1. **Управленческая деятельность как предмет управленческой мысли.**

Необходимость в управлении возникла уже тогда, когда люди стали достигать поставленной цели посредс­твом совместной работы в группах, например, для добычи пищи, ведения совместного хозяйства. Так, древнегреческий философ Платон рассматривал управление как науку об обеспечении питани­ем людей, общества. Мудрое управление, полагал он, должно осно­вываться на всеобщих и разумных законах. Аристотель заложил ос­новы учения о домохозяйстве, в рамках которого он указывал на необходимость разработки "господской науки", обучающей рабовла­дельцев навыкам обращения с рабами, искусству управления.

Постепенно управление стало междисциплинарной областью знаний, которую правильнее всего назвать - "управленческая мысль", сочетающая в себе науку, опыт "ноу-хау", приумноженная управленческим искусством.

На управленческую мысль влияют достижения многих наук, в т.ч. педагогики, психологии, права, философии и т.п. Развитие управленческой мысли как раз и состоит в использовании достиже­ний этих наук для решения главной проблемы - как получить жела­емые результаты на основе согласованных действий многих людей, работающих в одной организации и использующих многообразные ре­сурсы.

Развитие управленческой мысли наиболее рельефно просматри­вается в сфере материального производства как на Западе, так и у нас(см. таблицу №1,

Так, первый прорыв в управленческой мысли, происшедший в конце IX начале XX века и связанный с "тейлоризмом" (1856-1915), осно­вывался на положении о том, что управлять можно "научно". Мысли Ф.У.Тейлора были одновременно и озарением, и иллю­зией, но суть данного открытия состояла в перенесении идей ин­женерных наук на управление.

Последующий крупный шаг в развитии управленческой мысли (1841-1925), тесно связанный с предыдущим, состоял в распространении "прин­ципов управления", которые были сформулированы Анри Файолем. Он указывал, что потребность в принципах управле­ния и в обучении управлению существует повсюду. Отмечая, что принципы управления являются гибкими, а не абсолютными, Файоль на основе своего опыта насчитал их четырнадцать.

1. Разделение труда - это специализация, которая необходима для эффективной работы каждого сотрудника в любом виде труда, в т.ч. и управленческого.

2. Власть и ответственность. Они связаны между собой, при­чем последняя является следствием первой и проистекает из нее.

3. Дисциплина. А.Файоль подчеркивает, что для поддержания дисциплины необходимы хорошие руководители на всех уровнях.

4. Единоначалие и единство руководства. Первый принцип означает, что сотрудники должны получать приказания только от одного начальника, а второй - предполагает, что каждая совокуп­ность видов деятельности, преследующих одну и ту же цель, долж­на иметь одного руководителя.

5. Подчинение индивидуальных интересов общим.

6. Вознаграждение. Оно должно быть справедливым и доставлять максимально возможное удовольствие сотрудникам и руководителям.

7. Централизация. Степень концентрации или распределения власти зависит от конкретных обстоятельств. Какой вариант даст положительный результат, тот и необходимо выбрать.

8. Скалярная цепь. Это цепь начальников сверху до низу, от которой не нужно уходить без надобности, но которую следует сокращать, если слишком тщательное следование ей может нанести вред.

9. Порядок. Данный принцип применим в основном при органи­зации вещей и людей.

10. Справедливость.

11. Стабильность пребывания в должности.

12. Инициатива.

13. Корпоративный дух. Имеется в виду принцип "в единении силы"[18]

Таблица 1

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Школа научного управления (Ф.Тейлор, Л.Гьюлик, Л.Урвик)    | Классическая школа управления (А.Файоль и др.)  | Школа человеческих отношений и школа поведенческих наук (Э.Мейо, Ф.Ротлиебергер, Д.Макгрегор)  | Школа "социальных сис­тем" и Новая школа науки управления (Л.Берталанфи, И.Анеофф, К.Боулдинг и др.)  | Эмпирическая школа (управ­ление как изучение опыта - Г.Кунц, Питер Ф., К.Девис, Л.Якокки, А.Морита и др.)  |
| 1.Использование научного анализа для определения лучших способов выполнения задач. 2.Отбор работни­ков, лучше всего подходящих для вы­полнения задач, и обеспечение их обучения.   3.Обеспечение ра­ботников ресурсами, требуемыми для эф­фективного выпол­нения их задач. 4.Систематическое и правильное ис­пользование мате­риального стимули­рования для повы­шения производи­тельности. 5.Отделение мыс­лительной функции управления (плани­рования) от факти­ческого выполнения работ.  | 1.Развитие принципов управления.    2.Описание функций управления.     3.Систематизированный подход к управлению всей организации.  | 1.Применение межлич­ностных отношений как приемов управления производительностью. 2.Применение дости­жений наук о челове­ческом поведении к управлению и формиро­ванию организации та­ким образом, чтобы каждый работник мог быть полностью ис­пользован в соответ­ствии с его потенциа­лом.  | 1.Системный подход поз­нания окружающей действительности.    2.Углубление понимания сложных управленческих проблем благодаря разра­ботке и применению моде­лей. 3.Развитие количествен­ных методов в помощь ру­ководителям, принимающим решения в сложных ситуа­циях.  | 1.Обращение к здравому смыслу, простым истинам, хорошо усваиваемым рецеп­там эффективного управле­ния. 2.Выявление ограничений личной эффективности руко­водителя.   3.Применение основных правил по преодолению ог­раничений.   4.Применение основных ре­комендаций по проведению деловых бесед, встреч и т.д.  |

Следующий шаг в управленческой мысли был сделан на рубеже 30-х годов, который связан с зарождением теории человеческих отношений. В 1940-60-е годы это направление было продолжено развитием теории организации. Данная теория обосновала необхо­димость рассмотрения государственных и общественных организа­ций как социальных систем. Но по своему характеру это было не что иное, как использование психологии и социологии - наук о человеческом поведении в управлении.

