливают возникновение проблем, а новая проблемная ситуация – объективную предпосылку необходимости принятия решения.

Осуществление этой функции предполагает выбор модели принятия решений. Наиболее распространенными являются рациональная и инкрементальная (от англ. увеличение, прибавление).

Рациональная модель состоит из ряда решений, которые необходимо принять для того, чтобы государственный (муниципальный) орган управления выполнил поставленные (взятые) цели.

Ниже дается схема, на которой изображен цикл процесса принятия решений. Это – адаптация рациональной модели, как она применяется для разрешения проблем в сфере государственного управления и коммерческой деятельности.



Работа начинается с того, что формулируют задачу или вопрос, которые требуется рассмотреть. На этой стадии надо решить: заняться этой проблемой либо ничего не предпринимать. Если проблемой решено заниматься, нужно ее четко очертить и вполне понять ее характер. Анализ, основанный на частичном понимании проблемы, скорее всего, будет ошибочным, не предотвратит неопределенность ситуации. Вопросы социаль-

ной жизни состоят из многих переменных, и этим обусловлено, что там трудно составить правильное представление о причинно-следственных связях. Поэтому неудивительно (особенно если добавляется политический аспект), что некоторые проблемы осмысливаются и переосмысливаются.

Здесь важны два момента: выбор методов изучения проблемной ситуации и сбор соответствующей информации.

Если решается лишь профессиональный круг вопросов, то это позволяет исходить из анализа ведомственной информации. В данном случае методы будут обычными: анализ статистики, документов, результатов работы. Путем логического анализа определяют, хуже или лучше положение дел за оцениваемый период, тем самым подготавливают информацию для внутриорганизационных административных решений.

Если предстоит принимать более сложное решение – политическое, политико-административное, внешнее, то важно учитывать, что населению практически безразличны ведомственные показатели. Следовательно, в центре внимания должна быть оценка реального влияния государственного управленческого органа на ситуацию, на развитие, изменения в объекте управления.

1. В качестве памятки (задания – сигнала) сотрудникам информационного подразделения необходимо рекомендовать следующее:

- использовать имеющиеся факты, на основе их провести первоначальный анализ ситуации. Выделить показатели, свидетельствующие об изменении (ухудшении) ситуации;
- выводы при обработке информации необходимо основывать не на простом «фотографировании» действительности, фактов, а выяснении, в результате чего появились изменения (ухудшения) параметров. Определить источник изменений, т.е. тот элемент отношений, который повлиял на эти изменения.

В итоге первичной обработки информации необходимо обозначить разрыв между желаемым и реальным состоянием управляемого объекта и на этой основе определить проблему как решающий участок действий.

Основная задача структурирования проблемы – не только избежать неправильных решений, а научиться задавать правильные вопросы, чтобы решить именно ту проблему, которую следует решать:

- для более углубленного изучения проблемной ситуации составьте перечень необходимого дополнительного материала. При этом изучите информацию, отражающую потребности и ожидания граждан, их обращения к органам управления в данном регионе (ведомстве);
- обозначить управляемые переменные т.е. ситуации, охватываемые данной проблемой, которыми можно управлять;
- выделить неуправляемые (количественные и качественные) переменные, которыми невозможно управлять. На основе этих данных подго-

товить предложения по вовлечению в управленческое решение тех организаций (ведомств), которые регулируют (контролируют) неуправляемые ситуации в качестве соисполнителей;

- в итоге вторичной обработки информации (с учетом дополнительных фактов) составить описание ситуации и желаемую цель.

При определении целей предстоящей деятельности, путей решения сложных социальных проблем требуются совершенные методы анализа. В частности, построение дерева целей. Выявить все проблемы как очевидные и подразумеваемые, расставить их поочередно в соответствии со сложностью решения. Установить отправные моменты для разрешения срочных проблем. Провести анализ главной проблемы (информации, условий для ее решения). Предложить разрешать главные проблемы, прежде всего:

- передать описание ситуации и выводы специалисту (на внутреннюю экспертизу), не имеющему непосредственное отношение к рассматриваемой ситуации, с тем, чтобы установить, чего не хватает для анализа;

- исследовать дополнительные факты и информацию, которую потребовал эксперт. Внести соответствующие поправки в описание проблемной ситуации, целей и задач;

- передать подготовленное заключение информационного подразделения в центр аналитического обеспечения.

Таким образом, информация должна быть органичной системой поддержки принятия решений. Ее успешно могут создать сотрудники информационного отдела (управления) при условии компетентности и преодоления производственных издержек, когда нужная информация бывает недоступной, а получаемая – ненужной. При этом лицо, принимающее решение, должно наметить возможный путь решения проблемы. Здесь необходима поддержка аналитиков. Их включенность в процесс принятия решения составит вторую стадию.

2. Аналитический центр (отдел, управление) выполняет функцию выработки альтернатив и анализа предварительных решений. Его сотрудникам должны сформулировать следующие задачи:

- использовать групповое обсуждение, такие приемы, как «мозговая атака», «оценка по косвенным признакам» и др., с тем, чтобы получить максимальное количество идей о преимуществах и недостатках всех альтернатив с разных точек зрения;

- необходимо помнить, что управленческому решению присуща тесная взаимосвязь цели, задач и средств их осуществления. Информации, на основе которой уясняются цели, как правило, здесь недостаточно. Тогда необходимо изучить данные о ресурсах и возможностях управляющей системы;

- определить (уточнить) предварительно головного исполнителя и соисполнителей, проанализировать их опыт и эффективность решения;

- проанализировать предстоящие социальные и организационные

изменения в системе управления. Изучить общественное мнение о действенности тех или иных средств управляющего воздействия используемых ранее при решении схожих проблем;

- сконструировать возможные альтернативные варианты решения. Сложные задачи управления требуют одновременного учета самых разнообразных факторов: экономических, политических, правовых, психологических и т.д. В данном случае необходимо отвлечься от изучения незначительных и анализировать воздействие только наиболее существенных из них.

В процессе выработки вариантов сложных управленческих решений целесообразно применить метод моделирования. Он даст возможность получить некий идеальный вариант будущего решения без учета имеющихся ограничений, т. е. такой, который позволит наиболее эффективно выполнить поставленные задачи. Идеальная модель помогает увидеть все социальные, технологические, ресурсные аспекты решения проблемы. Она создает основу для определения соответствующих действий, направленных на достижение намеченной цели. Как правило, если какая-то часть проблемы может быть решена в ближайшее время, то другие вопросы из-за ограниченных возможностей требуют поэтапной работы, рассчитанной на перспективу. Однако и они постоянно должны быть в поле зрения соответствующих органов управления:

- обсудить в группах (коллективах) построенные модели с тем, чтобы выявить (учесть) противодействующие факторы решения проблемы, прогнозировать возможные результаты каждой альтернативы, аргументировать критерии выбора;

- исключить несущественные преимущества и недостатки из обсуждения альтернатив, остановиться на минимальном количестве вариантов.

Здесь уместно задать вопрос: всегда ли возможно определить все варианты решения проблемы? Если да, то в состоянии ли субъект принятия решения сопоставить все предложенные альтернативы и избрать оптимальную? На практике «пространство» решений ограничено ресурсами времени, людей, средств.

Социальные проблемы должны решаться в интересах общества в целом, то выработка решений общезначимых проблем требует, с одной стороны, тщательного учета всего спектра мнений и предложений, существующих в обществе, с другой – профессиональной экспертной оценки возможных решений, опирающихся на соответствующее теоретическое знание и практический опыт, учитывающих общественные связи, состояние общественного сознания, культурные и исторические традиции.

Общественная экспертиза решений – важная составляющая в государственном управлении. Поэтому предстоит юридически узаконить социальный и правовой статус экспертизы управленческих решений, передать ее обществу, его научным учреждениям, союзам и ассоциациям специали-

стов. Экспертиза мыслится как явление, которое формируется за пределами субъекта управления.

Внутреннюю экспертизу альтернатив должны проводить юридическая и социальная службы (отделы, управления), соотнося различные варианты проектов решений с действующими правовыми актами, ценностными ориентациями своей организации, опытом прошлых лет (прошлых решений).

3. Следующей (третьей) стадией в процессе выработки управленческих решений является оценка руководством отобранных, обоснованных альтернатив и выбор лучшего варианта, применительно к данной конкретной ситуации.

Выбор имеет, прежде всего, объективное основание: наличие разнообразных состояний внешней и внутренней среды, с которыми сталкивается система, т.е. совокупности свойств, отношений и связей, с которыми система вступает во взаимодействие.

Ситуация, характеризующая состояние среды управляемого объекта и управляющей системы, может быть спокойная или угрожающая; знакомая или незнакомая; враждебная или благоприятная; ожидаемая или не ожидаемая; управляемая или неуправляемая; сложно структурированная или неструктурированная, неопределенная.

Ситуация неопределенности может возникнуть в отношении либо цели (желания субъекта), либо средства, либо того и другого вместе; когда условия решения проблемы не полностью определены; отсутствует достаточная информация о тех ограничениях, которым решение подвержено; наконец, внутренним состоянием субъекта управления (состоянием ума руководителя).

Непросто бывает сделать выбор в **ситуации риска** – возможной опасности или неудачи. Рискованная проблемная ситуация является разновидностью неопределенной, когда наступление ожидаемых событий (деяний) связано с возможностью потерь, вызванных реализацией выбранной в условиях неопределенности альтернативы.

Выбор управленческого решения в условиях неопределенности и риска должен основываться на количественной и качественной оценке вероятности достижения предполагаемого результата, неудачи или отклонения от цели.

Выбор предпочтительного варианта зачастую определяется политическими соображениями, и в силу этого должен соответствовать ценностям, приносимым политиками в этот процесс. Однако когда предпочтительный вариант выбран, он ложится в основу «политики» в этом вопросе.

Какими же критериями определяется лучший вариант, рационализм решения?

В зависимости от характера и особенностей решаемой задачи могут применяться самые разнообразные критерии его оценки. Наиболее распро-

страненными из них являются: степень и вероятность достижения искомого результата, вероятная продолжительность реализации решения, различные возможные негативные его последствия. **Основой** для оценки разработанных вариантов и отбора лучшего служит масштабность работы, которую предстоит выполнить, а также связанные с нею расходы, затраты. Бюджет государственного органа должен представлять собой полную картину того, что организация надеется осуществить своими силами и средствами. При этом в бюджете необходимо предусмотреть: фактические удельные затраты по объему предполагаемой деятельности, расходы на контроль, на проверку эффективности расходования средств, на проверку отчетов об объеме выполненных работ, на убеждение общественности в том, что управленцы работают честно и эффективно. Главным критерием всегда должно быть реальное достижение социально значимых результатов, наибольшее соответствие принятого решения задаче охраны законных прав и интересов граждан.

Выбору наиболее обоснованного варианта будущего решения способствует использование четырех правил системного подхода, согласно которым в данной ситуации необходимо: точно знать реальные возможности системы; изучить вероятные негативные и позитивные последствия решения; уяснить, с какими затратами связан ожидаемый результат; определить целесообразность принятия этого решения. При соблюдении таких правил активность субъекта управления определяется не числом принятых им решений, а умением системно оценить всю совокупность действующих здесь факторов. Необходимыми процедурами в процессе выработки решения является обсуждение и согласование его проектов с заинтересованными общественными институтами и государственными ведомствами.

Предварительная проработка служит гарантией повышения обоснованности управленческих актов. Следует, однако, иметь в виду, что излишние «этажи» согласования и волевые поправки могут затянуть принятие решения (акта) и исказить его замысел. Гораздо более прочной гарантией обоснованности решения выступает его обсуждение с теми исполнителями, которым оно адресовано.

Главная задача процедуры согласования – воплотить достаточный потенциал управляющих воздействий.

13.4. Организация исполнения управленческих решений

Исполнение управленческого решения – это процесс перманентного решения типичных, повторяющихся задач и новых, поддающихся регулированию принятыми нормами.

В организации исполнения решений необходимо в качестве главной задачи признать мобилизацию усилий исполнителей, обеспечение творческой

работы, мотивацию строгой ответственности за достижение намеченного.

Этот этап управленческой деятельности состоит из следующих **стадий**: I) подбор, расстановка исполнителей, обеспечение условий их деятельности; II) оценка хода исполнения решения; III) учет и оценка результатов его осуществления. Этот этап существенно отличается от предыдущего по характеру управленческих операций и по методам управления.

1. На первой стадии, когда осмыслены общие задачи, средства и способы исполнения решения, формулируются конкретные задания.

Затем проводится подбор и определяется расстановка исполнителей, проводится их инструктаж. Действия субъекта управления на данной стадии фактически обуславливают качество предстоящей работы, зависящее от профессиональной подготовки, опыта, дисциплинированности и других личностных свойств исполнителей. Следовательно, руководителю даже при отсутствии достаточного времени следует уделить серьезное внимание кадрам – их рациональной расстановке и ориентации на новый объем и характер функций, умение инициативно и своевременно выполнять задания, предвидеть развитие процессов в сфере, регулируемой принятым решением. Руководитель должен быть убежден в том, что смысл решения исполнителям ясен, и они знают основные задачи, их индивидуальные задания и способы выполнения.

В процессе подбора и расстановки исполнителей целесообразно преимущественное использование методов убеждения, стимулирующих ответственность, сознательность и дисциплину. Здесь главный критерий – достижение заинтересованности сотрудников в успешной реализации решения. Она может стимулироваться с помощью административных, экономических, социально-психологических и других методов. В основе их выбора должна быть убежденность руководителя в правильном понимании исполнителями общей социальной цели и конкретного результата его выполнения.

На этой стадии создаются также основные правовые, организационные и материально-технические условия для успешного осуществления решения. Целесообразно внести необходимые изменения в «набор» функций, уточнить полномочия исполнителей и наделить их при необходимости дополнительными правами, внести целесообразные уточнения в должностные инструкции, предусмотреть показатели их деятельности, основания и виды поощрений и ответственности, рамки возможного предела действий «по усмотрению».

Работа в указанном направлении должна иметь инструкции, рекомендации, памятки, отражающие порядок действий исполнителей: определение форм, способов, средств взаимодействия; установление каналов получения и передачи информации, форм отчета и учета результатов работы; предоставление техники, средств связи, транспорта и др. Пренебрежение подобными элементами организации исполнения решений, может привес-

ти к снижению их эффективности, уменьшить возможность достижения поставленных целей.

2. На стадии оценки хода исполнения решения важное значение имеют мониторинг, контроль и регулирование системы управления.

Мониторинг (англ. – лат. сл. – предостерегающий) – систематическое отслеживание, изучение состояния управляемого объекта, сопоставление результатов постоянных наблюдений для получения обоснованных представлений о его действительном положении, тенденциях развития. Такое наблюдение позволяет выявить соответствие тех или иных процессов первоначальным замыслам, предположениям, желаемым результатам и своевременно вносить коррекцию в управленческие технологии, предупредить срыв выполнения решения, обеспечить его большую эффективность.

Контроль и регулирование системы управления обусловлены тем, что в данный период могут проявиться новые проблемы, непредвиденные обстоятельства, негативные тенденции в работе отдельных подразделений, которые не были ранее учтены. Могут также выявиться недостаточность сил и средств, непригодность применяемых форм и способов воздействия.

Оперативное вмешательство руководителя в таких случаях может выражаться в двух основных формах: корректировании решения (от лат. *corrigere* – исправлять), т. е. уточнять, изменять, дополнять – в целом вносить поправки в решение; также регулировать систему управления путем изменения структуры аппарата, порядка работы исполнителей, их расстановки, объема полномочий и т. д.

3. Завершается этап организации исполнения решения учетом и оценкой достигнутых результатов.

Практика управления сложилась таким образом, что предпочтение отдается административным методам по схеме: «команда – исполнение – контроль – отчет – оценка». Фактически решение исполняется «внизу», а оценивается «наверху». Постоянный нажим «сверху», чтобы добиться желаемого результата, приводит к чрезмерному возрастанию роли методов контроля. В его механизме начинают преобладать требования строгого следования команде без возможности ее корректировки в ходе исполнения. Отсюда и возникает стремление исполнителей получить результат, соответствующий команде, любой ценой, а если это не получается – приукрасить успехи или скрыть недостатки. В таких условиях исполнителя не заботят вопросы правильности, полезности решения, так как право их оценки принадлежит вышестоящему субъекту управления. Последний же, не может оценивать решение объективно, поскольку к нему поступает искаженная информация.