Новый шаг в управленческой мысли - это развитие современ­ных количественных методов обоснования решений, что явилось прямым следствием применения математики и компьютеров в управ­лении на рубеже 1950-60-х годов.

Идея о том, что организация - это открытая система, кото­рая приспосабливается к своей весьма многообразной внутренней и внешней среде, явилась переломной для всей управленческой мыс­ли, это произошло в 1970-е годы.

В 1980-е годы было обнаружено, что главный резерв в совер­шенствовании управления кроется в человеке, а точнее, в его сознании, культуре, в т.ч. в культурных стереотипах поведения в организациях. Этот мощный инструмент управления искусно исполь­зуется японцами, а также ведущими школами бизнеса в США.

За всю историю человечество выработало всего три принципи­ально различных инструмента управления: иерархия, где ос­новное средство воздействия - власть и подчинение. Второй инс­трумент - культура. Это ценности, традиции, нормы поведения человека в той или иной группе, организации, обществе. Третий - рынок, т.е. сеть равноправных отношений по горизонтали, осно­ванная на купле-продаже продукции и услуг, на отношениях собс­твенности, равенства интересов продавца и покупателя.

На современном этапе просматриваются три наиболее интерес­ные тенденции развития управленческой мысли:

- первая из них связана с осознанием на новом уровне зна­чения влияния технического прогресса, в т.ч. компьютерной тех­ники, формирующейся теории информатики, на достижение целей ор­ганизации;

- вторая тенденция - это усиление внимания не только к ор­ганизационной культуре, но и к различным формам демократизации управления. В Европе, Японии, США и некоторых других странах общепризнано, что за демократизированными формами управления - будущее;

- третья особенность управленческой мысли в 90-е годы про­является в осознании международного характера управления. Осо­бенность последних лет - все большее обращение к здравому смыс­лу, простым истинам, хорошо усваиваемым рецептам, которые дос­тупны для понимания и использования теми, кто несет нелегкое бремя управления или кто встает на этот путь.

Все вышеизложенное полностью относится и к развитию управлен­ческой мысли в сфере правоохранительной деятельности. Возникно­вение теории управления в сфере правоохранительной деятельности связано, во-первых, с осознанием практической потребности в ней и, во-вторых, с готовностью науки удовлетворить эту потребность.

В середине 60-х годов в нашей стране утвердилось понима­ние, что преступность - это социальное явление и для борьбы с ней недостаточно только совершенствования правоохранительной деятельности, но и необходима активизация управленческой дея­тельности, т.е. прогнозирования, планирования, совершенствова­ния организационных структур, расчета ресурсов, координации. Рост преступности особенно сильно влияет на деятельность ПО и отсюда возникает необходимость в управлении. Становление тео­рии управления в сфере правоохранительной деятельности тем и характерно, что, возникнув как отражение потребности в научном обеспечении практики управления и управленческой подготовки кадров, она наряду с познанием своего объекта, его описанием и объяснением с первых шагов приступает к прогнозированию и реа­лизации конструктивной функции: вторжения в практику и учебный процесс.

Основные направления развития управленческой мысли в сфере правоохранительной деятельности:

- изучение теории и применение ее как в процессе обучения управленцев, так и в практике деятельности ПО;

- исследование механизма и процесса управления в системе ПО;

- социологизация, психологизация, информатизация и математизация теории управления в ПО[21].

По сравнению с ***научным подходом или научной организацией труда (1886-1920)*** созданной Фредериком У. Тейлором, который, пытаясь довести до максимума выпуск продукции ведущих фирм США, разрабатывал систему научного подбора на каждую работу соответствующего ей работника, обучения его работе и создание узкой специализации для повышения эффективности труда одного рабочего[23], школа административного управления стремилась к совершенствованию управления организацией в целом.

Точкой отсчета современной науки управления считаются идеи высказанные в статье Генри Р. Тауном, основателем и президентом "Эйле энд Таун Манифактуринг Компани" "Инженер как экономист" представленной Американскому обществу инженеров в 1886 году. В ней он утверждал, что менеджмент является областью изучения, равной по важности инженерному делу. Таун отмечал, что управление работой не было организовано и в подавляющем большинстве велось интуитивно. У руководителей нет ассоциаций, говорил Таун, посредством которых они могли бы обмениваться опытом, нет научной дисциплины, в рамках которой накопленный опыт мог быть систематизирован и обобщен в принципы и теории.

Примерно в тоже время немецкий социолог Макс Вебер (1864-1920) формулировал свои идеи об идеальном управленческом подходе для больших организаций. Он разработал идеи о структуре организации, получившие известность как ***бюрократия***. Суть его идей выражена в семи основных характеристиках идеально формализованной организации:

1. Разделение труда, при котором власть и ответственность четко определены для каждого работника и узаконены как официальные обязанности.

2. Должности, созданные в иерархии власти, действуют в цепи команд или по скалярному принципу.