Таким образом, **задачи** завершающей стадии организации исполне-

ния управленческого решения необходимо обобщить следующим образом:

- сопоставить нормы решения и в целом запланированный результат с тактическими параметрами на основе статистической и тематической информации;
- выявить очевидные отклонения от нормативного акта: появление задач (заданий), не предусмотренных нормами акта, вопреки им неверное толкование норм, вмешательство в компетенцию других органов, организаций, ограничение прав граждан и др.;
- установить причины допущенных отклонений: ими могут быть экономические факторы, политическая нестабильность, слабая организационная работа государственного органа, использование устаревших социальных и административных технологий, недостаточная компетентность исполнителей – управленцев, низкая правовая культура граждан (объекта управления), плохое качество самого управленческого решения (нормативного акта) и др.;
- охарактеризовать непредусмотренные негативные побочные последствия реализации управленческого решения;
- сформулировать рекомендации, меры по устранению обозначенных отклонений и совершенствованию управленческой деятельности путем организационной перестройки или уточнения структуры управления, четкой локальной регламентации, изменения режима использования материально-финансовых средств, улучшения арбитражно-судебной практики, квалификации государственных служащих и др.;
- внести предложения по изменению, дополнению управленческого решения, отмены отдельных его положений (пунктов) в ЦПР, соответствующую инстанцию.

Специфика стадии учета и оценки результатов исполнения решений обуславливает и особенности выбора используемых при этом методов управления. Административные методы должны сочетаться здесь с познавательными, опираться на них, обогащаться через них путем получения новой информации о состоянии объекта воздействия для успешного завершения управленческого цикла. Более того, вся работа на данной стадии должна основываться не на методах волевого административного командования, а на методах познавательно-программирующих.

Итогом должно быть не поощрение или наказание работников (что тоже нужно), а устранение недостатков, затрудняющих реализацию решения.

Важно и другое обстоятельство. Применение познавательных методов дает широкую возможность выхода на социальные оценки эффективности решения, в то время как административные методы ограничиваются ведомственными рамками системы. Учет и оценка «сверху» должны сочетаться с учетом и оценкой «снизу». Фактически так и происходит: реально работу любой организации оценивает население, а формально – руково-

дство. Ориентация же на формальную оценку искажает действительное положение дел. Устранение данного негативного явления связано, прежде всего, с демократизацией процесса управления.

Из изложенного необходимо отметить, что теория принятия решений является одной из классических тем в административной науке управления. Она широко представлена в работах как отечественных, так и зарубежных авторов. Она возникла вследствие экономических и политических потребностей, однако сегодня ее уже нельзя отнести только к экономической или политической науке. Теория принятия решений активно использует методы математики, статистики, социологии, психологии, в то же время тесно связана с управленческой практикой. Вот почему она стала признанной учебной дисциплиной, составной частью образовательной программы для государственных служащих.

Вопросы для самоконтроля и дискуссии

1. Аргументируйте свою концепцию управленческого решения.
2. Есть ли основания (и какие, если вы их осмыслили) рассматривать административно-управленческие решения как специфический вид решений?
3. Что означает оптимизация управленческих решений?
4. Охарактеризуйте последовательные стадии процесса разработки, принятия и осуществления решений.

Тема 14. Экономия, продуктивность, качество и эффективность в деятельности государственных учреждений

1. Базовые понятия темы
2. Подход к оценке деятельности органов управления
3. Проблема повышения результативности и эффективности государственных учреждений

14.1. Базовые понятия темы

Государственные учреждения, желая улучшить показатели работы, сосредоточивают внимание на росте экономии, продуктивности, качества, эффективности.

Экономия связана с вкладом в процесс, стремлением сделать минимальной цену добытых или используемых ресурсов. В таком случае говорят о бережливости, бережливом расходовании народных средств в общественно значимых социальных сферах.

Продуктивность связана с соотношением между затратами и выпуском. С учетом имеющихся целей и средств их достижения ее можно определить как минимизацию затрат на программу (скажем, образовательную, оздоровительно-экологическую и т. п.) по сравнению с выгодами от нее. Если заданная политической властью, правительством (программа выполнена по возможности с минимальной затратой средств, то о такой программе говорят как о продуктивной или рентабельной. То есть речь идет о том, чтобы потратить меньше, а получить больше. Этого можно добиться, сделав минимальными затраты, средства (на входе) по сравнению с выгодами (на выходе) или, наоборот, максимальными выгодами по сравнению с затратами, или и то и другое сразу. Решающий фактор в этом соотношении – процесс преобразования затрат в выгоды. Если затрат больше, чем выгоды в процессе реализации программы, говорят о затратной программе (непродуктивной, нерентабельной).

Качество выпускаемых товаров (услуг) оценивается как степень соответствия (товара или услуги) предварительно установленному стандарту и обоснованным требованиям всех потребителей.

Когда говорят о качестве предоставляемых государством услуг, то подчеркивают и используют такие термины, как надежность, долговечность, удобство обслуживания, эффективность работы, внешнее оформление. Множественность характеристик качества объясняет существование часто конкурирующих целей и планов в области качества, исходящих от разных подразделений одной организации. Термин «цепная реакция качества» определяет эти взаимоотношения характеристик.

Эффективность (от лат. effectus – исполнение, действие как результат,

следствие каких-то мер, шагов) – синоним «действенность» – относится к достижению того, чего мы хотим добиться. Это согласованность результата с целью. Эффективной программа будет такая, цели которой реализуются. Если речь идет об экономической программе, то эффективной ее назовут, если предполагаемая выгода не меньше реальной выгоды. Если речь идет о социальной программе, то ее эффективность будет определяться достижением какого-либо заданного результата в процессе действия (воздействия) государственных органов (чистота в городе, порядок в подъездах).

Концепция экономики, продуктивности и эффективности и ее базовые термины работают в экономической сфере, характеризуют рыночные отношения.

14.2. Подход к оценке деятельности органов управления

Данный подход часто страдает двумя крайностями:

1) анализируется уровень учреждения, его материально-техническое, кадровое обеспечение, заслуги, отмеченные правительством, а итоги управленческой деятельности остаются в тени;

2) все внимание направлено на результаты деятельности учреждения, практически без учета затрат (в соотношении: «затраты – выпуск»).

Чтобы осуществить замеры и оценку деятельности государственных учреждений, нужно иметь критерии (греч. *kriterio* – отличительные признаки, мерило, «пробный камень») и показатели для соотношения, замера.

Наиболее распространенными показателями оценки работы предприятий и менеджмента считаются следующие: показатели себестоимости, показатели производительности труда, часто и степень использования производственных мощностей, материальных ресурсов, контрольное время на выполнение конкретного задания, объем, общее количество выполненной работы, показатели соотношения между спросом и предоставлением услуг. Так, в понятии **экономия в управлении** девизом при определении затрат на управление должно стать: государство может оказывать людям услуги по приемлемым для них ценам.

Затраты на управляющие структуры – немаловажный критерий при определении экономичности управления.

Затраты имеют определенную структуру и различное значение по степени влияния на конечный объект управления. Сюда входят расходы на оплату труда управленческих работников, социальное обеспечение работников аппарата, командировочные расходы, расходы на оргтехнику и ЭВМ и т. д., которые надо соотносить с реальным влиянием соответствующих управляющих воздействий на общественное развитие. К сожалению, этого пока нет, а значит, нет и материальной заинтересованности персонала государственного органа в результатах своего труда. Зависимость нужна в

прямо пропорциональном измерении, идет речь об экономичности каждой структуры, каждого участника управления, каждого единичного управленческого решения, действия, отношения. Есть влияние и положительный результат конкретного управленческого воздействия – должна в прямой пропорции возрасти заработанная оплата (доплата, премии вознаграждение). Сюда же входят затраты (средства) на подготовку и переподготовку служащих, повышение их квалификации, развитие профессионального, интеллектуального, творческого и других видов личностного потенциала персонала управления. При некоторой опосредованности влияние этого фактора на конечную эффективность.

В целом показатель экономичности (затратности) выявляет, во сколько обходится служба, или подразделение.

Конечно, оценивать место и роль в обществе, эффективность государственного органа (службы, подразделения) только путем измерения уровня затрат на него – в высшей степени примитивный метод, по определению не учитывающий продуктивности (как совокупности экономии и результативности), эффективности управления. Главный акцент переносится на учет интересов граждан, потребителей и налогоплательщиков.

Продуктивность в управлении – это критерий оценки самого процесса управления, производительность труда управленцев, определяется соотношением между результатами, фактически полученными с помощью имеющихся ресурсов, и максимальными результатами, которые можно получить с их помощью, т.е.:

- 1) оценить управление по достигнутым результатам;
- 2) и в соответствии с ценой, которую за них пришлось платить, издержками в управленческом производстве.

Необходимо оценить продуктивность с помощью таких понятий, как «усилия», «работа» и «результаты».

Усилия относятся к тому, что считается трудозатратами, измеряемыми, например, в человеко-часах (например, сколько стоит обработать заявку на жилищное пособие?).

Работа – результат приложения усилий, она относится к деятельности, выполняемой в течение определенного количества человеко-часов. Это показатели **объема** проделанной работы, без определения качества или того, насколько она соответствует желаемым целям. Например, сколько заявок на пособие обрабатывает за час один работник?

Результат измеряет и усилия и работу, но при этом указывает на эффект этого усилия или работы при выполнении стоящей задачи. Таким образом, системная цепочка определения продуктивности выглядит следующим образом: **затраты – усилия – работа – результаты.**

Результатами деятельности государственной организации является как прямой внешний «выпуск» (услуги – например, выписанные чеки или

количество дней нахождения пациента в государственной больнице), так и внешние косвенные результаты (повышение качества жизни клиентов или их возможность обеспечить собственную занятость). Кроме того, к результатам деятельности этих организаций относится «внутренний продукт» (обычно это услуги типа повышения квалификации и переподготовки кадров, эксплуатации и ремонта зданий и оборудования), что является необходимым условием обеспечения внешних выходов и косвенных результатов. Оценка деятельности должна охватывать все три стадии: оказание внешних услуг, внутренние услуги и достижение косвенных результатов с использованием концепции «пакетного анализа данных».

Оценка деятельности любого коллектива будет субъективной и произвольной без надежной системы измерения результатов работы. Оценивая выпуск управленческой продукции, необходимо четко разграничить и сопоставить фактически предоставленные услуги и характеристики услуг, имеющие первостепенное значение для граждан – потребителей. Можно выделить пять векторов: вектор затрат; вектор фактического выпуска товаров и услуг; вектор последствий прямых результатов выпуска (речь идет о степени безопасности, о бесперебойности работы транспортных магистралей и т. п.); вектор внешних условий, характеризующих условия жизни местного населения.

Эффективная характеристика продуктивности трудоемких управленческих работ представляется на двух уровнях:

- конкретной деятельности, когда рассматривается распределение рабочего времени при выполнении специальных, четко определенных типов работ или решаемых задач;
- трудовых процессов, когда, например, подсчитывают все время, потраченное на означенную работу, телефонные разговоры, проведенное на собраниях и т. п.

Чтобы отыскать возможности повышения производительности профессиональной деятельности необходимо ввести еще два уровня:

- **функциональный**, на котором решаемые задачи распределяются по широким функциям с учетом общих целей деятельности. Функциональное распределение времени позволяет выявить, насколько рационально с точки зрения целей и задач организации персонал распределяет и использует рабочее время.
- **квалификационный**, который показывает, какой процент времени тратится на высокопрофессиональные задачи, требующие независимого суждения и знаний, и какой на работу более низкого уровня.

Здесь необходима стратегическая классификация задач по профессиональным функциям и уровням квалификации. Квалификационный анализ позволит выявить потенциальные возможности информатизации, исключаящие низкоквалифицированные работы, передачи соответствующих функций

(операций) низкооплачиваемому низкоквалифицированному персоналу.

Важнейшим специальным критерием продуктивности (и одновременно качества, эффективности) управления являются затраты времени на решение управленческих вопросов и осуществление управленческих операций. К сожалению, часто бывает так, что принимается очень важное для людей управленческое решение, указывается срок исполнения, но, увы, он нарушается и задача переходит на следующие сроки. «Долгострой» в принятии и реализации управленческих актов – это показатель неэффективности власти. Люди устают ждать и появляется недоверие к власти. Таким образом, появляются издержки социально-экономического и морального, политического характера.

При оценке продуктивности управленческой деятельности важна оценить стиль и методы работы.

Стиль функционирования субъектов управления, который характеризуется соотношением между нормоустановительной, нормоприменительной и непосредственно организаторской деятельностью, содержанием и количеством принимаемых решений, смыслом и числом совещаний, заседаний, проверок и других организационных действий, сосредоточением управленческих усилий на деятельности управленческого органа или управляемых объектах и иными элементами. Стиль зависит не только от личности руководителя и функционирования соответствующей системы и подсистемы управления, но и от того, насколько в них четко «описаны» цели, как распределены функции, как обеспечены они организационными ресурсами и т. д.

Сокращение числа и продолжительности различного рода заседаний, совещаний, представительских и пиаровских акций, излишней отчетности положительным образом отражается на производительности труда руководителей и служащих.

Качество – важнейший критерий при оценке продуктов и услуг, предоставляемых государственным сектором гражданам и обществу. Ориентация на качество может быть выгодна тем, что:

- борясь между собой за подряд, ведомства станут более конкурентоспособными по сравнению с соперниками;
- улучшаются отношения с заказчиками, поскольку они довольны обслуживанием;

В целом при включении качества как оценочного критерия управления трудно бывает разделить понятия результативности и эффективности, может произойти «загрязнение» данных, снизится внимание к материальным результатам деятельности как таковым, а ведь именно они воплощают в себе то, что используется и потребляется.

Прибыль, продуктивность работы в государственных учреждениях становится известной только после составления отчета об исполнении

бюджета. Но служащим нужна информация и в промежутке между этим им нужно «ощущать» эффективность своей работы.

Эффективность в управлении можно измерить, если:

а) цель четко сформулирована и ее понимают те, перед кем она поставлена;

б) есть критерии оценки, шкала показателей результатов эффективности.

Сами по себе цели бессмысленны, если нет возможности оценить их выполнение. Такой конкретной целью может быть программа, предусматривающая четкие показатели, которые можно оценить, измерить, увидеть.

Поскольку государственное управление осуществляется в виде воздействия одних людей на других во имя их интересов, то во внимание должны приниматься главным образом социальные результаты и последствия, не просто производственные, технологические, экономические показатели, а их преломление, с одной стороны, через обеспечение потребностей общества и поддержание его целостности и динамики, а с другой – через удовлетворение запросов людей, созданий им условий для трудовой и благополучной жизни, сохранение здоровья и нравственной чистоты.

Внимание только к тому, что легко поддается измерению, приводит к нежелательным результатам.

Во-первых, из-за того, что затраты легче измерить, чем выгоду, эффективность часто низводят до экономии. Экономия денежных средств и рабочей силы становится единственным показателем улучшения; погоня за эффективностью превращается в стремление к сокращениям затрат. **Во-вторых**, из-за того, что общественно необходимые затраты труднее определить, чем экономические затраты, часто оставляют без внимания внешние факторы. Отдельные подразделения стремятся улучшить у себя соотношение «затраты/выгоды», даже если общий эффект ниже оптимального. **В-третьих**, экономические выгоды легче указать, чем общественные, и когда стараются повысить эффективность, то подменяют одни критерии другими, легче определяемыми. Борьба за эффективность перерождается в махинации с числами.

Выполнение любой работы должно измеряться не тем, сколько затрачено денежных средств или сколько было занято сотрудников, а тем, насколько хорошо поставлялись товары и в какой мере удовлетворялись нужды потребителей услуг. Таким образом, в центре внимания окажется эффективность управления.

Итак, можно выделить три аспекта в определении эффективности управления. **Первый** – выяснение того, действительно ли возник результат управления, а не действия каких-то других общественных компонентов, проявления саморегулятивного механизма управляемых объектов. **Второй** – поиск источника результата управления (профессионализм и талант управляющих, качество правовых документов и т. д.), с тем чтобы активнее и ши-

ре его использовать в последующих управленческих циклах. **Третий** – установление взаимозависимости, сочлененности между целями, задачами, представлениями и моделями, заложенными в управленческих решениях, и реально полученными результатами управления. Итоговая информация как характеристика результата управления выступает предпосылкой и основой для последующего сравнительного измерения издержек на Управление и результатов управления и получения соответствующих представлений о социальной эффективности управления.

Комплексная характеристика результатов управления позволяет увидеть его влияние и значение для общества в целом и назвать три уровня критериев социальной эффективности управления. Прежде всего, имеются в виду критерии общей социальной эффективности систем управления, которые связаны с потребностями, интересами и целями общественного развития (как общенационального, так и регионального) и позволяют увидеть (измерить) меру удовлетворения искомых потребностей. В качестве показателей учитываются:

- расширенное воспроизводство территориального социума;
- устойчивость региональной социально-экономической системы;
- уровень жизни населения (включая индивидуальное благосостояние, занятость, социальную защиту, экологическую обстановку, среднюю продолжительность жизни, прирост населения, обеспеченность больницами и медперсоналом, калорийность питания и др.);
- экономическое развитие, т. е. рост общей экономической деятельности и валового внутреннего продукта. Такое развитие может измеряться национальным производством в расчете на душу населения;
- социальная мобилизация, результат которой проявляется в постепенной смене пластов предпочтений, ценностей, когда подвергаются эрозии и разрушению старые и складывается восприимчивость к новым моделям социализации и поведения.