3. Все члены организации подбираются на основе их технической квалификации посредством формальных экзаменов или путем обучения.

4. Должностные лица назначаются, а не избираются.

5. Административные должностные лица работают за фиксированную плату.

6. Административные должностные лица не являются собственниками компании, где они служат.

7. Администраторы являются субъектом строгих правил, дисциплины, контроля относительно проведения их официальных обязанностей. Эти правила должны быть безличными и применяться во всех случаях.

Макс Вебер на основе этих характеристик стремился прояснить необходимость специализации, иерархии и правил в больших организациях.

М. Вебера, В. Паретто и Э. Дюркгейма считают создателями организационной теории, или подхода к управлению с позиции социальных систем. Французкий ученый Э. Дюркгейм, в докторской диссертации (1893 г.) подчеркнул мысль о том, что группы посредством установления своих ценностей и норм контролируют поведение людей в любой социальной организации. Итальянец французского происхождения В. Парето может считаться основоположником подхода к управлению организацией с позиции "социальных систем" на основании опубликованных трудов с 1896-1917 годы.

Порето рассматривал общество как социальную систему со многими подсистемами. Особое внимание заслуживает его идея о том, что социальные системы склонны к поиску равновесия после внешнего или внутреннего воздействия.

Часть современных ученых[24] объединяет подходы Анри Файоля и Фредерика У. Тейлора в классическую школу управления, которая первой представила систематизированный подход к управленческой мысли.

В противовес административному подходу появляется ***"человеческий подход" к управлению***. Такие ученые как: Мэри Паркер Фоллет, Элтон Мэйо, Оливер Шелдон, Честер И. Барнард, Хьюго Мюнстерберг и др. проложили пути для подхода человеческих отношений и, в конечном итоге развития поведенческой школы управления (1940-1960). Если предыдущие школы управления концентрировали внимание на специфической работе выполняемой рабочими и сотрудниками, то школа поведенческих наук акцентировала внимание на людях, делающих эту работу.

М.П. Фоллет первой определила менеджмент как "обеспечение выполнения работы с помощью других людей". Она утверждала, что лидерство в управлении не должно и не может устанавливаться в соответствии с традиционными линиями власти, а создается на основе превосходящего знания и способностей управленца. Фоллет придерживалась взгляда на лидерство как на групповой процесс и на признание человеческого фактора в организации.

Шелдон делал упор на социальное обязательство организации перед рабочим. Управляющий, по его мнению, должен прилагать усилия по внедрению новых технологий не только для увеличения производительности, но и для улучшения общего благополучия и благополучия подчиненных. Как пример, должно внедрятся экологически чистое производство, что делается для общей пользы и независимо от дохода.

Бернар в книге "Функции администратора" (1938), на основе системного подхода, утверждал, что задача администраторов заключается в сохранении системы согласованных усилий в формировании организации. Он устанавливает причины возникновения, а затем характер согласованно действующих систем.

Сосредоточение внимания непосредственно на самих рабочих совпало с рождением промышленной психологии, где выделяется такой ученый как Хьюго Мюнстерберг. В работе "Психология и промышленная эффективность" (1912) он показал как цель познание:

- как находить людей, качества которых делают их подходящими для предстоящей работы;

- в каких психологических условиях от труда каждого человека можно получить максимальный результат;

- как организация может воздействовать на рабочих для получения наилучших результатов.

Работы Мюнстерберга и его предложения получили дальнейшее развитие в тестах на профориентацию.

Э. Мэйо открыл, что сотрудники мотивируются сильнее социальными потребностями (такого рода, как групповое одобрение), удовлетворением выполненной ценной работы, чем экономическими потребностями,

Самым важным вкладом поведенческого подхода было возросшее понимание человеческой мотивации, поведение человека в группах, личных отношений в работе, удовлетворения от выполненной работы.

Определенный вклад в формирование концепции неформальных организаций внесло психоаналитическая школа в менеджменте, родоначальником ее был Зигмунд Фрейд.

"Отец" или шеф в этой школе всегда выступает как двойственная фигура. С одной стороны он любящее существо, родитель для своих детей. Без него нет детей и их общности, но с другой стороны, "отец" может отказать детям в своей любви, стать враждебной, карающей фигурой.

Одной из относительно новых школ следует назвать школу науки управления сложившуюся в середине 50-х годов на основе применения количественного анализа при решении военных и логических задач (рост эффективности с минимизацией затрат). Можно выделить несколько направлений характеризующих эту школу:

- упор на принятие решения. Это направление рассматривает техническую эффективность лишь как инструмент, что придает больший вес процессу принятия решения и планированию;

- использование количественных моделей, где математические методы применяются в большей степени к самому процессу принятия решения. Количественные методы, сгруппированные под общим названием "исследование операций", использовались при решении сложных управленческих проблем, включая войну подлодок и минирование во время войны. Ключевой характеристикой – является замена словесных рассуждений и описательного анализа моделями, символами и количественными значениями;

- использование компьютеров. Мы знаем, что порой невозможно использование широкого разнообразия комплексных данных и переменных величин без применения компьютера. На основании применения компьютеров возникли информационные технологии управления, получившие широкое распространение особенно в последние годы;

- эволюция эффективности. Разработаны методы оценки эффективности моделей в свете таких факторов, как окупаемость вложений, доход и минимизация затрат.