Точная оценка эффективности услуг гражданам, предоставляемых конкретным государственным (муниципальным) органом и привлекаемыми к этому профессионалами, предполагает учитывать ряд важных аспектов:

- как отражается определенный вид услуг на состоянии общества, сфере управления или положений потребителей, т. е. какие изменения под его влиянием происходят в обществе, сфере деятельности, положении или состоянии клиента;
- каковы конкретные конечные результаты, полученные специалистами, оказывающими данный вид услуг;
- каково качество профессиональных услуг;
- какова оперативность профессиональных услуг;
- какова степень удовлетворенности и мнение общественности или

клиентов об оказанных услугах;

- каковы побочные эффекты профессиональных услуг.

Важная роль в анализе и оценке управления принадлежит критериям конкретной социальной эффективности деятельности каждой структуры, каждого участника управления, каждого единичного управленческого решения, действия, отношения.

Если система измерения и оценки разработана с должной тщательностью, показатели используются аудиторами и аналитиками в управлении, которые осуществляют:

- сравнение показателей деятельности организаций или отдельных подразделений с показателями деятельности аналогичных организационных единиц или с уровнем прошлых достижений;
- выяснение истинных причин достигнутых успехов или отсутствия таковых;
- прогнозирование периодов недогрузки или перегрузки тех или иных коллективов (производственных мощностей);
- увязка возрастающих объемов выделяемых ресурсов с результатами принятия политических решений или важными проблемами стоящими перед данной системой (организацией);
- усиление действия факторов, обеспечивающих эффективную взаимосвязь между затратами и результатами;
- улучшение методов измерения и оценки.

Применение различного рода графиков и диаграмм способствует быстрому и легкому восприятию аналитических показателей, информации по существующей и прогнозируемой ситуации.

Есть попытки количественного подсчета эффективности государственного управления – по конечным результатам изменения качества жизни в отчетный период.

Так, А. М. Брючихин в бытность свою префектом СЗАО г. Москвы предлагал формулу:

$$\text{Эф} = K_{\text{ж}} / P_{\text{п}},$$

где Эф – эффективность деятельности органов управления территориального округа за определенный период;

$K_{\text{ж}}$ – прирост (снижение) качества жизни населения;

$P_{\text{п}}$ – имеющийся ресурсный потенциал округа за данный период времени.

Конечно, реальное положение дел в части повышения эффективности управляющего воздействия можно выяснить, сопоставляя данные между собой. Применяются следующие сравнения.

1. Сравнение на протяжении какого-то времени. Например, сравни-

ваются цены этого года с ценами прошлого года, или процент успешно выдержавших экзамены по сравнению с процентом прежних лет.

2. Стандарты. Сравняется норма прибыли на капиталовложения с контрольными цифрами правительства. Например, бригаде «помощи на дому» устанавливаются контрольные цифры обслуживания больных и начальство по ним может оценивать работу различных бригад.

3. «Внутрислужебные сравнения». Сравняется одно подразделение учреждения, с аналогичной службой в этом же учреждении. Например, сколько уходит времени на обработку заявления о предоставлении пособия по безработице у одних и сколько у других.

4. Сравнение с частным сектором. Работу организации сравнивают с работой организаций в частном секторе.

5. Сравнение с другими местными органами власти. Сравняют или со всеми или с ближайшими соседями, или же отбираются для сравнения те органы власти, с которыми больше всего сходства.

Для каждого государственного учреждения целесообразно выбрать и нормативно утвердить критерии и показатели качества, эффективности с учетом характера решаемых задач, ресурсных затрат, предпочтений потребителей, клиентов, услуг и товаров. Критерии социальной эффективности, если их регулярно использовать для анализа управленческих проявлений, могут при всей их ограниченности приносить вполне достоверные знания о том, как в обществе осуществляется управление. В этом и содержится их теоретический и практический смысл.

14.3. Проблема повышения результативности и эффективности государственных учреждений

Решать эту проблему необходимо с помощью комбинации различных подходов, методов и технологий:

- Один их таких подходов – создание так называемой конкурентной бюрократии. В этой системе учреждения конкурируют между собой в предоставлении услуг, и благодаря этому происходит снижение цен и расходов, в увеличении которых виновны учреждения, монопольно предоставляющие услуги. Больницам, учебным заведениям, учреждениям культуры предложено стать хозрасчетными, конкурирующими между собой, и эти самоуправляемые организации нового типа получают право использовать прибыль.

- Снижению расходов в государственной сфере служит рыночная альтернатива в виде негосударственных и неправительственных учреждений, например в сфере образования, телекоммуникации, их финансирование может определяться на основе целевых субсидий или ваучеров.

- Могло бы быть введено правило двух третей при голосовании за большие бюджетные ассигнования госучреждениям; соответствующие из-

менения могут быть внесены и в налоговую систему.

Конкурентный тендер и передача на подряд. **Тендер** – конкурсная форма проведения торгов, объектом которых является заказ на выполнение работ. С 90-х годов практически все крупные государственные учреждения и муниципальные образования рассматривают возможности передачи на подряд частным фирмам либо отдельным физическим лицам многих работ: уборку, сбор мусора, составление планов, поставку продукции, охрану помещений, строительные работы и т. д.

Проведение торгов – конкурсов и расширение подряда (правоотношение между заказчиком и исполнителем) не свидетельствует, однако, о здоровой конкуренции. Большинство контрактов получает незначительное количество (одних и тех же) фирм.

Введение тендера оказало влияние на структуру и методы ведения дел организаций. Когда своей, созданной внутри учреждения «фирме по непосредственному обслуживанию» удавалось получить подряд, образовывались две группы «действующих лиц». **Во-первых**, заказчик в лице департамента, который объявлял конкурс на подряд. **Во-вторых**, подрядчик, который предоставляет услуги. Впервые в жизни властные структуры стали точно указывать, что должно быть сделано и на каком уровне, какого качества, и теперь они знают действительную стоимость этой работы. Это способствует подотчетности.

Трансферты и ваучеры – еще один шаг по пути обязательной конкуренции. **Трансферт** в данном случае – перемещение средств с одного счета на другой, а документ перечисления платежей – **ваучер**. Говорят, что государство финансирует услуги, а население выбирает. Возможный выигрыш – это рост эффективности, потребители получают услуги, которые им нужны, причем те граждане, которые находятся в худшем материальном положении, выигрывают больше, чем те, кто состоятелен. Например, «ваучеры на образование». Не местный департамент распоряжается, в какую школу родителям отдавать ребенка, а родители получают ваучер, который могут «потратить» в той школе, которую выберут сами, доплачивая, если необходимо.

Введение платы за услуги – еще одно новшество России 90-х годов. Оно снижает уровень государственных затрат на предоставляемые населению услуги, но при этом основная масса налогоплательщиков не может признать это эффективной мерой. Так, в государственной системе здравоохранения резко повысились цены за проверку зрения, услуги зубоорачебных кабинетов, консультации врачей и выписывание рецептов. Это значит, что многие нуждающиеся, в том числе пенсионеры и инвалиды, не могут воспользоваться этими услугами.

Применительно к каждой государственной организации простой формулы качества и эффективности не может быть. Однако можно рассмотреть общие проблемы повышения эффективности и их применимость

к государственным учреждениям. Это:

1) преданность потребителям, целям организации, личным принципам и т.д.

2) компетентность: в организации, разрешении проблем, информировании, планировании и т. д.

3) информирование; устное и печатное при особом внимании на «обратную связь».

4) включение «качества» в задачи организации.

5) сочетание различных систем вознаграждений, таких как плата за конечный результат и дифференциация ставок управленцев.

Целостная программа повышения эффективности деятельности государственных организаций может быть сформирована лишь на основе использования разнообразного «меню» методов и подходов, которые могут включать самые различные способы и системы управления бюджетом, финансами, персоналом, системы планирования, измерения, оценки и принятия решений. Такое «меню» предлагает самый широкий выбор средств. От составления критериев оценки до собственно оценки результатов деятельности, от компьютеризации до индивидуального психологического воздействия на отдельного работника, от методов ведения коллективных переговоров до конкретных форм сотрудничества субъекта и объекта управления, от формирования общего морального климата в коллективе до исполнения материальных стимулов в работе с персоналом, от вложения капиталов в развитие оборудования до вложения в развитие персонала (рабочей силы) и т.д.

Вопросы для самоконтроля и дискуссии

1. Можно ли измерить результаты управленческой деятельности?

2. Что означает экономия, продуктивность, качество и эффективность применительно к государственно-административному управлению и конкретному государственному учреждению?

3. Какие вы видите проблемы повышения результативности и эффективности деятельности государственных органов и подходы (средства) их решения?

Тема 15. Административный и служебный контроль

1. Понятие и сущность административного контроля
2. Ответственность по служебной деятельности

15.1. Понятие и сущность административного контроля

Административный контроль в государственном аппарате представляет собой важную функцию, сравнительно слабо разработанную в научном отношении.

Что же такое административный контроль и какова его сущность в свете теории административного управления? **Контроль** (франц. controle), означает проверка чего-либо. В управлении, это, прежде всего, установления соответствия или несоответствия фактического состояния объекта заданному. Он призван выполнять обратную связь управляемых объектов с субъектом управления. Именно контроль способствует осуществлять координацию и взаимодействие управляемых объектов заданной цели.

Контроль не является изолированным, существующим само по себе явлением, а составляет важную часть управленческой деятельности. Теория контроля должна быть соответствующим образом вмонтирована в комплексное целое в качестве составного фрагмента науки об административном управлении. Следовательно, освещая проблемы контроля, необходимо определить их роль и место в науке об административном управлении, проявляя тем самым системный подход.

Сейчас не приходится отстаивать положение, что контроль является составным элементом, функцией управления. Поэтому необходимо определить каким образом административный контроль может быть включен в процесс управления? Существует только один очевидный путь, ведущий к этой цели: через предоставление информации разным распорядительным центрам. Но разве односторонняя информация может с полным правом называться информацией? Ведь это дезинформация, показ искаженной картины.

Попробуем проиллюстрировать эту мысль на сознательно упрощенном примере. Обратимся к информации, отражающей рабочий день определенного работника. Допустим, что можно сказать о нем следующее: 1) опоздал на несколько минут на работу; 2) перестал работать за несколько минут до окончания служебного времени; 3) во время рабочего дня пил пиво, покинув рабочее место. Предположим, эта информация совершенно точна. Как же выглядит данный человек в свете этой информации? Скорее всего, отрицательно. Но сохранится ли это мнение, если дополнить информацию другими данными, столь же достоверными, как и предыдущие, а именно: в течение того же дня этот работник выполнил порученную ему работу полностью и безупречно, кроме того, активно включился в выполнение работы того, кто от-

существовал по болезни. Таким образом, данный работник, помимо выполнения своей работы, сумел заменить отсутствующего товарища и сделал это по собственной инициативе. Резюмируем: если воспользоваться односторонней информацией как материалом, на основе которого будет принято какое-либо решение на высшем уровне, то оно будет неправильным.

Сущность контроля заключается в том, чтобы установить:

- соответствует ли деятельность государственных (муниципальных) органов управления, учреждений, организаций, предприятий поставленным, взятым задачам;
- выполняются ли и как именно возложенные обязанности на управляемый объект?;
- каковы практические социально значимые результаты проделанной работы?;
- имеются ли отклонения от поставленных целей?;
- и если да, то каковы причины, что мешает работе, какими способами можно повысить ее эффективность, оптимизировать управляющее воздействие?

Проблема огромного значения состоит в том, что наше будущее и будущее наших учреждений зависит от темпа, в котором они способны модернизироваться, изменяться, адаптируясь к новым условиям рыночной экономики и не утрачивая при этом свои качественные параметры. Этой проблемы не было ни в XIX в., ни в первой половине XX в. Но «контрольный факт» не оказывает стимулирующего воздействия на темп модернизации, в отдельных случаях он сдерживает регресс, а в других случаях (из-за слепого следования предписаниям) может стать фактором застоя и консерватизма, т.е. регресса. Немедленная поддержка какого-либо усовершенствования, изучение его генезиса и условий, словом, полная и глубокая его разработка, а в дальнейшем популяризация того, что в противоположность рассмотренному нами негативному «контрольному факту» представляло бы позитивный «контрольный факт», имеют огромную общественную ценность.

С помощью **административного контроля** можно обнаруживать и разрабатывать позитивные «контрольные факты», поскольку для выявления как негативных, так и позитивных «контрольных фактов» требуется тот же самый объем знаний. Если административный контроль настолько изучил учреждение, что собрал основательно документированный негативный материал, то он обычно располагает и позитивными фактами в таком объеме, что составление акта проверки со всесторонним освещением фактов не потребует слишком большого дополнительного усилия. Оно рентабельно и оправданно как с точки зрения принципов науки об администрировании, так и с позиций задач контроля как информационного органа, поскольку дополнение негативных фактов положительными заменяет дезинформацию целостной информацией.

В современной теории менеджмента все сильнее подчеркивается принцип оптимизации действий. Можно с полным правом допустить, что он далеко не чужд и практике контроля, хотя недостаточно пропагандируется. Речь идет о том, что даже в рамках абсолютного правопорядка и полного соответствия предписаниям существует, как правило, не один, а много способов решения вопросов, с которыми сталкивается администрация. Эти способы имеют различное общественное значение. Поэтому целью должно быть не любое решение вопросов, лишь бы оно соответствовало предписаниям, полномочиям, политической линии. Наоборот, следует чувствовать ответственность за: а) наилучшее соблюдение предписаний и ту свободу действий, которую они допускают; б) наиболее правильное понимание политической линии в данных условиях; в) наилучшее использование собственных полномочий.

Для того чтобы представить принцип оптимизации на простом примере, рассмотрим проблему сроков решения дел. Представим какую-то типичную категорию дел массового характера, для решения которых предписанием установлен максимальный срок два месяца. Далее допустим, что внутренним распоряжением (установкой) руководителя данного учреждения предусматривается срок для решения подобных дел, не превышающий 20 дней.

Из этого можно сделать следующий вывод: **во-первых**, нормативные сроки предписания не превышены, **во-вторых**, внутреннее распоряжение, ужесточая сроки, не противоречит предписанию. Но это вовсе не означает, что со сроками все обстоит благополучно. Никого нельзя привлечь к ответственности за несоблюдение сроков. Если при этом контроль установит, что в данных условиях ничто не мешало, чтобы подобного рода вопросы рассматривались в течение 10, а не 20 дней, то придется констатировать, что с точки зрения научной организации труда и надлежащего обслуживания заинтересованных лиц, с точки зрения науки об административном управлении и общеобязательного принципа оптимизации упомянутые вопросы были решены в неправильные сроки. Следовательно, именно с указанных позиций можно сформулировать серьезные обвинения. Кроме того, имеются основания утверждать, что авторы внутреннего распоряжения, определяя максимальный трехнедельный срок для рассмотрения упомянутых дел, недостаточно глубоко изучили проблему, не проникли в ее суть и поэтому отдали плохое распоряжение, санкционируя необоснованную процедуру. Поэтому в их адрес следует направить претензии.

Необходимо подчеркнуть, что действие контроля, основанное на модели «контрольного факта», вообще не позволяет использовать его в качестве инструмента борьбы за оптимизацию действий. Даже нарушения принципа оптимизации не будут им замечены, если не обнаружатся нарушения предписаний.

Плохо осуществленный контроль может принести такой же вред, как

и плохо выполненная работа. Кроме того, следует учесть и экономические моменты: затраты на содержание органов контроля, затраты труда персонала, направленного для обслуживания контролеров и оторванного от собственных занятий (иногда дело доходит до периодической дезорганизации работы контролируемых органов, а иногда даже приводит к полной приостановке работы). Следует также обратить внимание на практику некоторых учреждений, единственный смысл и цель деятельности которых состоит «в подготовке на случай контроля». Проведение контроля представляет определенную общественную ценность, и следует стремиться к тому, чтобы эта ценность превышала затраты и было получено положительное сальдо. Не всегда и не на всех участках это получается. Ситуация, в которой затраты на контроль превышают полученную от него пользу, можно назвать «автономизацией контроля». В этом случае контроль из средства, ведущего к определенным целям, становится самоцелью, так как сальдо его пользы и вызванных им затрат не оправдывает себя.

Наконец, следует обозначить еще одну важнейшую проблему: в качестве измерителя оценки деятельности органов контроля предлагается показатель – во скольких случаях контролирующей высказался за ограничение документации. Если выводов подобного рода не было или их было мало, хотя очевидна перегруженность администрации канцелярской работой, то органы контроля должны считаться совинновниками, поскольку созданы не только для обеспечения должного порядка, но и для содействия оптимальному функционированию органов администрации. Такая постановка вопроса как бы открывает новый раздел в теории административного контроля: предложения совершенствования в области организации труда.

15.2. Ответственность по служебной деятельности

Административная деятельность может приводить к нанесению ущерба. Правовое государство, заставляющее администрацию придерживаться права, требует исправление такого ущерба. Эта идея лишь постепенно в течение XXI в. получает свое развитие, шествуя с различной скоростью по регионам, странам.

Ответственность основана на вине работников административно-управленческих органов. Может быть две категории вины: вина службы и личная вина.

Служебная вина возникает в случае ущерба от неправильного функционирования публичной службы: государственный служащий не выполняет или поздно выполняет задачу, совершает ошибку в рассмотрении дела или при принятии решения, совершает незаконный проступок. При этом вина его произвольна и связана с неизбежными пороками организации. Служебная вина вменяется не государственному служащему, а

публичному лицу, которое несет соответствующую ответственность.

Иногда ущерб может быть вызван как служебной, так и личной виной. Потерпевший может выбрать: либо подать иск на агента, либо на публичное лицо. Тот, кто хочет получить компенсацию, поставит вопрос об ответственности административной организации, а затем уже об ответственности государственного служащего в отношении части ущерба от личной вины. Только суд может определить долю ущерба от служебной и личной вине.

Личная вина становится возможной благодаря службе. Она проявляется не администратора, а человека с его страстями, слабостями, стремлением к личной выгоде, желанием досадить управляющему лицу, учреждению проступком – вопрос об ответственности рассматривается в суде по нормам гражданского права.

Ответственность административных органов, не связанная с виной, может быть основана на риске, который причиняет ущерб частному лицу (склад боеприпасов, размещенный вблизи жилого района), наличие шумного и загрязняющего объекта, причиняющего ущерб живущим по соседству.

Ущерб, чтобы подлежать возмещению, должен быть **определенным** (т. е. родиться, существовать или даже относиться к будущему, если он неправомерно возникает), **прямым** (непосредственно от деятельности администрации), **особым** (затрагивать лишь определенное число лиц или одного человека, но не всех членов коллектива), **конкретным**, т. е. он должен нарушать юридически защищенную ситуацию (ущерб лицам, находящимся в незаконном положении, не возмещается); **иметь денежное выражение** – теперь только признается возмещение морального ущерба или в связи с нравственной болью в результате утраты близкого человека, но весьма незначительное.

Условия возмещения ущерба. Всегда встает вопрос о дате оценки ущерба. Суд считает, что ущерб должен быть возмещен полностью т.е. на дату принятия им решения, с поправкой на задержку не по вине потерпевшего.

При возмещении ущерба имуществу он оценивается на день его возникновения. Сумма, присуждаемая судьей, не может превышать сумму, запрошенную потерпевшим и может быть сокращена.

Возмещение принимает форму либо выплаты капитала, либо выплаты ренты (особенно в отношении детей и инвалидов). Допускается судьей индексация ренты в связи с повышением цен и падением покупательной способности. Судья может адресовать цифровую оценку администрации, если сам не может определить размер ущерба. Отсутствие механизма контроля за исполнением администрацией решений суда создает, безусловно, трудность в восстановлении нарушенных правоотношений и в целом укреплении ответственности работников административного аппарата управления.

Вопросы для самоконтроля и дискуссии

1. Каковы последствия одностороннего подхода контрольных органов к действительности?
2. Какова сущность и роль административного контроля в свете теории административного управления?
3. Охарактеризуйте необходимые стадии и условия оптимизации процедуры контрольной деятельности.
4. Какие проблемы в служебном контроле требуют, на ваш взгляд оперативного решения?

Тема 16. Служебная роль администрации по отношению к обществу

1. Процедуры реализации прав и обязанностей граждан в сфере управления
2. Административный порядок рассмотрения жалоб
3. Информационное обслуживание и самообслуживание

16.1. Процедуры реализации прав и обязанностей граждан в сфере управления

В Российской Федерации к числу неотчуждаемых относится право граждан «обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления» (ст. 33 Конституции РФ).

Особое административное производство по обращениям необходимо разделить на два самостоятельных: 1) производство по предложениям и заявлениям граждан и обращениям организаций о реализации принадлежащих им прав в сфере управления; 2) производство по административно-правовым жалобам и спорам (об этом в следующем параграфе).

Осуществление многих конституционных прав и обязанностей зависит как от действия самого гражданина, так и от правоприменительной деятельности государственных органов, должностных лиц, от принятия ими соответствующих решений, нередко при участии общественности. Процедуры призваны обеспечить быстроту и максимальную полноту реализации прав граждан и исполнения ими своих обязанностей, стать преградой субъективизму и бюрократизму. Данного рода процедуры имеют специфические черты:

- отношения между государственным органом и гражданином возникают обычно по инициативе гражданина;
- решения, с которыми связывается претворение в жизнь прав и обязанностей граждан, как правило, принимаются коллегиально;
- законодательством чаще всего устанавливается исчерпывающий перечень оснований для отказа в удовлетворении заявлений;
- обязательно предусматривается стадия обжалования решений и действий органов управления, должностных лиц;
- особенность состоит и в характере решения, принимаемого органом управления: гражданин может отказаться от реализации его права (например, ордера на жилое помещение) такой отказ не влечет ответственности гражданина, хотя может создать неприятную для него ситуацию. В то же время гражданин не вправе без уважительных причин отказаться от выполнения управленческого решения, связанного с осуществлением им сво-

ей обязанности. Более того, он может быть привлечен к ответственности за неисполнение решения.

Принципы, на которых строятся процедуры реализации прав и обязанностей граждан, представляют собой модификацию общих принципов административного процесса.

Лаконичность процедуры (ее простота) означает минимальность или, по крайней мере, отсутствие излишних требований к доказыванию гражданином своего права.

Оптимальность означает дифференциацию процедуры в зависимости от условий реализации субъективного права. Так, процедура регистрации брака может быть более сложной для молодых людей («испытательный срок», участие свидетелей), чем для лиц немолодого возраста.

Гласность предполагает гарантированную возможность получения исчерпывающей и объективной информации всеми заинтересованными в этом лицами о ходе и результатах подготовки, рассмотрения и принятия решения по делу. Гласность проявляется и в открытом характере процесса, если он представляет интерес для общественности, участием СМИ. Реализация этого принципа предполагает нормативное установление исключений из этого принципа (тайна вкладов, интимная сфера жизни человека, государственная тайна, профессиональная тайна).

Непосредственность процедуры состоит, прежде всего, в личном участии гражданина при разборе его дела. Принцип обязывает административное лицо заблаговременно извещать гражданина о дне и времени рассмотрения его дела.

Этот принцип применительно к органу государственного управления предполагает ведение дела, как правило, одним лицом, недопущение перебрасывания дела к другому служащему, а также преимущественное получение информации от заинтересованного лица наряду, конечно, с исследованием документов, свидетельских показаний.

Принцип решающей роли низового звена аппарата управления состоит в том, что по большинству дел, рассматриваемых органами управления, решение выносится низовой инстанцией. Двух инстанционный порядок принимается в исключительных случаях и объясняется особыми условиями.

Постановление низового звена по делу вступает в силу сразу после принятия. Обжалование по общему правилу не приостанавливает исполнения постановления. Исключения составляют жалобы на постановления о наложении административных взысканий и взысканий с граждан недоимок по налогам и сборам, обязательному страхованию.

Принцип равенства перед законом состоит в четком определении в рамках процедуры прав и обязанностей каждой стороны процесса, а также взаимосвязи и взаимозависимости этих прав и обязанностей, обеспечения их юридическими гарантиями. Стороны процесса равны перед законом вне за-

висимости от того, кто является инициативной стороной: гражданин или государственный орган. Конечно, равенство перед законом вовсе не означает полного равенства прав и обязанностей органа, должностного лица, решающего дело, с правами и обязанностями остальных участников процесса.

Процедура реализации прав и обязанностей граждан обычно предусматривает следующие стадии:

- 1) подача гражданином заявления и принятие его к рассмотрению государственным органом, должностным лицом; возбуждение дела;
- 2) рассмотрение дела, включая установление и исследование фактических обстоятельств; выбор соответствующих материальных правовых норм;
- 3) вынесение решения;
- 4) исполнение решения;
- 5) обжалование решений.

Важно подчеркнуть принципиальный момент, связанный с реализацией правила «равенство перед законом». Демократизация управления означает правоотношения, которые возникают между государственным органом (должностным лицом) и гражданином, на всех стадиях должны быть сбалансированы, в том числе процессуальные преимущества (как особый вид процессуальных прав) и процессуальные запреты (особый вид процессуальных обязанностей), ответственность и другие элементы процедуры реализации прав и обязанностей граждан.

1. Подача гражданином заявления и принятие его к рассмотрению – начальная стадия;

2. Заявление есть официальное выражение намерения гражданина реализовать свое право, обязанность.

Однако дело может быть возбуждено и по инициативе соответствующего органа управления (касающегося, например, исполнения воинской обязанности).

Форма заявления не регламентируется законодательством, но в большинстве случаев, если нормативный акт упоминает о заявлении, то речь идет о письменном документе. Иногда на практике заявлением считается сам факт обращения гражданина в учреждение.

Заслуживает повсеместного распространения разработка социальных бланков заявлений – это повышает культуру обслуживания, облегчает работу и должностных лиц и граждан.

3. К заявлению гражданин должен приложить перечень документов, предусмотренных процедурой. Перечень должен содержать необходимый минимум, а информация об этом должна быть доступна гражданам. Сбалансированность прав и обязанностей сторон в данном случае означает: администрация вправе требовать от гражданина документов, подтверждающих его права, однако бремя доказывания должно быть разделено между гражданином и государственным органом, последний в силу своей

компетенции может всемерно содействовать гражданам в осуществлении их прав. Такое правило, к примеру, уже существует при Документальном обосновании права на получение пенсии, которое производится администрацией предприятия (учреждения) и гражданином совместно.

Стадия рассмотрения дела:

- исследуются и оцениваются представленные и полученные материалы, подтверждающие (либо не подтверждающие) наличие субъективного права (обязанности);
- привлекаются в случае необходимости дополнительные доказательства с целью выяснения всех обстоятельств дела;
- подбирается норма права, подлежащая применению, разъясняется ее содержание.

Лица, рассматривающие подобные дела, помимо профессиональных и политических качеств, наличия специального образования, должны обладать комплексом моральных качеств, такими человеческими достоинствами, как чувство справедливости, гуманности, сердечности. Отношение к этическим правилам целесообразно ввести в служебные характеристики таких работников как профессионально-важное качество.

Целесообразно также нормативно урегулировать важнейшие элементы этой процедурной стадии. Установить виды дел, которые должны разбираться только в присутствии заявителя. К их числу необходимо отнести дела, имеющие особую значимость для гражданина, предусматривающие выбор альтернативных решений. Предполагающие значительную степень административного усмотрения со стороны государственных органов и должностных лиц; при этом предусмотреть право гражданина на отвод лица, рассматривающего его дело.

Стадия вынесения решения выделяется условно, поскольку обычно сливается с предыдущей, логически завершая её. Но иногда она отделяется во времени. Здесь возможны:

- перепроверка рассмотренных на предыдущей стадии документов и иных доказательств и, кроме того, анализ вновь открывшихся фактов, вновь представленных доказательств;
- решение выносится государственным органом (служащим) на основе норм права, объективных материалов дела, внутреннего убеждения, а иногда и указаний вышестоящей инстанции. Если какая – то часть или даже отдельный документ будет противоречить уже сложившемуся убеждению, то целесообразно снять сомнения путем дополнительной проверки имеющихся или затребования новых документов, иных доказательств;
- в выработке решения следует полнее использовать участие общественности, информировать население о таких решениях и процедуре их принятия. Это служит важным средством оптимального сочетания интересов общества и личности, установления доверия населения к власти, леги-

тимности решений.

Исполнение решений – одна из самых важных стадий процедуры реализации прав и обязанностей граждан. Органы управления, служащие совершают целый ряд действий, чтобы создать условия для своевременного и точного выполнения решений. Активное участие проявляют и сами граждане.

Обжалование принятых решений представляет собой, по сути дела, дополнительную гарантию прав и обязанностей граждан. На стадии обжалования (при рассмотрении жалобы) осуществляется контроль: а) за правильностью решения по существу; б) за его законностью; в) обоснованностью, целесообразностью и г) за соблюдением установленной процедуры. В целом процесс дальнейшей либерализации и демократизации общественной жизни связан с совершенствованием процедур реализации прав и свобод граждан в соответствии с формулой «можно делать все, что не запрещено законом».

16.2. Административный порядок рассмотрения жалоб

Административное обжалование регулируется Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (апрель 1993 г.). На уровне субъектов Федерации особое административное производство (по обжалованию во внесудебном порядке) регламентируется региональным законодательством. Разрабатывается вопрос административного обжалования и на ведомственном уровне. Так, действуют Правила подачи жалоб, заявлений и ходатайств и их рассмотрения в Высшей патентной палате Российского агентства по патентным и товарным знакам. Право на жалобу служит одним из средств, как указано выше, дополнительного гарантирования прав и обязанностей граждан, а также устранения нарушений законности и их предупреждения.

Административный порядок рассмотрения жалоб имеет определенное предпочтение у населения по сравнению с судебным разбирательством. Причины здесь следующие:

- возможность компетентного органа оперативно рассмотреть обращение, устранить нарушение законности и применить меры взыскания к виновным;
- орган государственного управления рассматривает дело по существу, и не только на предмет соответствия акта требованиям законности, но и целесообразности. В этом состоит отличие административного обжалования от судебного, в котором полномочия суда сводятся к признанию правового акта управления законным, или незаконным;
- обращения граждан – одна из форм обратной связи, помогающая государственно-административным органам управления выполнять правозащитные и правозащитные функции.

Предметом обжалования могут быть не только незаконные, но и нецелесообразные акты управления.

Право на жалобу не ограничено ни по содержанию, ни по форме. Письменные и устные жалобы имеют одинаковое юридическое значение, поэтому письменная форма не является преимущественным фактором.

Под порядком рассмотрения жалоб подразумевается установленная законодательством последовательность действий, иначе говоря, процедура приема жалобы, ее проверки, подготовки и принятия решения по жалобе, исполнения этого решения. Хорошо разработанный механизм рассмотрения жалоб способствует оперативному, законному и справедливому реагированию на обоснованные требования граждан. В этом заинтересованы и государственные органы, поскольку без участия граждан они не могут уловить многие нарушения законодательства.

Устные обращения широко распространены, прием их прочно вошел в организацию работы почти всех звеньев государственного аппарата.

По несложному вопросу гражданину гораздо проще обратиться с устной жалобой, а должностному лицу постараться сразу же дать ответ. Таким образом, в ряде случаев подача устных жалоб способствует сокращению сроков их рассмотрения, устраняет излишнюю переписку и помогает более оперативно разрешить возникший вопрос. Однако сложные жалобы, нуждающиеся в проверке, разумеется, следует оформлять письменно.

Изучение практики показывает, что многие жалобы содержат избыточную информацию, не относящуюся к сути обращения, в то же время в них часто отсутствуют необходимые сведения. Это затрудняет разрешение жалоб, обуславливает потребность выяснения дополнительных данных, которые своевременно могли быть без особого труда приведены. Поэтому должностному лицу, принимающему жалобу, следует проявить внимание при приеме жалобы к заявителю, помочь ему грамотно ее изложить. Речь идет о необходимости указания Ф. И. О, места жительства (или работы) заявителя, изложения предмета жалобы, требований, предъявляемых гражданином к государственному органу, должностному лицу.

Принятая жалоба должна быть зарегистрирована в специальном журнале или регистрационной карточке. С этого начинается делопроизводство по жалобе. Жалоба после регистрации передается соответствующему должностному лицу – руководителю или тому, на кого возложены обязанности по разбору жалоб. Получивший жалобу решает вопрос о том, подлежит ли она рассмотрению данным органом или ее необходимо направить по принадлежности в другой, компетентный орган, т.е. по подведомственности, но ни в коем случае нельзя переправлять жалобу туда и тем, действия которых обжалуются. Необходимость и справедливость такого запрета понятны.

Проверка жалобы – это важнейшая стадия производства. Всесто-

ронность, полнота, объективность (непредвзятость) – основные правила, принципы ее осуществления. При этом важно выявить причины и условия, способствующие нарушениям, которые порождают жалобы.

Проверка должна проводиться беспристрастными лицами, компетентными специалистами в соответствующих областях. При этом в ходе проверки необходимо получить как письменные объяснения от заявителя (если в жалобе не все ясно), так и от лица, представителя организации, чья деятельность обжалуется.

Лицо, обращающееся с жалобой, и его законный представитель (в частности, адвокат) вправе ознакомиться с материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства. Государственные органы удовлетворяют ходатайства либо, если оно необоснованно или незаконно, мотивированно отказывают в удовлетворении.

Вынесение решения по жалобе предполагает полное удовлетворение требований жалобщика, частичное или их отклонение.

Логически и юридически аргументированное решение способствует максимально четкому и законному завершению всего производства по жалобе.

Закон требует сообщать гражданам в письменной или устной форме и в установленный срок о решениях, принятых по жалобам, а в случае их отклонения указывать мотивы, по просьбе граждан разъяснить порядок обжалования. К сожалению, встречаются решения по жалобам, в которых отсутствуют достаточно логичные и юридические основания.

Письменные решения, вынесенные единолично должностными лицами, оформляются в виде ответа гражданину. Решения коллегиальных органов издаются в соответствии с их компетенцией в форме правовых актов.