Процессный подход, сформулированный Анри Файолем, широко используется в настоящее время. Управление рассматривается как процесс, потому, что работа по достижению цели с помощью других лиц – это серия взаимосвязанных и непрерывных действий. А. Файоль выделял пять функций, говоря "управлять значит прогнозировать и планировать, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать". Современный подход в этой области ПОМК.

В 70-х годах сложились еще два подхода системный и ситуативный.

Системный подход, получивший зарождение в биологии, а в дальнейшем широко используемый в психологии, социологии, информатике и управлении, рассматривает организацию как интегрированную систему. Первым крупным специалистом в области системного подхода к организации был Честер И Барнард (1886-1961), последователь поведенческого подхода в управлении. Он стал широко известен с 1938 года после опубликования книги "Функции руководителя". Его основная предпосылка состояла в том, что организация – это "система сознательно скоординированных действий, в которой руководитель является самым важным стратегическим фактором". Руководитель, как считал Барнард, может достигнуть успеха, только выполнив три важных условия:

- обеспечив систему коммуникаций;

- предприняв усилия, необходимые для действия системы;

- сформулировав и определив цели системы.

Ситуационный подход состоит в том, что нет какого-то универсального подхода и, что различные проблемы и ситуации требуют различных действий. Руководителю необходимо на основе анализа ситуации, рассмотрения различных подходов управления, определить тот подход, который будет лучше всего служить ему в данной ситуации и поможет достичь управленческих целей.

В 1980-е годы было обнаружено, что главный резерв в совер­шенствовании управления кроется в человеке, а точнее, в его сознании, культуре, в т.ч. культурных стереотипах поведения в организациях. Этот мощный инструмент управления искусно исполь­зуется японцами, а также ведущими школами бизнеса в США.

Вывод: управленческая мысль в своем развитии прошла ряд этапов и продолжает совершенствоваться.

**2, Управленческая деятельность как процесс конструктивной реализации знаний, умений и навыков целесообразных действий.**

Управленческая деятельность — это процесс конструктивной реализации выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей знаний, умений и навыков целесообразных действий в сфере управления. Высококачественная управленческая деятельность на деле обеспечивает эффективную реализацию задач управления, своевременное и в полном объеме претворение в жизнь управленческих решений, а значит, требует адекватной профессиональной подготовки управленческих кадров, соответствующих волевых и духовно-нравственных качеств, квалифицированного владения соответствующими способами, формами и методам управления.

**3 Соотношение понятий управленческая деятельность управленческое воздействие и управление И**

 **4 Управленческая деятельность как базовая составляющая управления. Управление как конструктивная, созидательная деятельность**

Сразу оговоримся, что понятия «управленческая деятельность», «управленческое воздействие» и «управление» — это не одно и то же. Управленческая деятельность — это сердцевина, базовая составляющая управления, которую, напомним, в науке определяют как «целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную, общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемую как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т.д.»1. Если такая деятельность разрушительна, противоречит интересам людей, нарушает многолетние общественные связи и при этом не создает новые, более совершенные отношения, то такую деятельность вряд ли справедливо называть управлением. Это как раз что-то обратное, сродни дезорганизации и разрушению.

Управление — это деятельность конструктивная, созидательная. В противном случае мы имеем дело с деструкцией. Такое «управление» никому не нужно, оно противоречит человеческой сущности. Если бы перестройка периода правления М.С. Горбачева была обеспечена надлежащими управленческими механизмами, а управленческая деятельность была стратегически продуманной и ответственной, то мы наверняка бы не потеряли страну и не подвергли миллионы людей страшным испытаниям. Политика перестройки была необходимой, а вот научно обоснованное стратегическое управление ею отсутствовало. И результат не заставил себя ждать. Авторитаризм, двойные стандарты, насильственное навязывание обществу слабо продуманных реформаторских решений ничего позитивного создать не могли и не создали. Наоборот, стали катализатором ускорения кризисной деградации страны и ее последующего развала. Не помогли ни соединение функций партийных и советских органов, ни новаторская программа рыночно-демократических преобразований «500 дней» Петракова-Явлинского, ни попытки заключения нового союзного договора

 **6 Цели, принципы, функции, формы и методы управляющего воздействия.**

Рассмотрение вопроса о формах управления (исполнительной власти или формах управленческих действий) влечет за собой анализ другого правового явления в управленческой теории и практике - метода осуществления управления (управленческих действий). Метод управления представляет собой правовое средство, которое используется для достижения целей, решения задач и осуществления функций государственной управленческой деятельности. Категории формы и метода управления необходимо рассматривать в неразрывной связи. Следует отметить, что если форму управления можно достаточно ясно продемонстрировать, показать ее правовое содержание и основное назначение, то методы управления характеризуются "размытостью" содержания, меньшей степенью правовой регламентации.

В системе государственного управления методы управления являются важнейшим правовым средством. Методы государственного управления имеют и другие наименования, например: методы осуществления управленческих действий, методы управленческой деятельности, административно-правовые методы. Сущность этих понятий едина: методы управленческих действий - это определенные способы или приемы, которые используются органами публичного управления и их должностными лицами в установленных законами пределах при осуществлении управления, управленческих действий, административного воздействия в отношении соответствующих объектов и лиц.

К числу традиционных признаков (или характерных черт) методов управления можно отнести следующие:

1) существование методов управления обусловлено формированием исполнительной ветви государственной власти и соответствующих органов исполнительной власти;

2) цель использования метода управления или его практическое назначение состоит в обеспечении государственного управления, практической управленческой деятельности органов исполнительной власти для решения установленных задач и осуществления функций управления;

3) методы применяются и используются в процессе публично-управленческой деятельности;

4) существуют особые правоотношения между субъектом и объектом государственного управления, выражающиеся в соответствующих правомочиях у государственного органа и должностных лиц по применению мер как убеждающего, воспитательного, регулятивного характера, так и властного, государственного, которое обеспечивается специальными силами и средствами; методы управления отражают связи и отношения, возникающие между субъектом и объектом управления;

5) в правовых актах установлено управляющее воздействие, т. е. правовое регулирование порядка применения метода управления; в управленческой практике используются методы, которые не установлены в правовых нормах (например, применение в необходимых случаях мер убеждения и воспитания);

6) методы управления являются средством осуществления установленной за субъектами государственного управления компетенции и полномочий;

7) отражают характер используемых управляющим субъектом правомочий по отношению к объекту управления; выражают юридически властные полномочия соответствующего субъекта управления;

8) содержание управляющего воздействия в каждом конкретном случае зависит от специфики объекта управления, в отношении которого могут применяться методы управления (например, физическое лицо или организация; форма собственности; наличие вертикальной подчиненности);

9) как и всякое управленческое воздействие, методы управления обеспечивают должный порядок в системе управления; они имеют организующий характер и упорядочивают происходящие в системе управления процессы;

10) при реализации нормотворческих и индивидуально-распорядительных полномочий субъектами государственно-властного управленческого воздействия в некоторых случаях необходимо применить усилия для разработки и принятия нормативного правового акта управления, действующего для неограниченного круга лиц, в других случаях применяется индивидуальное воздействие на конкретного субъекта;

11) методам управления присущ динамизм, т. е. они привносят в управленческую действительность процессуальные начала, способствуют реальному движению в системе управления, выполнению необходимых функций и полномочий;

12) порядок применения методов управления устанавливается законодательством;

14) метод управления имеет специфический характер управляющего воздействия на объекты; он может оказывать прямое воздействие (например, применение физической силы к правонарушителю или мер дисциплинарного взыскания к должностному лицу) или косвенное воздействие (например, реализация на практике предусмотренных законами правоограничений для государственных служащих, или, наоборот, применение мер поощрения; принятие решения о размещении государственного заказа, заключении государственного контракта, разработки государственной программы, стимулирования развития конкретных отраслей промышленности и производства);

15) содержащееся в методе управления индивидуальное (применяемое должностным лицом единолично) или коллегиальное воздействие на объект управления (применяемое воздействие является результатом коллегиального обсуждения и осуществления);

16) существуют временные пределы применения метода управления. Управленческое воздействие может быть кратковременным (единовременным, одномоментным), т. е. когда необходимо окончательное решение управленческого дела, вопроса или спора при помощи специфического метода управления; вместе с тем применение метода управления для достижения определенной цели или решения задачи может осуществляться в течение длительного времени (в данном случае может применяться один и тот же или несколько методов управления в совокупности).

В административно-правовой учебной литературе традиционно рассматриваются два универсальных метода управляющего воздействия в системе государственного управления: убеждение и принуждение. На практике эти методы имеют множество различных проявлений.

К убеждению как методу воздействия на людей прибегают в процессе принятия разъяснительных, воспитательных, поощрительных и других мер морального значения. Поощрение направлено прежде всего на сознание государственного служащего, должностного лица. Этот метод содержит в себе стимулирующий потенциал, который способствует обеспечению законности и дисциплины как в системе государственного управления, так и во взаимоотношениях исполнительной власти с гражданами, юридическими лицами, различными субъектами правовых отношений.

Достижение целей и задач управления может обеспечиваться при помощи мер принудительного характера, в этом случае объекты управления вынуждены действовать в порядке, установленном нормативными правовыми актами. В случае если поведение лиц не соответствует требованиям этих правовых актов, то государство, его органы и должностные лица имеют право применять меры принуждающего характера. Иногда эти меры бывают превентивными, т. е. обеспечивающими правовой порядок, общественный порядок, установленный режим осуществления действий; в некоторых случаях меры принуждения направлены на наказание лиц, совершивших правонарушение (проступок); это могут быть меры административного, дисциплинарного, уголовного и материального характера. В некоторых случаях меры принуждения направлены на пресечение неправомерного поведения лиц, а также восстановление законного порядка в системе различных общественных отношений.

Методы управления бывают прямыми (административными) и регулирующего управления (экономическими). Последние в литературе называются методами косвенного управления.

Прямые методы характеризуются односторонностью государственно-властного воздействия субъекта управления на объекты (граждан, юридических лиц, государственных и муниципальных служащих). Лицо, осуществляющее управление, принимает властные, влекущие юридические последствия правовые акты управления, которые обязательны для исполнения соответствующими лицами. Неисполнение постановления, приказа, распоряжения является нарушением дисциплины и может повлечь за собой применение к виновному установленных законом мер принуждения. Сама идеология государственного управления требует наличия в арсенале методов управления подобных методов прямого властвующего (административного) воздействия. В широком смысле административные методы обеспечивают единство исполнительной власти, дисциплину и порядок во взаимоотношениях различных субъектов и институтов государственного управления, законность функционирования органов исполнительной власти.