Ответ и решение содержат определенные реквизиты:

- наименование органа, учреждения, должностного лица, вынесшего решение;
- дату ответа или вынесения решения;
- краткие сведения о лице, обратившемся с жалобой;
- изложение обстоятельств, установленных при рассмотрении жалобы;
- фактические и юридические условия принятия решения;
- распорядительную часть с указанием содержания принимаемого решения;
- порядка и сроков обжалования;
- подпись должностного лица (должностных лиц).

Сроки принятия решения по жалобе определены административным кодексом, в каждом конкретном случае могут устанавливаться: а) от одного месяца в случаях, когда требуется дополнительное детальное изучение и проверка; б) безотлагательно, если нет необходимости в дополнительном изучении; в) в иных случаях, не позднее 15 дней с момента поступления жалобы в орган, обязанный разрешить вопрос по существу.

Исполнение решения – завершающая стадия в производстве по жалобе. Выделяются два вида процессуальных сроков: к первому относится время вступления решения в законную силу, а ко второму – время фактического исполнения решения. Кроме того, особо отмечается момент завершения всего производства по жалобе, т. е. когда она считается полностью разрешенной.

Время вступления решения по жалобе в законную силу наступает с момента доведения до сведения лица, подавшего жалобу. Но в особых случаях процессуальный срок определяется иначе. Так, постановление о наложении штрафа вступает обычно в законную силу через 10 дней после его вручения правонарушителю.

И в заключение необходимо отметить, что наряду с жалобами в административном порядке каждый гражданин может использовать судебный канал разрешения жалоб.

Следует исходить из того, что судебный и административный способы рассмотрения жалоб не исключают друг друга, а выступают подсистемами единого демократического института права жалобы. Речь нужно вести не об альтернативе «или – или», а о совершенствовании обеих форм при более целесообразной юридической их скоординированности.

16.3. Информационное обслуживание и самообслуживание

Разговор должностного лица и посетителя занимает их обоих и отнимает у них время. Совершенно очевидно, что чем больше посетителей, тем больше им приходится ожидать приема и тем тяжелее оказывается работа служащего. Если проанализировать цель посещения административных органов, то нетрудно убедиться в том, что большое количество посетителей обращается, прежде всего, за информацией.

Поэтому возникает вопрос, как следует организовать информационное самообслуживание посетителей, чтобы у них не возникала необходимость вступать в переговоры со служащими административных органов.

Одним из ключевых элементов самообслуживания посетителей должны стать **специальные инструкции** для посетителей. Это необходимо потому, что никакие объявления не смогут вместить всю информацию о том, как надо подходить к решению сложных вопросов. По сложным делам в каждом отделе должны иметься тщательно разработанные и доступно изложенные инструкции – памятки. Посетителю, нуждающемуся в информации относительно данного рода дел, вручается отпечатанная информация. Необходимость в непосредственной беседе возникает только при ситуациях, отклоняющихся от типичных.

Исследования показали, что многие задержки при рассмотрении дел происходят вследствие получения посетителем неполной информации.

Легко понять недовольство посетителя, который не может уяснить, почему ему не сказано сразу все, что нужно, и из – за этого потеряно время. Общественное мнение часто выступает против нечеткой деятельности административных учреждений и неправильного отношения к посетителям.

Язык как способ передачи служебной информации. Для того чтобы информационное самообслуживание оправдало ожидания, чтобы оно вообще было в состоянии функционировать, административные работники должны в отношениях с гражданами пользоваться понятным для них языком. Ибо следует подчеркнуть, что язык, которым административные работники пользуются в отношениях с гражданами, является тяжелым, невыразительным и многим людям совершенно непонятным. Поэтому необходимо стремиться к тому, чтобы у одного человека из тысячи, прочитавшего данный текст, оставались определенные сомнения, с которыми он пойдет в учреждение с просьбой о выяснении, а не к тому, чтобы 999 человек в этом тексте вообще не разобрались.

Непонимание служебного языка побудило ученых западных стран специально исследовать эту проблему. Так, во Франции в 1966 г. был создан специальный комитет, задачей которого было введение правильного, простого и точного языка в корреспонденции и документах органов государственной администрации. Подобную задачу поставило перед собой также и Общество по вопросу применения правильного французского языка в деятельности администрации.

Научно разработанных методов оценки ясности служебных русских текстов до сих пор нет, тем не менее, отдельные авторы высказывают по этому вопросу несколько общих замечаний, а именно:

- каждая фраза тем понятнее, чем короче. Текст, написанный короткими фразами, легче для понимания, чем текст, состоящий из длинных предложений;

- если какие-либо слова и обороты, используемые в юридических положениях, выражают суть дела заинтересованного лица, то в указаниях и разъяснениях для него, а также в письмах к нему должны применяться термины и выражения, используемые в разговорном языке и широко распространенные. Недопустимо использование иностранных слов, особенно таких, которые редко употребляются в повседневной речи;

- инструкцию не следует писать «юридическим языком», хотя юристы должны проверить ее с точки зрения безупречности изложения сущности. Ее нельзя перенасыщать статьями, параграфами, в особенности же отсылками к другим документам.

- авторы служебных текстов должны иметь в виду, что читать их будут не юристы и не только люди с высшим образованием. Поэтому служебные тексты должны быть ясными и легко понимаемыми.

Расширенная информация. Это понятие отражает желание и уме-

ние администрации вникнуть в положение, которое привело посетителя, заинтересованное лицо в государственное учреждение, и позаботиться о том, чтобы гражданин не потерпел ущерб по причине незнания правовых положений, а также других сведений, прямо или косвенно причастных к рассмотрению поставленных вопросов.

Во всех отделах органов государственного административного управления комплексное отношение к посетителю, характеризующееся доброжелательной позицией, позволит выявить необходимость в соответствующей расширенной информации, за которую будут благодарны граждане, посещающие учреждения. Для различных плакатов и объявлений с расширенной информацией следует использовать места, оставшиеся свободными после размещения информации, непосредственно связанной с решением вопросов, о которых говорилось в предыдущих пунктах.

Превентивная информация. Этот тип информации не дает ответов на конкретно поставленные вопросы, она дает ответы, предваряющие вопросы посетителя. На Международном конгрессе по научной организации, который состоялся в Париже в 1957 г., была отмечена следующая закономерность: чем лучше общество информировано об организациях, задачах, компетенции и возможностях органов государственного административного управления, тем легче этим органам работать и тем правильнее строятся отношения обеих сторон.

Формы вызова гражданина в учреждение. Возникающую иногда необходимость вызова гражданина в учреждение (злоупотреблять такими вызовами не следует) нужно облечь в соответствующую форму. Повестка для вызова часто бывает составлена таким образом, что производит впечатление угрозы, поскольку в ней указывается, что если адресат не выполнит предписанное, то ему согласно определенным статьям будет назначено какое-то наказание.

В обычных условиях, если двум заинтересованным сторонам необходимо встретиться, так как одна из них что-то должна сообщить другой или выяснить какое-либо обстоятельство, вряд ли нужны угрозы. Уведомление о необходимости личного контакта с заинтересованным лицом должно быть сформулировано в доброжелательной форме с указанием о существовании дела и определением конкретного времени, в границах которого эта встреча может состояться. Только в том случае (что бывает редко), если гражданин не реагирует на вызов, в последующих уведомлениях могут быть указаны правовые положения, обязывающие гражданина подчиниться.

Устранение необходимости являться в учреждение. Идеальным (в точном смысле этого слова) было бы решение, которое не ставит заинтересованное лицо перед необходимостью посещать учреждение. Самое лучшее принять решение в интересах заинтересованного лица без его вмешательства.

Ликвидация пиковых ситуаций. Несмотря на постепенное улучшение работы учреждений, все же возникают ситуации, когда происходит большой наплыв посетителей. Это бывает в связи с введением или изменением каких-либо инструкций или предписаний, периодическими обходами документов и по другим причинам. В результате наплыва посетителей возникают очереди, толпа, шум и т. п. Работники четко действующего административного органа должны активно реагировать на изменение обстановки.

В зависимости от обстоятельств следует немедленно предпринять следующие меры:

- выдать прибывшим посетителям номера с указанием очередности или зарегистрировать их;
- отправить домой тех посетителей, которые не могут быть приняты в этот день;
- в ходе выдачи номеров следует сориентироваться, сколько посетителей учреждение сможет принять сегодня, скольким номерки должны быть выданы на следующий прием;
- нельзя допустить того, чтобы часть прибывших после нескольких часов ожидания ушла ни с чем;
- пояснение, что все, имеющие номерки (до такого-то номера включительно), будут приняты, устраняет беспокойство ожидающих;
- обслуживать посетителей непрерывно; опыт показывает, что посетители не проявляют беспокойства, если очередь заметно продвигается, если же прием приостанавливается, беспокойство и возмущение сразу проявляются в резкой форме;
- обслуживающие посетителей работники не должны отрываться от своего занятия, не отвлекаться подолгу на беседы по телефону (хотя бы разговоры велись по важным служебным делам, не говоря уже о частных разговорах), пунктуально начинать работу;
- однако задержку начала, приема посетителей трудно компенсировать не только из-за материальных потерь посетителей, но и ввиду утраты доброго имени учреждением и его персоналом. Своевременный приход сотрудников на работу – внутреннее дело учреждения, ибо опоздание в данном случае никого не затрагивает. Задержка начала приема посетителей является публичной компрометацией учреждения.

Независимо от сказанного относительно обслуживания посетителей в момент пикового напряжения следует помнить, что именно в это время должна произойти немедленная мобилизация усилий всего коллектива административного учреждения (не только тех отделов, в которые явились на прием посетители) с использованием всех возможностей, какие предоставляет правильная организация для разрядки сложившегося положения.

Рабочее место для обслуживания посетителей. По отношению к по-

сетителю служащий представляет учреждение в целом. Посетителя не касается сфера компетенции принимающего его работника. Его беспокоит решение вопроса, с которым он обратился в учреждение. Если бы контакты с посетителями ограничивались сферой компетенции разговаривающих с ними работников, то рабочие места, связывающие учреждение и посетителей, были бы барьером в этих контактах. Чтобы избежать этого, следует соблюдать два условия: а) административный работник должен помнить, что по отношению к посетителю он представляет не себя и свою должность, а учреждение в целом; б) рабочее место, связывающее учреждение и посетителей, должно иметь информационные каналы, соединяющие его с самыми важными организациями по вопросам, которые интересуют посетителей.

Правильное обслуживание посетителей в государственных учреждениях включает много проблем. Затронутые здесь вопросы могут рассматриваться в качестве фрагментов этой большой темы.

Вопросы для самоконтроля и дискуссии

1. Чем посетитель административного органа отличается от клиента?
2. Можно ли каждому работнику административного аппарата доверять контакты с посетителями?
3. В чем же заключается служебный долг администрации перед посетителями?
4. Что вы можете предложить для упрощения процедуры реализации прав и обязанностей граждан? Каковы стадии этой процедуры?
5. Охарактеризуйте административный порядок рассмотрения жалоб?
6. На основе каких факторов администрация района может решать вопрос о выборе групп давления (групп интересов), с которыми необходимо сотрудничать?

Тема 17. Проблемы изменений в административной сфере и управление изменениями

1. Концепция и закономерности организационных изменений
2. Затраты на реорганизацию и психологическая подготовка организационных изменений
3. Проблема периода накопления нового опыта в деятельности организации

17.1. Концепция и закономерности организационных изменений

Оптимальный путь развития государственного административного управления – это постоянные адаптационные реакции системы управления на преобразования, которые происходят в обществе. Приспособление управленческих структур к меняющимся условиям требует проведения через определенные периоды реорганизации государственных учреждений с целью использования ими инновационных возможностей для выполнения своих базовых задач. Обыденными в научной литературе и административной политике стали слова «административная реформа». В этой связи необходимо уточнить методологические подходы к процессу административных реформ.

Прежде всего, история нашей страны изобилует правительственными замыслами, планами административных реформ, а административные реорганизации со времен Петра I проводились каждым правителем как неотъемлемая часть внутренней государственной политики, как превентивные меры в борьбе с революцией, народными массами, недовольным правлением. Всякий раз реформы проводились методами «давления сверху», «большого скачка», волевой кампании «подстегивания», «шоковой терапии». В результате неудачные, непоследовательные, радикальные, не просчитанные меры реформаторов приводили к прерыванию эволюционного развития, разрыву традиций, социальным потрясениям, перенапряжению масс. Думается, нам в будущем следует остерегаться далеко идущих планов подобных «революций сверху», утопических проектов ускоренной модернизаций. Методологически важный урок из истории нашей страны и вывод: административная реформа как коренное переустройство, проводимое волевым решением правителя – это миф. Административная система не должна переживать «встряски», очередные кампании реформаторского зуда, она должна функционировать как изменяющаяся, адаптивная, открытая система. Ее сущностной характеристикой выступает управляемая эволюция. Состояние постоянных адаптационных изменений администрации – один из признаков ее здоровья.

Изменения в системе административного управления – это перемены, происходящие внутри системы, а также в ее связях с общественной средой. Они представляют кристаллизацию возможностей для новых действий: новые направления в политике, новые поведенческие стереотипы, новые структуры, новые методологии, новые услуги и новые идеи в обеспечении маркетинга, основанные на переосмыслении структурной концепции организаций. Архитектура изменений включает в себя обеспечение возможностей для новых и, как ожидается, более продуктивных действий.

Таким образом, управление изменениями, это:

- новая стратегия реформ, инновационный технологический метод обеспечения политической стабильности общественного прогресса;
- политика разумного сочетания модернизации и конструктивного консерватизма;
- осознанное (осмысленное, целенаправленное) государственно-управляющее воздействие на процессе административных, политических, экономических, социальных отношений во властных структурах и обществе с целью адаптации к новым рыночным условиям, воспитания готовности людей к переменам, предупреждения и минимизации конфликтов переходного периода;
- система планируемых, мер по внедрению правовых и политико-административных новаций в институт государственного и муниципального управления с целью повышения эффективности функционирования элементов системы власти и обеспечения их гомеостазисной роли в обществе;
- тактика постепенных, поэтапных шагов на пути эволюционного развития, манера (стиль) действий по осуществлению конкретных вмешательств в управленческие и общественные процессы, предусматривающая приверженность общества национальным традициям, культурно-историческим ценностям и сознательное использование традиций (включая религию) в процессе изменений;
- политико-правовой механизм адаптации системы государственного управления в условиях нестабильного, конфликтующего, быстро изменяющегося общества, т. е. механизм антикризисного управления общественными отношениями.
- Управление изменениями в административной сфере как всякое управляющее воздействие должно основываться на закономерностях, выявленных наукой управления.
- Управляющее воздействие означает прежде всего сознательное начало, этап целеполагания, разработки концепции, задач.

На этом этапе необходима разработка шкалы показателей, критериев социальной эффективности системы государственно-административного управления, отвечающих высоким требованиям соответствия государственного управления, его институтов, функций, профессиональной культу-

ры государственных служащих потребностям общественной жизни, запросам, ожиданиям, интересам граждан.

Динамика преобразований в государственном органе зависит от конкретной ситуации. Основой для принятия решения о проведении реорганизации должен стать тщательный анализ положения дел и их оценка. Определение настоящего состояния предполагает оценку внутренней ситуации в организации и ее способности к осуществлению изменений, сбор данных о существующем в организации техническом уровне, ее культуре и политической обстановке, а также попытки, предпринимаемые с целью получить поддержку основных сторон, вовлеченных в процесс предполагаемых изменений. Одновременно изучаются внешние силы и факторы, которые могут повлиять на эффективность организации в будущем.

Необходимой процедурой в этом процессе является организационный анализ, с помощью которого персонал выявляет ошибки и затем поправляет их, внося изменения в стратегию организации. Она представляет собой как бы простую петлю, что означает простую идентификацию и исправление ошибок, при этом остаются вне внимания причины их возникновения и породившие их обстоятельства, факты. На основе собранной информации руководство организации должно обнаружить, идентифицировать и сформулировать существующие проблемы. Это можно сделать, собрав постоянно повторяющиеся жалобы работников; установить причину невыполнения заданий, выявить незаконченную, ненужную или повторяющуюся бумажную работу; установить несоответствие целей подразделения общим целям организации. Такой подход часто определяют как реактивное управление, которое называют также, управлением по отклонениям (это действия руководства по восстановлению нормального хода работы при появлении отклонений), ориентируется лишь на явно выраженные признаки проблемы. О недостатках в работе организации руководство должно узнавать не от клиентов, а от служащих. Руководитель должен требовать от подчиненных самодисциплины и общего внимания к качеству работы государственного учреждения.

Активное управление ориентировано на будущее, стратегию. Открытое обсуждение стратегии способствует развитию анализа на уровне «двойной петли». Служащих нужно поощрять высказывать свое мнение о задачах организации и методах их решения. Иначе высшего уровня анализа не достичь, от чего, в конце концов, пострадает организация. На уровне «двойной петли» затрагиваются основные стратегии и цели, устанавливаются условия решения неотложной проблемы и меры решения проблем.