Административные методы воздействуют на сознание, волю и поведение лиц, которым адресованы данные методы. При реализации данных методов не происходит прямого экономического воздействия на субъекты права; материально-имущественные последствия их применения либо отсутствуют вообще, либо незначительны. При использовании прямых методов управления объекты управления лишены возможности осуществлять управление по своему усмотрению; они обязаны выполнить полученное предписание в рамках установленных административных процедур. Большое значение в этом случае приобретают положения не только законов, но и иных нормативных правовых актов, содержащих предписания, порядок их выполнения, а также контрольно-надзорные средства и инструменты. Характерной особенностью прямых методов управления является контроль за выполнением объектами управления (должностными лицами, служащими, подчиненными, гражданами, юридическими лицами) отданных распоряжений и приказов, иных административных актов; в необходимых случаях специальными субъектами могут быть применены меры государственного принуждения к лицам, не выполняющим установленных требований.

Полноценное достижение целей и задач государственного управления невозможно без использования методов прямого административного воздействия на субъекты права. Прямое воздействие — это издание приказа, распоряжения, исходящего от вышестоящего должностного лица или от управляющего субъекта, имеющего соответствующие полномочия. При прямом управляющем воздействии на управляемые субъекты не требуется дополнительного согласования применяемых административных мер. Внеэкономический характер административных методов обусловлен отсутствием воздействия на материальные интересы управляемых, т. е. последние обязаны подчиняться соответствующим распоряжениям и указаниям субъекта государственного управления, не рассчитывая на получение материальной выгоды или материального поощрения. Должное поведение достигается добровольным соблюдением соответствующих положений, распоряжений и указаний, т. е. главное воздействие здесь — моральное. При этом субъекты, которые обязаны подчиняться распоряжениям управляющего лица, обладают соответствующим правовым статусом, который и обеспечивает их должное поведение.

Классификация методов управления возможна по нескольким основаниям

1) в зависимости от формы выражения административные методы управления могут быть правовыми (содержатся в нормативных правовых актах и имеют свое правовое содержание) и организационными (характеризуются осуществлением субъектом управления определенных организационно-управленческих действий);

2) на основе административно-правовых признаков выделяются нормативные (применяются с целью принятия нормативных правовых актов, содержащих общеобязательные правила поведения) и индивидуальные (применяются с целью принятия индивидуального административного акта) методы управления;

3) по степени управляющего воздействия на объекты управления различают императивные (содержат запреты, прямые административные команды, государственно-властные предписания, обязывающие к совершению необходимых действий или соответствующего должностного поведения), уполномочивающие (разрешают совершить определенные действия или принять соответствующие акты управления), поощрительно-рекомендательные (содержат поощрение или рекомендации по осуществлению определенных действий, соответствующего поведения) методы управления.

Методы регулирующего (непрямого) управления в литературе называются также экономическими методами. Их применение обеспечивает удовлетворение экономических или материальных интересов объектов управления при достижении их должного поведения. Управляющий субъект создает благоприятные условия для достижения целей и решения задач управления путем воздействия на индивидуальные интересы управляемых субъектов. Материальное (или экономическое) стимулирование является движущей силой, обеспечивающей соблюдение управляемыми субъектами установленных правил и положений в своей деятельности; таким образом достигаются цели управления в развитии как внутриаппаратных (например, материальное поощрение служащих в органах государственного управления; обеспечение действия для должностных лиц установленных в законе материальных и имущественных льгот), так и экономических отношений (например, стимулирование внедрения в экономику разумных нововведений, поддержка некоторых отраслей экономики в конкретном регионе страны, предоставление налоговых льгот).

Следует иметь в виду, что все существенные особенности публичного управления, налагающие свой отпечаток, как правило, на все административно-правовые институты, оказывают влияние и на административные и экономические методы осуществления управленческих действий. Это объясняется тем, что субъекты государственного управления наделены государственно-властными полномочиями, необходимым объемом компетенции; особым правовым статусом обладают и государственные и муниципальные служащие, все должностные лица, которые в необходимых случаях могут и обязаны осуществлять в рамках установленных административных процедур как административные, так и экономические методы управления.

Административные и экономические методы, имея различное назначение и содержание, на практике, как правило, взаимосвязаны и имеют общие черты:

1) управленческое содержание;

2) субъекты применения;

3) объекты управляющего воздействия;

4) необходимость достижения целей и решения задач управления;

5) форма осуществления управляющего воздействия (принятие административного акта или правового акта управления).

Вместе с тем в различных отраслях и сферах государственного управления обнаруживается преобладающее использование тех или иных методов управления. Например, в сфере организации и функционирования органов государственной безопасности или органов внутренних дел преобладает применение административных методов; в области образования, науки, здравоохранения наряду с прямым административным воздействием большое значение имеют экономические методы; в области управления промышленностью также большую роль играют экономические методы, хотя не исключаются методы административного регулирующего воздействия.