Стратегическое управление выражается в действиях, направленных на извлечение максимальных выгод из сильных сторон организации с использованием благоприятных условий внутри и вне ее. Создается рабочая группа – команда, усилия которой направляются на изыскание спосо-

бов, средств, технологий для повышения эффективности деятельности организации. Смысл и правила формирования рабочей команды в том, чтобы свести вместе людей и наладить их личные взаимоотношения, чтобы они могли согласованно двигаться к единой цели.

К эффективным связующим структурам относятся регулярные совещания линейных руководителей с лидерами рабочих групп, совместная разработка планов, создание исследовательских групп по определенным проблемам.

Рабочая группа (команда) по организации анализа собирает информацию, в том числе:

- проводит опросы служащих, беседует с ними;
- анализирует рабочие заседания и проверяет, выполняются ли они;
- анализирует сложившийся порядок прохождения документов;
- сопоставляет общеорганизационные цели с целями, задачами, функциями подразделений;

Следующий важный шаг (стадия в управлении организационными изменениями) – поиски альтернативных решений, сформулированных группой проблем. Варианты вырабатываются при общем согласии и активном участии служащих. Заключение группы обобщается и представляется высшему руководству, которое, рассмотрев их, сообщает группе, какие рекомендации приняты, а какие нет и почему. Здесь особо важно подчеркнуть, что, прежде чем принять окончательное решение, руководитель должен выслушать мнение всех членов группы – комиссии.

После принятия стратегии (программы) изменений начинается собственно процесс организационных изменений, или организационное развитие.

17.2. Затраты на реорганизацию и психологическая подготовка организационных изменений

Любая реорганизация требует средств и имеет смысл, если выгоды от ее проведения будут превышать затраты. Мы не всегда представляем себе совокупность затрат на реорганизацию. Эту проблему практика трактует упрощенно, упуская из виду существенные элементы. Поэтому проблемы составных элементов затрат на реорганизацию заслуживают внимания. Термину «затраты» мы придаем праксеологическое значение, т. е. включаем в него все отрицательно оцениваемые последствия реорганизации независимо от того, можно ли представить их в денежном выражении. Именно финансовые затраты являются единственным элементом, о котором никогда нельзя забывать.

Переходный период в работе учреждения. Каждое учреждение, каждый административный орган в период реорганизации ослабляется, прежде всего, по той причине, что значительная часть энергии отвлечена

на процесс реорганизации. Временно снижается производительность труда. Особо сложное положение может возникнуть, если в момент этого временного ослабления учреждение сталкивается с трудностями, вызванными неблагоприятными изменениями во внешней обстановке. **Усиление давления на учреждение.** Эта проблема тесно связана с предыдущей. Существует определенная закономерность, состоящая в том, что период ослабления, переживаемый каким-то учреждением, как бы вызывает усиление всевозможного давления на него.

Опасность для специалистов. Если вследствие реорганизации будет принят другой, чем был до этого, критерий распределения работы между участниками реорганизуемого коллектива, то диапазон специализации изменится. Ликвидация некоторых должностей или замена их другими подчеркивает пригодность значительной части приобретенной работниками специализации.

Разрушение социальной специализации. Каждое структурное подразделение, как и каждое рабочее место, взаимодействует с целым рядом других подразделений и рабочих мест. Круг взаимного сотрудничества обычно определяется предписаниями. Но, во-первых, соблюдению этих как и всяких других, предписаний необходимо научиться, а во-вторых, речь идет о живых людях со всем багажом их привычек, навыков, предубеждений, пристрастий и даже предрассудков, с многообразием индивидуальностей. В ходе текущей работы эти люди должны познакомиться и выработать совместный *modus vivendi* (образ жизни – лат.), что нередко является неотъемлемым условием плодотворной работы. Именно *modus vivendi* представляет собой своеобразную ценность, полная потеря которой наступает вследствие перестановки людей, вызванной реорганизацией.

Проблема машинального исполнения и рутины. На многих должностях можно найти такие повторяющиеся функции, которые после приобретения известного навыка выполняются без какого-либо умственного усилия (точнее говоря, с минимальным усилием). Не нужно доказывать, что переход к машинальному исполнению функций, которые когда-то требовали напряженного внимания и умственных усилий, является важным источником экономии энергии и ускоряет работу. Изменяя круг обязанностей отдельных работников, реорганизация отнимает у людей на определенное время выгоду, приобретенную благодаря машинальному исполнению некоторых работ.

Проблема цепной реакции. Реорганизация в исключительном случае затрагивает только одно реорганизуемое структурное подразделение. Как правило, она воздействует и на окружение. Независимо от того, имеют ли последствия реорганизации положительное или отрицательное значение для окружения, подразделения несут определенные потери вследствие ревизии прежних отношений и форм взаимного сотрудничества с отделом,

который был преобразован.

Ослабление эффективности инструкций и предписаний. Реорганизация уменьшает эффективность действия правовых предписаний, приводит к широкой отмене многих из них, вызывает скептицизм по отношению к различным правовым нормам, относящимся к данной отрасли. Следует отметить, что любая реорганизация учреждения не может обойтись без отмены значительной части предписаний и инструкций.

Нарушение непрерывности деятельности. Ранее рассматривалась проблема разработки руководителем учреждения собственной политики. При реорганизации все усилия, направленные на ее достижение, будут потеряны, так как ликвидируется единица, которая ею руководствовалась. В административной практике есть вопросы одноразовые, но есть вопросы и проблемы постоянные, смысл и последствия которых проявляются только при сохранении в течение какого-то времени определенной линии поведения, когда текущие решения сохраняют свою связь и последовательность с предыдущими. Реорганизация, ликвидируя существующие единицы и коллективы, создавая на их местах новые, нарушает непрерывность процесса деятельности.

Успех сложных, затрагивающих всю организацию изменений зависит от приверженности тех, кто в них участвует. Очень важным компонентом является готовность не только руководства, но и всех государственных служащих отойти от устаревших традиций, проявить творческий подход и готовность идти на временные трудности ради получения позитивных результатов в будущем, преодоление опыта бездарно затраченной энергии. Отсюда понятна еще одна закономерность в управлении изменениями: технологическое обеспечение изменений, когда субъект управления (руководство, рабочая группа, комиссия по инновациям) в своей деятельности опирается, имеет в виду четыре методологически значимых подхода, принципа:

1) организация – живой организм, а организационное развитие должно создавать новые «клеточки» роста, открывать заблокированные каналы коммуникации, чтобы рядовые члены организации своими знаниями, идеями способствовали изменениям в учреждении и в себе. Не существует «маленького» улучшения, ни один работник не должен оставаться на обочине. Стратегия совершенствования может быть реализована гораздо эффективнее, если на это ежедневно направлена энергия каждого;

2) организация является профессиональной и политической системой одновременно. Доминирующая в организации парадигма формирует восприятие людьми изменений и определение их сути и существенным образом влияет на политические и культурные реакции людей в отношении предлагаемых изменений и процессов. Новые идеи должны быть усвоены и приняты в организации, тогда только их можно проводить на самом

трудном этапе, пока новшество не приживется. Предусмотренная приостановка перед рывком вперед дает время ключевым работникам убедиться в важности нововведений, чтобы устранить потенциальные препятствия на пути к успеху;

3) члены организации действуют одновременно в профессиональной, политической и рациональной сетке координат. Изменения с большой долей вероятности будут приняты, если они основываются на уверенности в успехе и мотивации к изменениям.

4) стратегия изменений должна исходить из «философии общей судьбы» коллектива, способствовать усилению чувства общей судьбы. Совершенствование – это долгосрочный процесс, а не рядовое событие. Члены организации должны испытывать уверенность в завтрашнем дне, ощущать стабильность учреждения (устойчивость, равновесие в развитии) как данность. Вот тогда общая философия и общая цель становятся Мощным инструментом изменений в управлении. Руководитель, решаясь на перемены, задается вопросом: достаточно ли готовы к восприятию перемен люди, чтобы можно было минимизировать затраты и гарантировать успех.

Для окончательного решения целесообразно проанализировать ответы на совокупность следующих вопросов:

- откуда идет энергия, направленная на перемены;
- является ли это социальным экспериментом, или ставки достаточно высоки, чтобы привлечь внимание высшего руководства;
- на какие препятствия и на чье противодействие натолкнется организация работы по-новому;
- есть ли люди, которые готовы испытать на себе новые подходы; кто они и насколько велико их влияние;
- есть ли общее понимание того, что прежние условия и результаты работы никуда не годятся и не адекватны требованиям;
- откликается ли организация на идеи своих членов, комиссии по инновациям;
- сумеет ли коллектив с помощью планируемых изменений преодолеть сегодняшние пределы;
- существуют ли способы измерения хода улучшений и результатов, каковы они?

Таким образом, решающими психологическими факторами успеха при управлении комплексными изменениями являются обеспечение человеческого участия и обеспечение человеческими ресурсами.

17.3. Проблема периода накопления нового опыта в деятельности организации

Не пытаясь исчерпать проблему накопления учреждением опыта работы в новых организационных формах, попробуем кратко и ориентировочно перечислить ее важнейшие составные элементы.

1. **Распоряжение штатными возможностями.** Речь идет об использовании штатных вакансий для перемещений работников и т.д. Материал для этого может дать лишь опыт работы первых недель, а скорее всего – первых месяцев или кварталов после проведения реорганизации.

2. **Квалификация персонала.** Необходимо дать определенное время на то, чтобы персонал «переквалифицировался» в смысле приспособления к новому кругу задач и обязанностей. Не каждый работник будет иметь тот же круг обязанностей, который у него был до реорганизации.

3. **Проблематика связи.** Согласование формальных информационных каналов, а в особенности формирование дополнительных полезных неформальных каналов также требует времени.

4. **Влияние неформальной структуры на формальную.** Часто возникает такая ситуация, когда старая формальная структура, устаревшая и замененная новой, сохраняется в некоторых фрагментах. Это так называемая борьба старого с новым, которая, как правило, мешает нормальным условиям работы.

5. **Явление фрустрации.** После любой реорганизации всегда находится определенная группа лиц, надежды которых реорганизация не оправдала. Работники должны привыкнуть к новому. Этот психологический процесс требует времени. До тех пор пока в учреждении имеются работники, недоброжелательно относящиеся к новому положению вещей, это будет отражаться на работе.

6. **Неформальные группы.** Формирование новой структуры отношений в рамках неформальных групп после проведения реорганизации требует определенного времени и тем самым представляет собой фактор привыкания к новой структуре.

7. **Проблема вспомогательных подразделений.** Реорганизация, направленная на перегруппировку основных подразделений, например перевод какого-либо управления из одного министерства в другое, заметно отражается на деятельности вспомогательных подразделений. Прибавляется или уменьшается объем работы в финансовой, хозяйственной и кадровой областях и т.д. Основные подразделения встретятся с определенными трудностями в развертывании деятельности, пока их «тылы» не будут отлажены.

8. **Клиентура.** Дезориентация клиентуры учреждений, вызванная переходным периодом реорганизации, в некоторых ситуациях представляет собой фактор, к которому также надо приспособиться. Потребуется оп-

ределенное время и известные усилия, чтобы отношения с клиентурой пришли в нормальное состояние.

Перечисленные элементы, как уже указывалось, не исчерпывают всех разнородных факторов привыкания к условиям новых структур и технологий. Главная цель перечисления состоит в том, чтобы вызвать размышления относительно обоснованности или необоснованности реорганизации. Таким образом, переходное состояние конкретизирует, где начинаются действительные изменения; определяются уровни изменений, цели, осуществляются изменениями развивающие мероприятия, консолидируются любые положительные эффекты, если они есть, отслеживается прогресс.

Вопросы для самоконтроля и дискуссии

1. Почему термин «управление изменениями» отражает новую парадигму и новую стратегию реформ?
2. Охарактеризуйте «организационный анализ» и «организационное развитие» как закономерные стадии процесса организационных изменений?
3. В чем вы видите специфику задач, функций состава рабочей команды по управлению изменениями в организации?
4. При каких условиях необходимо отказаться или отложить организационные изменения?

Базовые и ключевые понятия государственного Управления

Овладение понятийным аппаратом управленцем – методологически важная задача рассматриваемого учебного курса. Каждое понятие (термин, научная категория, дефиниция) несет большую функциональную нагрузку. Это есть тот языковой аппарат, посредством которого описывается предметная область теории, сущность изучаемого явления. Понятие – продукт сознания, отражения в нем конкретного предмета (явления) в виде абстракции. Каждое понятие – это квинтэссенция теоретического знания о предмете. Овладеть понятийным аппаратом – значит, овладеть теорией (систематизированным знанием).

Понятие как отражение в нашем сознании сущности предмета помогает соотнести «должное» и фактическое, «сущее». Именно через понятийный аппарат мы находим общий язык, понимаем друг друга, вкладываем одинаковый смысл в употребляемые слова. Научные термины и категории обобщают сферу профессиональной деятельности, создают язык общения на уровне абстракций. Таким образом, искусство мыслить – это умение оперировать научными понятиями, терминами, категориями. Овладеть этим искусством – задача каждого управленца.

В предложенном курсе необходимо выделить понятия базовые и ключевые.

Базовые, основополагающие («матричные») – это те, которые отражают объект нашего изучения: администрация, власть, управление, административный процесс и др.

Ключевые – это термины, позволяющие всесторонне осмыслить объект изучения, дающие ключ к теоретическому познанию и обобщению.

Рассмотрим базовые понятия.

Администрация (англ. the management, administration) имеет несколько значений: 1) органы исполнительной власти и управления; 2) должностные лица управления, руководящий персонал какого-либо учреждения, предприятия; 3) распорядители, ответственные устроители, исполнители.

Таким образом, субъекты исполнительной власти и субъекты управления, управляющего воздействия указаны.

Субъекты исполнительной власти – органы и лица, правомочные принимать публично значимые административные решения (постановления, распоряжения), устанавливающие нормативные предписания.

Субъекты управления – должностные лица государственно-административных (муниципальных) органов, служащие, исполняющие и ответственные за исполнение гражданами административных решений (постановлений, распоряжений) в своей компетенции имеющие полномо-

чия по урегулированию поведения, отношений граждан рамках административных предписаний, решений.

Публичное административное управление (Public Administration) – управляющее воздействие администрации на общественные процессы и отношения, которые проявляются в публичной сфере, т.е. в общественной социальной жизни, публичном секторе экономики;

Если субъект – государственная администрация, органы исполнительной власти и их должностные лица – речь идет о государственно-административном управлении.

Если субъект – администрация муниципальных образований и должностные лица районных муниципалитетов – речь идет о муниципальном административном управлении, или административном управлении на муниципальном уровне.

Если субъект – администрация предприятий и их руководство – речь о менеджменте.

Какое же содержание включает в себя понятие «административное управление»?:

- Это разновидность социального управления: осуществляется через людей, распространяется на людей с целью урегулирования, организации, упорядочения отношений людей;

- необходимо различать внутриорганизационное управляющее воздействие администрации данной организации, учреждения, предприятия и внешнее на общество, за рамками данной организации, учреждения – властно-публичное управляющее воздействие, которое могут оказывать лишь органы и их должностные лица публичной власти: органы государственной и муниципальной власти (и их должностные лица с публично-властными полномочиями);

- это сфера реализации исполнительной (подзаконной) власти, ее органов и должностных лиц на всех уровнях государственно-территориального устройства: федеральном, федерально-окружном, субъектов Федерации, административных единиц в рамках субъектов Российской Федерации, местном (муниципальном);

- это особый вид общественной деятельности (государственная служба, муниципальная служба) по управлению делами государства;

- это не стратегическое руководство, не стратегическое управление и планирование, а повседневное, оперативное управление делами государства, обеспечение государственным аппаратом функций государства, исполнение законов;

- это особый вид общественных отношений – неравновесных, управленческих, субъектно-объектных, связанных с осуществлением исполнительной власти;

- это административный процесс, реализующий правоотношения

между гражданами (физическими лицами), организацией (юридическими лицами) и государственным органом власти.

Рассмотрим базовое понятие «административное управление» с близкими, но не совпадающими по содержанию терминами.

Административное управление и государственное управление. Данные категории можно соотнести как часть и целое.

Государственное управление – воздействие государства на общество в целом. Государство в данном случае выступает как основной (но не единственный) институт политической системы общества.

Государственное управление можно представить как целостное, системное воздействие на общество через: а) политическое руководство и политическое управление, которое осуществляется конституционно установленными институтами политической власти и выборными (политическими) должностными лицами, а также б) через органы исполнительной власти всех уровней, карьерных чиновников, т. е. государственную администрацию всех уровней.

Государственно-политическое управление – это деятельность институтов политической власти трех уровней: 1) общенационального, федерального; 2) субъектов РФ; 3) местного самоуправления. Субъектами политической власти являются Президент РФ, Федеральное Собрание РФ, высшие должностные лица субъектов Федерации (президенты республик, губернаторы областей) и представительные законодательные органы государственной власти субъектов Федерации; советы уполномоченных муниципальных образований и выборные должностные лица местной администрации. Главными критериями государственно – политического управления является наличие у его субъектов (первичного) мандата, полученного в результате победы на выборах, как делегированное им право на власть непосредственно народом. Таким образом, признаками государственно – политического управления являются: 1) его субъекты – органы государственной и муниципальной политической (публичной) власти, предусмотренные Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов РФ, уставами муниципальных образований; 2) выборные политические должностные лица избираются народом и в силу этого обладают «первичным» мандатом; 3) деятельность субъектов государственно- политического управления (органов власти и выборных должностных лиц) регулируется нормами конституционного права; 4) субъекты государственно-политического управления имеют правомочие учредительства государственных органов, публичных служб, государственных учреждений.

Государственно-административное управление – это практическая реализация исполнительной власти. Сущностная характеристика этого базового понятия может быть представлена в нескольких аспектах.

Государственно-административное управление – это:

1) деятельность государственных органов, институций «вторичного» мандата;

2) государственные органы формируются политическими (выборными) органами и должностными лицами;

3) подпадают под регуляцию административного и административно-процессуального законодательства;

4) государственно-административное управление осуществляется не только на трех уровнях публичной власти, а имеет более сложную иерархическую структуру «этажей» управления на: федеральном, общенациональном уровне; уровне федеральных округов; уровне субъектов Федерации; уровне административно-территориальных округов в субъектах Федерации; уровне местном (города, района).

На уровне муниципального образования осуществляется административное управление как деятельность муниципальных служащих, муниципальной администрации.

Функциональная деятельность администрации, служащих существенно отличается от деятельности политиков, выбираемых на государственные должности. Если политики разрабатывают стратегию развития общества, создают законы, принимают политические решения (коллегиальные, публично-значимые, общеобязательные), то административные органы управления, гражданские служащие исполняют политические решения, обеспечивают выполнение законов в обществе, реализуют всю совокупность функций и полномочий государства, участвуют в подготовке государственных программ и решений различного масштаба, уровня, характера, осуществляют их реализацию.

В силу своей функциональной занятости органы административного управления делятся на: территориальные, общей компетенции, отраслевые, определенно-функциональные.

Исполнительная власть – это процесс государственного администрирования, исполнение публичной (государственной, муниципальной) службы, функционирование государственных органов и должностных лиц в пределах статуса, компетенции и полномочий. Исполнительную власть как понятие необходимо соотносить лишь с совокупной, сфокусированной функциональной деятельностью всех государственно-административных органов управления и должностных лиц, т. е. всего государственного аппарата.

Государственно-административное управление – вид государственной деятельности по управлению делами государства, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть, ее органов и должностных лиц характеризуется следующими признаками:

а) непрерывный и оперативный характер деятельности;

б) осуществление специализированных функций, требующих единой образной технологии;

- в) установление юридических функциональных режимов;
- г) применение мер административной ответственности;
- д) деятельность иерархически построенного аппарата управления;
- е) профессиональный персонал;
- ж) административное управление.

Государственно-административное управление имеет аналог – термин в англо-американском лексиконе – Public Administration. Слово «Public» буквально означает «общественный», является антонимом слову «частный», приватный (private). Итак, слова «государственный» и «публичный» используются для обозначения деятельности и отношений, которые не относятся к частному сектору.

Предмет государственно-административного управления – государственный сектор экономики, инфраструктура (федеральные дороги, аэропорты, транспорт и т. д.), вся сфера социальных услуг, службы, занимающиеся дорожно-коммунальным хозяйством, государственные учреждения образования, здравоохранения, армия. (включая объекты ее инфраструктуры, предприятия ВПК), милиция, тюрьмы, пожарная охрана и многое другое, чья деятельность финансируется из средств национальных бюджетов различных уровней: федерального (общенационального), субъектов РФ, местных.

Важно подчеркнуть, что все указанные объекты находятся в прямом административном подчинении органов государственного управления различного уровня. Поэтому термин «государственное администрирование» как процесс государственно-управляющего воздействия, как деятельность государственной администрации отличается от термина «деловое администрирование», т.е. управление бизнесом (в англ. языке соответственно «Public Administration» и «Business Administration»).

Государственное администрирование – это собственно практическая деятельность государственных органов, технологический процесс подготовки, принятия и исполнения управленческих решений в совокупности методов и средств. С помощью их решаются задачи государства и его структур различного уровня, осуществляется прямое, систематическое и специализированное воздействие органов управления на подведомственные им органы и объекты на основе административной ответственности за выполнение решений.

Таким образом, государственное администрирование – это и обширнейшая сфера практической деятельности государственных органов, учреждений, должностных лиц; и особый род занятий по государственной службе; и особое искусство (высшая степень мастерства), приобретаемое профессиональными управленческими знаниями, опытом, талантом; и специальная научная дисциплина, точнее – междисциплинарная область научного знания и практической деятельности.

Термин «государственное администрирование» может употребляться и в узком толковании как технологический процесс управления, практическая деятельность в рамках конкретного государственного органа, учреждения.

Особо необходимо подчеркнуть, что деление государственного управления (и государственных органов) на государственно – политическое и государственно-административное – достаточно условное. **Политику**, как сферу реализации социальных интересов через принятие общезначимых государственных решений, и **администрирование**, как сферу реализации социальных интересов через принятие административных актов во исполнение политических, нельзя противопоставлять, воспринимать дихотомией. Во-первых, потому что хотя и существует подчиненность административных ведомств политическим, управление осуществляется от имени народа (политиками) в интересах граждан (администрацией). Во-вторых, правительство (федеральное, в субъектах РФ), выборная администрация на местах – это и политические и административные органы исполнительной власти. Это не буквальные исполнители принятых законов. Они разрабатывают бюджет и обеспечивают его осуществление, у них есть своя политика, они имеют достаточную свободу действий по интерпретации законов, которым они подчиняются, по подготовке законопроектов и участию в законотворческой деятельности государства. В-третьих, к активным субъектам политического управления относятся не только лица, занимающие выборные должности, но и ответственные чиновники государственной службы, ибо они: 1) осуществляют подготовку законопроектов и президентских указов и через это имеют возможность формировать правотворческую политику; 2) реализуют функции и компетенцию государственных органов и через это участвуют в правоприменительной политике; 3) используют дискреционную прерогативу, возможность действовать по усмотрению при выполнении законодательных актов и через это имеют возможность корректировать практику государственно-управляющего воздействия на общество, социальные группы, граждан. В государственно-управляющем воздействии невозможно четко отделить политические функции от административных. Приложения политико-правовых норм к конкретным ситуациям и индивидуумам, политические органы и должности – от административных публичных служб и государственных служащих, можно лишь расставлять акценты в деятельности (в основном политические, административные, политико-административные, административно-политические).

Государственный управленец в своей деятельности выполняет различные функции: **политические** (издает подзаконные нормативно – правовые акты, административные предписания, убеждает коллег, подчиненных в необходимости следовать определенным политико-правовым приоритетам, организует «команду» единомышленников, формирует опреде-

ленные ценности, образцы культуры для своей организации и т. д.); **административно-распорядительные**, когда расставляет кадры и дает указания императивного, бесспорного, несостязательного, неколлегиального свойства; оперативные, квалификационные управленческие (информационно-аналитического, проектно-расчетного, мониторинго-контрольного, планирующего, прогностического и т.д. характера). Соотношение между различными видами деятельности зависит от иерархического положения госоргана и должностного лица в управлении.

Таким образом, теория государственно-административного управления предметом изучения имеет все элементы системы государства. Именно, как урегулированные правом правовые отношения, так и иного характера отношения-политические, социальные, психологические, нравственные и т.п.

ПРИМЕРНЫЕ КОНТРОЛЬНЫЕ (ТЕСТОВЫЕ) ЗАДАНИЯ

Предлагаемые образцы тестов предназначены для использования в качестве одной из форм текущего контроля в период изучения отдельных разделов курса. В каждом из заданий предложенных вариантов студент должен выбрать один или несколько ответов (утверждение).

ТЕСТ 1

Теоретические основы государственного управления

1. Государственное управление – это:

- а) государственные институты – организации специальных групп людей, наделенных необходимыми для управленческих действий властными полномочиями и действующих от имени общества и каждого гражданина на основе установленных правовых норм;
- б) органы государственной власти, наделенные конституционными полномочиями осуществлять власть и непосредственное управление общественными процессами и собственной деятельностью государства;
- в) объективно необходимая, обусловленная природой государства и спецификой человеческого общества как единого организма, целенаправленная, рациональная деятельность, обеспечивающая бытие и прогресс общества.

2. Субъект государственного управления – это:

- а) органы государственной власти, наделенные конституционными полномочиями осуществлять власть и непосредственное управление; общественными процессами и собственной деятельностью государства;
- б) деятельность государства по осуществлению его властной и других; функций всеми органами, институтами всех ветвей власти, но в различной мере и в различных формах;
- в) движущая сила управленческого процесса, его определяющий фактор.

3. Объект государственного управления – это:

- а) сознательное, целенаправленное воздействие на социум, специфическое для государственного управления;
- б) общество в целом или его отдельные группы, общественно – политические, экономические, культурные и прочие организации, их деятельность;
- в) органы государственной власти, наделенные конституционными полномочиями осуществлять власть и непосредственное управление общественными процессами и собственной деятельностью.

4. Государство – это:

- а) организация политической власти, содействующая преимущественному осуществлению конкретных классовых, общечеловеческих, религиозных, национальных и других интересов в пределах определенной территории;
- б) выделившаяся из общества и обусловленная его социально – экономическим укладом, традициями, культурой политическая организация суверенной публичной власти;
- в) система государственных органов, призванных осуществлять государственную власть, задачи и функции государства.

ТЕСТ 2

Роль власти в государственном управлении

1. Уровни власти – это:

- а) та реальная сила, которая обеспечивает принятие и претворение в жизнь государственных решений;
- б) горизонтально упорядоченные ранги исполнительской деятельности, разделенные в соответствии с режимом делегирования полномочий от высших управленческих звеньев низшим;
- в) способ разделения административной ответственности между должностными функциями в организационной структуре.

2. Ветви власти – это:

- а) структура органов власти, приходящихся на каждую ветвь, являющаяся иерархической и сквозной, охватывающая все имеющиеся уровни и ориентированная на комплексные общие цели;
- б) вертикально упорядоченные направления управленческой деятельности, определяемые в соответствии с принципом разделения властей, используемым в условиях демократического политического режима;
- в) закон, иные нормативные правовые акты, издаваемые государственной властью, правила, обычаи, складывающиеся в обществе и санкционируемые ею.

3. Легализация государственной власти – это:

- а) узаконение государственной власти, обоснование властных полномочий, права управлять государством, коренится в юридических актах;
- б) это процессы и явления, посредством которых власть приобретает свойство легитимности, выражающее правильность, справедливость, правовую и моральную законность, соответствие ее общечеловеческим ценностям, соответствие этой власти, ее деятельности определенным психическим установкам, ожиданиям общества, людей;
- в) юридическое провозглашение и закрепление правомерности возникновения (установления), организации деятельности.

4. Легитимность – это:

- а) нарушение принципа легальности;
- б) процессы и явления, посредством которых оно приобретает свойство легитимности, выражающее правильность, справедливость, правовую и моральную законность, соответствие ее общечеловеческим ценностям, ответственность этой власти, ее деятельности определенным психическим установкам, ожиданиям общества, людей;
- в) вера в то, что блага зависят от сохранения и поддержания такого порядка в обществе, который они считают справедливым.

5. Экономическая эффективность – это:

- а) отношение затрат к результату производства;
- б) полученная прибыль;
- в) отношение результата к затратам.

6. Американский экономист Милтон Фридмен:

- а) выступил как защитник экономической свободы, полагая, что она неотделима от рыночной системы;
- б) считал, что государство должно воздействовать на рынок в целях увеличения спроса, так как причина капиталистических кризисов – перепроизводство товаров;
- в) был убежден, что деньги и денежное обращение всегда имели очень большое значение для развития экономики, а игнорирование монетарной теории или неправильное использование ее постулатов в ходе чрезмерного государственного регулирования способно нанести обществу огромную вред.

7. Дж. Кейнс предполагал, что:

- а) государство должно активно вмешиваться в экономику по причине отсутствия у свободного рынка механизмов, которые по – настоящему обеспечивали бы выход экономики из кризиса;
- б) главная роль в реализации экономического развития страны отводится рыночным силам;
- в) рыночная экономика довольно устойчива и рыночный механизм способен самостоятельно восстанавливать экономическое равновесие.

ТЕСТ3

Сущность государственного регулирования экономики

1. Носители хозяйственных интересов – это:

- а) носители экономических интересов, которые объединены в развитых странах рыночного хозяйства в многочисленные союзы, ассоциации:

профсоюзы, союзы предпринимателей, фермеров, различных торговцев, студентов, маклеров, аптекарей и т.п.;

б) социальные группы, отличающиеся друг от друга по ряду признаков: имущественному, по доходам, по видам деятельности, по профессиям, отраслевым и региональным интересам;

в) органы трех ветвей власти, построенные по иерархическому принципу.

2. Объекты государственного регулирования национальной экономики – это:

а) регионы, отрасли, а также ситуации, явления и условия социально-экономической жизни страны, где возникли или могут возникнуть трудности, проблемы, не разрешаемые автоматически или разрешаемые в отдаленном будущем, в то время как снятие этих проблем настоятельно необходимо для нормального развития экономики и поддержания социальной стабильности;

б) меры государственного воздействия, с помощью которых создаются определенные условия, направляющие развитие рыночных процессов в нужное государству русло.

3. Государственное регулирование решает ниже перечисленные проблемы:

а) достижение полной занятости;

б) ускорение экономического роста;

в) определения курса ценных бумаг «Газпрома»;

г) обеспечение экономической безопасности страны;

д) все перечисленное.

4. Государство использует следующие экономические методы государственного регулирования:

а) бюджетно-налоговую и денежно-кредитную политику;

б) регулирующие действия, связанные с обеспечением правовой инфраструктуры;

в) меры запрета, меры разрешения и меры принуждения.

5. Государственное регулирование национальной экономики – это:

а) система типовых мер, осуществляемых в целях стабилизации и приспособления существующей социально-экономической системы к изменяющимся условиям;

б) советы по сферам деятельности, например: научно-технический, военно-технический, по региональной политике, по профессиональному образованию.

6. Основной целью регулирования экономики является:

- а) экономическая и социальная стабильность;
- б) достижение положительной динамики экономических показателей;
- в) совершенствование отраслевой и региональной структуры хозяйства;
- г) повышение качества и уровня жизни населения;
- д) все перечисленное.

7. Индикативное планирование – это:

- а) институт, относящийся и к сфере государственно – правовых отношений хозяйствующих субъектов, и к сфере отношений гражданско-правовых;
- б) институт экономического саморегулирования;
- в) все перечисленное.

ТЕСТ 4

Бюджетная политика государства

1. Бюджетная политика – это:

- а) политика государственных расходов, налоговых ставок и государственных займов;
- б) годовая смета доходов и расходов федерального правительства;
- в) годовая смета всех государственных доходов, расходов, включая как федеральный уровень, так и уровень субъектов РФ, а также муниципальных образований.

2. Бюджетная система представляет собой:

- а) смету государственных доходов и расходов на определенный срок, утвержденную в законодательном порядке;
- б) централизованный денежный фонд, аккумулируемый с помощью перераспределения национального дохода и расходующийся государством для осуществления своих функций;
- в) совокупность бюджетов всех уровней государственной власти, порядок их разработки, методы формирования доходной части, порядок формирования расходной части.

3. Бюджетный дефицит представляет собой:

- а) превышение государственных расходов над доходами;
- б) дополнительный внутренний спрос со стороны государства;
- в) все перечисленное.

4. Государственный бюджет – это:

- а) использование средств на социальные цели, соответствующие условиям устойчивого социально-экономического развития страны;
- б) система определенных денежно-распределительных отношений, регламентируемых государственными органами власти, по поводу перераспределения части национального богатства для образования и расходования основного централизованного фонда денежных средств государства;
- в) финансовые ресурсы для обеспечения деятельности государственных органов.

5. Способы покрытия дефицита государственного бюджета:

- а) внутренние государственные займы. Они осуществляются в виде продажи государственных ценных бумаг, займов у внебюджетных фондов;
- б) внешние государственные займы;
- в) все перечисленное.

ТЕСТ 5

Налоговая система государства

1. Сущность налога – это:

- а) изъятие государством в пользу общества части прибыли, полученной в результате хозяйственной деятельности организаций;
- б) изъятие государством в пользу общества части стоимости валового внутреннего продукта в виде обязательного платежа;
- в) изъятие государством в пользу общества части добавленной стоимости.

2. Налог – это:

- а) обязательный, индивидуальный, безвозмездный или возмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц;
- б) обязательный, индивидуальный, безвозмездный взнос, взимаемый с организаций и физических лиц;
- в) обязательный, индивидуальный, безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц.