Административные и экономические методы образуют соответствующие системы способов и приемов управляющего воздействия. К числу традиционно используемых методов управления относятся следующие:

- регулирование управленческой деятельности; установление соответствующих положений, действующих в системе государственного управления;

- принятие решения о необходимости внедрения в процесс управления новых управленческих технологий и инструментов;

- установление запретов, правоограничений и обязанностей в совершении тех или иных действий или принятии соответствующих решений;

- устное или письменное распоряжение о необходимости выполнения конкретного задания;

- управление объектами государственной собственности;

- осуществление разрешительной, регистрационной деятельности и деятельности по лицензированию;

 - принятие решения об образовании, реорганизации и ликвидации организаций, подведомственных соответствующим органам государственного управления;

- финансовая поддержка при помощи бюджетного финансирования отдельных отраслей, производств, предприятий;

- осуществление антимонопольной деятельности;

- установление стандартов, правового режима осуществления сертификационной деятельности, государственной статистики;

- принятие решения об удовлетворении требований субъектов публичного управления;

- принятие решения о реорганизации системы и структуры органов исполнительной власти;

- формирование управленческого персонала и принятие мер по обеспечению эффективности его деятельности (назначение на должность, проведение аттестации, повышение по службе, присвоение нового квалификационного разряда (классного чина), направление на повышение квалификации, освобождение от должности);

- приостановление или отмена правовых актов управления;

- принятие решения о необходимости заключения публично-правовых договоров (административных договоров);

- размещение государственного заказа;

- государственная регистрация (уставов муниципальных образований, нормативных актов федеральных органов исполнительной власти);

- установление процессуальных положений и процедур для осуществления регулирующей управленческой деятельности, а также для разрешения возникающих в сфере управления споров и иных управленческих дел;

- осуществление контрольной и надзорной деятельности;

- осуществление административной юрисдикции;

- осуществление нормотворческой деятельности;

- применение мер административного принуждения;

- проведение поощрительных и иных стимулирующих мероприятий;

- применение мер материальной ответственности.

Административные методы государственного управления, содержащие регулирующие нормы, дозволения, предписания, разрешения, запреты — необходимый элемент существования и функционирования системы государственного управления. Нельзя переоценивать или, наоборот, недооценивать административные методы осуществления управленческих действий, поскольку они являются необходимым атрибутом демократической административной системы. В условиях правовой государственности они должны применяться субъектами публичного управления в соответствии с установленными процедурными правилами и для решения соответствующих управленческих задач. Эффективность и законность применяемых административных методов управления во многом зависит от управленческого персонала, его правовой культуры, образования, условий осуществления управленческой деятельности.

**5 Управление как форма реализации власти и напряженная организационно-координирующая работа И 7 Управленческая деятельность как особая форма интеллектуального труда (аналитического и поисково-прогностического характера) в сфере выработки и реализации управленческих решений И8 Информационно-аналитическая составляющая управления.**

**9 Особенности государственно-управленческой деятельности: строгая юридическая заданность, лингвистическая четкость и формально-документальная выразительность.**

Государственно-управленческая деятельность - особый вид общественно-полезного труда.

1. Это форма реализации государственной власти. Во всех государственно-управленческих решениях и организационных усилиях по их реализации внутренне присутствует и на практике реализуется государственная власть.

2. По своему внешнему проявлению управленческая деятельность является напряженной организационно-координирующей работой. Это деятельность коллективная, сочетающая специализацию и кооперацию управленческих действий больших коллективов людей, отличающаяся строгой юридической заданностью, организационной четкостью и дисциплинарной выразительностью. В ней в интегрированном виде реализуются цели, принципы, функции, формы и методы управляющего воздействия, направленного на регулирование общественных отношений, регламентацию поведения и деятельности миллионов людей.

3. Это особая форма интеллектуального труда (во многом аналитического и поисково-прогностического характера) в сфере выработки и реализации управленческих решений. Это труд, связанный с научным осмыслением ситуации и на этой основе продуцированием сложной управленческой информации государственной значимости, с интеллектуально-психологическим

и воспитательно-педагогическим воздействием на людей. Ее главный смысл - анализ, обобщение, прогнозирование, выбор приемлемого решения из огромного количества альтернатив и на этой основе получение нового качества управляемого процесса. Понятно, что все это невозможно без серьезных поисковых творческих усилий. Даже при условии, что в управленческой деятельности много рутинного, шаблонно-однообразного, формально-бюрократического.

По своему предмету (внутреннему содержанию), таким образом, управленческая деятельность является информационно-аналитической. Это процесс получения, осмысления, систематизации, хранения, переработки и выдачи социальной, экономической, правовой и другой управленческой информации. Никаким иным способом выработать нужные решения и добиться соответствующего управляющего воздействия невозможно. Управленческая деятельность, по сути дела, это поиск, отбор, закрепление (фиксация) и введение в сознание, поведение и деятельность людей управленческой информации.

4. Это высокопрофессиональный труд, выполняемый профессионально подготовленными и специально отобранными специалистами, к каждому из которых предъявляются повышенные требования в части их квалификации, личностных дарований, нравственных качеств, навыков достойного поведения.

К сожалению, нельзя сказать, что современное российское общество до конца осознало социальную значимость и решающую роль профессионализма и духовно-нравственных факторов государственного управления в созидании своего будущего. До сих пор не выработана глубоко продуманная, научно обоснованная кадровая политика в этой сфере. Многое в работе с кадрами ограничивается различного рода кампаниями и разрозненными мероприятиями, хотя всем понятно, что в кадровой сфере нужна системность, планомерность, последовательность и непрерывность. Здесь недопустимы кампанейщина, отбор на основе личной преданности, родственных связей и землячества, а значит, круговой поруки и безответственности.

5. Управленческая деятельность многогранна по своим проявлениям. Здесь нужны научные знания и опыт работы с людьми, информация, мощные материально-финансовые и технические средства. Все они находятся в органическом единстве, образуют сложное комплексное явление, которое называется «управленческой деятельностью». Взвешенное, сбалансированное и стратегически продуманное введение в действие всех элементов управленческой деятельности способно придать ей нужную рациональность и эффективность.

6. Государственно-управленческая деятельность предполагает строгую юридическую заданность, лингвистическую четкость и формально-документальную выразительность. Это деятельность, которую соответствующие государственные органы и должностные лица обязаны осуществлять жестко в пределах своей компетенции, строго в соответствии с буквой и духом закона. Поэтому многие элементы управленческой деятельности не только юридически описываются, но и «привязываются» к конкретным государственным органам, закрепляются в виде соответствующих материальных и процессуальных норм, реализуются в форме соответствующих управленческих решений, процедур и технологий.

7. Управленческая деятельность представляет собой сложное социально-психологическое явление с ярко выраженной доминантой воли. Каждый человек, занятый ею, практически постоянно совершает интеллектуально-волевые операции, связанные с оценкой ситуации, выбором решения, подчинением и исполнением, оценкой достигнутого, наказанием нерадивых и поощрением добросовестных, осуществлением надзора и контроля. Все это создает в органах государственной власти и в управляемых сообществах особый социально-психологический климат иерархической зависимости, руководства и подчинения, дисциплины и ответственности, уважения, авторитета и психологической совместимости или, наоборот, неприязни, несовместимости, конфликтности.

Грамотное управление вдохновляет, воодушевляет, мобилизует, дисциплинирует, формирует творческую атмосферу. Бездарное же, наоборот, подавляет, расслабляет, дезориентирует, создает обстановку нервозности, безответственности и разрушения.

**10 Основные стадии государственно-управленческой деятельности: анализ и оценка управленческой ситуации; прогнозирование и моделирование возможных действий; разработка различных вариантов проектов управленческих решений; Принятие правового акта (или пакета актов) управленческого характера; организация исполнения принятого решения; контроль исполнения намеченного. Оперативное информирование руководителей и исполнителей о ходе реализации проекта; обобщение результатов управленческой деятельности; оценка новой (результирующей) управленческой ситуации.**

Составляющие управленческой деятельности в научной литературе называются «стадиями» (этапами, циклами). Каждая стадия отличается своим набором организационных, интеллектуально-творческих, организационно-кадровых и технико-обеспечивающих действий. Стадии органически связаны между собой и в совокупности образуют «кругооборот» управленческой деятельности.

Ученые, как правило, выделяют семь основных стадий управленческой деятельности:

1) анализ и оценка управленческой ситуации - процедура, которая позволяет получить нужную информацию об объекте управления, представить объект во всем многообразии его противоречивых взаимозависимостей, оценить его сильные и слабые стороны, пути и ресурсные возможности дальнейшего развития. На этом этапе учитываются (по крайней мере, должны учитываться) все объективные факторы и субъективные условия управленческой деятельности, анализируются имеющиеся статистические и социологические данные, изучаются экспертные заключения и научные выводы, оценивается достигнутое и вскрываются недостатки прошлого. Непременно анализируются возможные риски и разрабатываются защитные меры. При этом используются методы структурно-функционального, ретроспективного и сравнительного анализа, статистики, математической оптимизации, деловых игр, эконометрики, социологических опросов;

2) прогнозирование и моделирование возможных действий по сохранению, совершенствованию, а если надо, и преобразованию ситуации в направлении поставленной цели;

3) разработка различных вариантов проектов управленческих решений под каждую возможную модель развития событий. Предлагаемые варианты могут быть простыми и сложными; стандартными (однозначными, безальтернативными), бинарными (двузначными, отвечающими на вопрос «да» или «нет») и многоальтернативными (плюралистическими). Могут быть классическими и инновационными (новаторскими), стратегическими и оперативными, единоличными и коллегиальными;

4) после того как обсуждены альтернативные варианты решений, принимается правовой акт (или пакет актов) управленческого характера: закон, указ, постановление, доктрина, целевая программа, приказ, распоряжение и др. Наиболее крупные решения государственной важности принимаются путем референдумов. Затем утверждаются перспективные, календарные, тематические и финансовые планы, технические задания, сметы. Обязательно решаются вопросы материально-финансового и кадрового обеспечения исполнения принятого решения;

5) организация исполнения принятого решения. Управленческая деятельность на этом этапе предполагает проведение множества организационных мероприятий - подбор и расстановку кадров, проведение совещаний, консультаций и планерок, поиск необходимых ресурсов, установление сроков исполнения, формирование действенных каналов циркуляции управленческой информации;

6) контроль исполнения намеченного (в том числе того, что касается расходования бюджетных средств) и оперативное информирование руководителей и исполнителей о ходе реализации проекта. Контроль - это не только итоговая отчетность о проделанном. Это непрерывный мониторинговый процесс получения и обработки информации о ходе реализации принятого решения, исправление ошибок, привлечение к ответственности безразличных и нерадивых, поощрение активных и добросовестных;

7) обобщение результатов управленческой деятельности, оценка новой (результирующей) управленческой ситуации. На этом этапе определяется уровень соответствия достигнутого поставленным целям, эффективность и правомочность используемых форм и методов работы, законность и рациональность использованных ресурсов, дается оценка сложившейся новой ситуации, требующей новых решений и действий.