3. К прямым налогам относятся следующие группы:

- а) налог на добычу полезных ископаемых, акцизы, налог на прибыль организаций;
- б) земельный налог, налог на добавленную стоимость, налог на доходы физических лиц;
- в) налог на прибыль организаций, налог на имущество организаций, налог на доходы физических лиц.

4. К федеральным налогам относятся:

- а) налог на имущество физических лиц;
- б) налог на доходы физических лиц;
- в) транспортный налог.

5. Местные налоги и сборы обязательны к уплате на территории:

- а) соответствующих муниципальных образований;
- б) соответствующих субъектов Российской Федерации;
- в) соответствующих муниципальных образований и субъектов Российской Федерации.

6. Какой вид налога не входит в перечень доходных источников муниципальных образований:

- а) земельный налог;
- б) налог на имущество физических лиц;
- в) налог на прибыль организаций;
- г) единый налог на вмененный доход?

7. Какие из перечисленных функций выполняют налоги в рыночной экономике:

- а) фискальную;
- б) социальную;
- в) регулирующую;
- г) стимулирующую;
- д) все перечисленное?

ТЕСТ 6

Денежно – кредитная политика

1. Каковы основные цели современной денежно-кредитной политики России:

- а) снижение инфляции;
- б) повышение доли коммерческих банков в общем объеме кредитно-денежных операций;
- в) увеличение доли инвестиций в общем объеме кредитных операций;
- г) расширение доли частных предприятий в ходе приватизации частной собственности?

2. Предложение денег снизится, если Центральный банк:

- а) повышает учетную ставку процента, по которой он выдает ссуды коммерческим банкам;
- б) повышает обязательную норму резервирования;

- в) продает государственные облигации населению и коммерческим банкам;
- г) покупает государственные облигации на открытом рынке.

3. Какие меры необходимы для достижения финансово-экономической стабилизации в переходной экономике:

- а) отмена государственного контроля за ценами;
- б) сдерживание роста зарплаты и других денежных доходов населения;
- в) сокращение дефицита государственного бюджета;
- г) свобода частного предпринимательства;
- д) повышение ссудного процента сверх уровня инфляции;
- е) отмена государственной монополии внешнеэкономической деятельности?

4. Если Центральный банк повышает учетную ставку, то это может привести:

- а) к снижению общей величины резервов коммерческих банков;
- б) стимулированию величины вкладов населения на депозитные счета отделения Центрального банка страны;
- в) росту объема ссуд, предоставляемых Центральным банком коммерческим банкам;
- г) увеличению общей суммы резервов коммерческих банков?

5. Денежная масса – это:

- а) сумма общепризнанных платежных средств в экономике страны;
- б) наличные деньги в обращении и депозитов в банках, которые экономические агенты используют для оплаты сделок;
- в) все перечисленное.

ТЕСТ 7

Общегосударственное прогнозирование, планирование и программирование социально-экономического развития

1. Прогноз – это:

- а) процесс создания модели намечаемого состояния объекта в будущем одновременно с установлением методов, способов и сроков достижения данного состояния;
- б) научно обоснованная вариантная гипотеза о возможном состоянии объекта в перспективе в зависимости от характера прогнозного фона, а также о сроках и способах достижения намеченных целей;

в) процесс создания модели намечаемого состояния объекта в будущем одновременно с установлением методов, способов и сроков достижения данного состояния.

2. Планирование – это:

а) процесс разработки планов, имеющих силу юридического закона;
б) процесс определения целей социально-экономического развития государства в виде конкретных параметров (индикаторов) и разработка преимущественно косвенных, экономических мер государственного воздействия для достижения установленных индикаторов; в) процесс создания модели намечаемого состояния объекта в будущем одновременно с установлением методов, способов и сроков достижения данного состояния.

3. К основным задачами прогнозирования не относится:

а) предсказание тенденций развития территории на перспективу, в том числе вероятных темпов и уровней ее развития, структурных сдвигов для определения того, что нужно делать в настоящее время, чтобы обеспечить надежное будущее;

б) предсказание результатов сложившихся тенденций в развитии общества, образуемых в ходе взаимодействия различных социальных групп, принятия политических решений, функционирования экономических институтов и агентов рынка;

в) постановка научно-технических, социально-экономических и других проблем, которые должны решаться в настоящее время в интересах будущего и по которым необходимо разработать программу для их решения;

г) предсказание последствий проводимых в настоящее время экономических и социально-экономических мероприятий с целью предупреждения диспропорций;

д) все перечисленное.

4. Какой вид научного прогнозирования не относится к группе поисковых методов:

- а) простой экстраполяции;
- б) трендовой экстраполяции;
- в) сценарный прогноз;
- г) морфологический прогноз?

5. Федеральные программы:

а) разрабатываются для решения важных общегосударственных проблем;
б) нацелены на решение наиболее значимых региональных проблем, оказывающих влияние на экономику всей страны;

в) разрабатываются прежде всего для решения социально значимых проблем.

ТЕСТ 8

Государственное регулирование рынка труда

1. Рынок труда представляет собой:

а) систему, в которой взаимодействуют работодатели и владельцы рабочей силы;

б) сферу, в которой происходит контакт продавцов и покупателей трудовых услуг, где происходит контакт продавцов и покупателей трудовых услуг;

в) экономическую свободу работодателей и работников; гибкую систему оплаты труда; свободное перемещение рабочей силы; миграционную мобильность;

г) все перечисленное.

2. Служба занятости – это:

а) изучение конъюнктуры рынка труда и предоставление информации о ней, содействие в трудоустройстве, профессиональная ориентация и переподготовка безработных, выплата пособий по безработице, а также регистрация безработных и вакантных рабочих мест, тестирование лиц, желающих получить работу;

б) основные организационные структуры, осуществляющие на местах общегосударственную политику занятости развитых стран, что свидетельствует о достаточно высокой результативности работы этих служб по снятию острых ситуаций на рынке;

в) дополнительная форма занятости по отношению к предприятиям государственного и негосударственного секторов;

г) нет правильного ответа.

3. Индивидуально-трудовая деятельность – это:

а) дополнительная форма занятости по отношению к предприятиям государственного и негосударственного секторов;

б) создание рабочих мест, программы в области образования, профессиональной подготовки и переподготовки, изменения в трудовом законодательстве, мероприятия в области региональной политики;

в) региональные программы развития самозанятости.

4. Система, в которой взаимодействуют работодатели и владельцы рабочей силы, называется:

- а) рынок труда;
- б) служба занятости;
- в) спрос рабочей силы.

5. Количество работников, которые желают и могут предложить свои способности на рынке труда, называется:

- а) предложением рабочей силы;
- б) спросом рабочей силы.

6. Рычаги, позволяющие провести оценку стоимости разнокачественной рабочей силы, которая происходит на основе торга, переговоров между субъектами социально-трудовых отношений:

- а) внешний рынок труда;
- б) механизм рынка труда;
- в) все перечисленное.

ТЕСТ 9

Государственное регулирование инвестиционной деятельности

1. Какие инвестиции предполагают вложение средств в материальные активы предприятия:

- а) производственные;
- б) финансовые;
- в) портфельные?

2. Инвестиции – это:

а) денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта;

б) все виды имущественных и интеллектуальных ценностей, вкладываемые в объекты предпринимательской и других видов деятельности, в результате которой создается прибыль (доход) или достигается социальный эффект;

в) расходы на создание, расширение, реконструкцию и техническое перевооружение основного капитала, а также не связанные с этим изменения оборотного капитала;

- г) все перечисленное.

3. Инвестиции принято делить:

- а) на активные и пассивные;
- б) портфельные и реальные;
- в) прямые и косвенные.

4. Экономическая роль государства в инвестиционном процессе определяется:

- а) объемом инвестиций в государственном секторе экономики;
- б) объемом государственных инвестиций из федерального бюджета страны;
- в) все перечисленное.

5. Роль государства в регулировании инвестиционной деятельности заключается в том, что:

- а) государство принимает на себя большую часть инвестиционных функций, включая и финансирование;
- б) государство определяет основные направления инвестиционной политики, но участвует в финансировании только наиболее важных инвестиционных программ;
- в) государство предоставляет инвесторам значительную свободу действий, оставляя за собой лишь небольшую часть функций регулирования;
- г) все перечисленное.

ТЕСТ 10

Макроэкономическое регулирование и система национальных счетов

1. Система национальных счетов (СНС) – это:

- а) система, связанная с обслуживанием органов государственного и межгосударственного регулирования;
- б) адекватный рыночной экономике национальный учет, начинающийся на уровне предприятия и завершающийся на макроэкономическом уровне системой взаимосвязанных, взаимоувязанных статистических показателей;
- в) набор счетов и балансовых таблиц, характеризующих результаты экономической деятельности, структуру экономики и важнейшие взаимосвязи в национальном хозяйстве.

2. Система национальных счетов связана:

- а) с обслуживанием органов государственного и межгосударственного регулирования;
- б) обеспечением взаимосвязанного описания различных аспектов экономического процесса на макроуровне;
- в) системой показателей, используемых при формировании счетов.

3. В СНС находят свое отражение:

- а) все хозяйствующие единицы;
- б) материальное и нематериальное производство;
- в) финансовые потоки;
- г) все перечисленное.

4. Какие показатели были разработаны в первом варианте СНС:

- а) национальные богатства;
- б) движение займов и кредитов;
- в) все перечисленное?

5. Структура СНС дает возможность рассчитать:

- а) валовой общественный продукт;
- б) национальный доход;
- в) все перечисленное.

6. В основе СНС лежат принципы:

- а) бухгалтерского учета;
- б) информатики;
- в) математики

7. В связи с чьей деятельностью возникла необходимость создания международных бухгалтерских стандартов:

- а) ООН;
- б) ОЭСР;
- в) ТНК?

ТЕСТ 11

Внешнеэкономическая политика

1. Регулирование внешней торговли – это:

а) совокупность действий властных органов по определению места страны в системе международного разделения труда, по постановке целевых показателей в этой области и принятию соответствующих мер по достижению намеченных целей;

б) мероприятия организационного, административного, информационного и иного характера, осуществляемые организациями в целях соблюдения правил экспортного контроля;

в) меры государственного регулирования, направленные на сокращение импорта и расширение экспорта с целью ликвидации дефицита платежного баланса;

г) комплекс мер, обеспечивающих реализацию установленного настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации порядка осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности.

2. Экспортный контроль представляет собой:

а) мероприятия организационного, административного, информационного и иного характера, осуществляемые организациями в целях соблюдения правил экспортного контроля;

б) комплекс мер, обеспечивающих реализацию установленного настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ порядка осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники.

3. Лицензией является:

а) разрешение, выдаваемое компетентными государственными органами на осуществление некоторых видов деятельности;

б) разрешение на использование изобретения или иного технического достижения, предоставленное на основании лицензионного договора либо судебного или административного решения компетентного государственного органа;

в) специальное разрешение компетентного органа на экспорт и импорт товаров;

г) все перечисленное.

4. Одной из форм государственного регулирования внешнеторгового оборота на основе мер, ограничивающих использование иностранных товаров на внутреннем рынке страны, является:

а) квотирование;

б) лицензирование;

в) нетарифные ограничения.

5. Одна из сфер хозяйственной деятельности, связанная с международной производственной и научнотехнической кооперацией, экспортом и импортом товаров и услуг, называется:

а) внешним рынком;

б) внешнеэкономической политикой;

в) закрытой экономикой.

6. Экономика страны, которая широко интегрирована в мировую хозяйственную систему, активно участвует в международном разделении труда, является:

- а) закрытой;
- б) замкнутой;
- в) открытой.

ТЕСТ12

Антимонопольное регулирование

1. Антимонопольная политика – это:

- а) отрасль, состоящая из одной фирмы, когда продукт производится единственной фирмой;
- б) политика, характеризующая не только деятельность тех государств, в которых уже имеется социально ориентированная рыночная экономика, но и тех, которые идут по пути строительства такой экономики;
- в) комплекс мер государственной власти, направленных на предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности, обеспечение всем хозяйствующим субъектам равных условий конкуренции и недопущение недобросовестной конкуренции.

2. Аффилированными (взаимосвязанными) лицами являются:

- а) любые физические и юридические лица, отношения между которыми могут оказывать непосредственное влияние на условия и экономические результаты их деятельности или деятельности представляемых ими лиц;
- б) контролируемые тем или иным лицом субъекты, так и контролируемые его деятельность.

3. Естественная монополия подразумевает под собой:

- а) состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса эффективнее при отсутствии конкуренции в силу технологических особенностей производства;
- б) сохранение некоторых видов монополий, обеспечивая их государственное регулирование;
- в) определение видов монополистической деятельности, представляющих злоупотребление хозяйствующим субъектом доминирующим положением на рынке;
- г) отрасль, состоящую из одной фирмы, когда продукт производится единственной фирмой.

4. Состязательность хозяйствующих субъектов, самостоятельные действия которых эффективно ограничивают возможность каждого из них, называется:

- а) монополией;
- б) конкуренцией;
- в) антимонопольной политикой.

5. Наряду с естественными монополиями из сферы рыночной конкуренции могут быть исключены иные сферы деятельности, называемые:

- а) монополией;
- б) чистой монополией;
- в) государственной монополией.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Рекомендуемая литература (основная)

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. 4 изд. – М.: Изд. «Омега – Л», 2009.
2. Глазунова Н.М. Государственное муниципальное административное управление: учеб. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.
3. Глазунова Н.М. Система государственного управления: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ – ДАН, 2007.
4. Государственное и муниципальное управление: Справочник /Под ред. Н. И. Глазуновой, Ю. М. Забродина, А. Г. Поршнева. М.:Магистр, 2008.
5. Муниципальное управление: Учебное пособие для вузов /А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, Е. С. Савченко и др.; Под общ. ред. В. Н. Иванова, В. И. Патрушева. М.: Муниципальный мир, 2010.
6. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход: Учебник. Ростов н/д.: АООТ «Ростиздат», 2007
7. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие / Е.В. Харченко, Ю.В. Вертакова. – М.: КНОРУС, 2009.

Рекомендуемая литература (дополнительная)

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление. Организационно-функциональные вопросы (Серия «Энциклопедия управленческих знаний»). М., 2000.
2. Атаманчук Г. В. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М.: Славянский диалог, 1996.
3. Атаманчук Г. В. Управление. Социальная ценность и эффективность. М., 1995.
4. Атаманчук Г.В. Управление: всегда есть варианты М.: РАТС, 1999.
5. Горохов В. М., Комаровский В. С. Связь с общественностью в органах государственной службы. М.: РАГС, 1996.
6. Государственная служба. Исполнительная власть: структура, функции. Зарубежный опыт. М.: РАГС, 1996.
7. Государственная служба. Кадровая политика. Зарубежный опыт. М.: РАГС, 1995.
8. Государственная служба. Административно-правовой процесс. Зарубежный опыт. М.: РАГС, 1998.
9. Государственное и муниципальное управление на рубеже веков. М.: Прима-пресс, 1998.
10. Иванов В. Н. Социальные технологии в государственном управ-

лении. М., 1993.

11. Имидж государственной службы: Сборник научных трудов. М.: РАГС, 1996.

12. Исполнительная власть в Российской Федерации: Научно-практическое пособ. М.: БЕК, 1996.

13. Казанцев Н. М. Толковый словарь правового содержания понятий государственной службы. М.: РАГС, 1996.

14. Казанцев Н. М. Публично-правовое регулирование государственной службы. М.: РАГС, 1999.

15. Каноринг В. И. Искусство управления. М.: БЕК, 1997.

16. Кочерин Е. А. Основы государственного и управленческого контроля. М., 2000.

17. Логиновский О. В. Управление и стратегии: Учеб. пособие. Оренб. гос. Ун-т, Юж. – Урал. гос. -т. Челябинск, 2001.

18. Овчинников И. И. Местное самоуправление в системе народовластия. М., 1999.

19. Оболонский А. В. Бюрократия и государство: Очерки. М.: ИГПАН, 1996.

20. Основы современного социального управления. Теория и методология (Сер. «Энциклопедия управленческих знаний»): Учеб. пособие / Под ред. В. Н. Иванова. М., 2000.

21. Питер Ф. Друкер. Эффективный управляющий / Пер. с англ. М., 1994.

22. Россия – 2015: оптимистический сценарий / Л.И.Абалкин, Э. Б. Адаев, А. И. Амосов и др.; Отв. ред. Л. И. Абалкин. Ин-т экономики РАН, Моск. межбанк, валют, биржа. М., 1999.

23. Саати Т., Керне К. Аналитическое планирование. Организация систем. М., 1991.

24. Саймон Г. Менеджмент в организациях. М.: Экономика, 1995.

25. Соловьев А. И. Конфликты в государственно-административной сфере // Полис. 1997. № 4.

26. Тейлор Ф. У. Менеджмент. М., 1992.

27. Франция: Организация административной власти. М., 1996.

28. Шевалье Ж. Государственная служба / Пер. с фр. М., 1996.

29. Элдоус М., Стэнфилд Р. Методы принятия решения. М.: Аудит, ЮНИТИ, 1997.

30. Эффективность государственного управления / Пер. с англ.: М., 1998.