

Министерство образования и науки Российской Федерации

**ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ**

**Институт экономики и управления
Кафедра «Управление и социология»**

Савин А.И.

Государственное регулирование экономики

Курс лекций

Пенза 2007

Государственное управление. Субъекты и объекты управления. Цели управления.

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В систему органов государственной власти входят федеральные органы государственной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Согласно Конституции РФ в России гарантируется не входящее в систему органов государственной власти местное самоуправление.

Государственная власть и местное самоуправление обеспечиваются прежде всего с помощью механизма управления, который представляет собой совокупность средств и методов, с помощью которых сознательно изменяются условия функционирования государственного механизма и развития страны, региона, поселения и т. д.

В широком смысле слова «управление» – это воздействие на любой объект или процесс. Поэтому если население, органы государственной власти и местного самоуправления считать субъектом, то страна, регион, поселение являются **территориальным объектом управления**, представляющим собой целостную экономическую, социальную и материально-пространственную систему, выступающую в качестве важнейшего звена разделения труда, социальной общности людей, а также непосредственной материально-пространственной среды жизнедеятельности.

Управление всегда осуществляется в конкретной системе, под которой понимается организационное множество взаимосвязанных между собой элементов, выполняющих определённые функции по достижению единой цели.

Форма системы управления и способ организации её элементов представляют собой структуру системы управления. Организационную структуру системы управления территориальным объектом составляют органы регионального, городского, районного и ведомственного управления, порядок соподчинённости между ними по горизонтали и вертикали, распределение прав и обязанностей, характер и формы взаимодействия различных подразделений.

Все составляющие функционирования территориального объекта требуют целенаправленного воздействия на них. Однако перечисленные сферы воздействия не являются непосредственными объектами управления. Последними могут быть только люди или их определённые совокупности, составляющие те или иные коллективы.

Следовательно, управление регионом, районом, поселением как объектом – это целенаправленное, систематическое воздействие на коллективы и отдельных людей для обеспечения функционирования и развития территориального объекта.

Для понимания механизма управления важное место имеет вопрос о целях управления. Цели управления совпадают с целями развития

территории. Объективно цели развития оформляются и реализуются, как правило, в течение довольно длительного времени. Однако в рамках конкретного исторического периода изменяются не только возможности, но и средства достижения целей. Более того, как свидетельствует практика, в системе управления люди не свободны в выборе целей средств их достижения, поскольку они диктуются общественно-политической обстановкой, материальными условиями жизни общества, наличными возможностями.

Непрерывность процесса управления, даёт возможность говорить об управленческом цикле, т.е. об определённой последовательности выполнения, сменяемости и повторяемости одних и тех же видов управленческих действий.

Прежде всего, это **действия по разработке управленческих решений**, которые являясь результатом анализа, прогнозирования, оптимизации, экономического обоснования и выбора альтернативы из множества вариантов достижения конкретных целей, принимают, как правило, форму закона, решения, постановления, распоряжения, комплексной целевой программы, плана мероприятий, поручения, приказа и т. д.

Второе. Это **осуществление полномочий собственника в отношении государственного или муниципального имущества**, в том числе переданного государственным или муниципальным унитарным предприятиям, государственным или муниципальным учреждениям, а также управление находящимися в государственной или муниципальной собственности акциями открытых акционерных обществ.

Следующее. **Оказание** непосредственно органами государственной власти, местного самоуправления или подведомственными им учреждениями либо иными организациями безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти и органами местного самоуправления ценам **государственных или муниципальных услуг** гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты и в других областях, установленных федеральными законами.

При этом единый управленческий цикл обеспечивается стадиями управленческого труда: от принятия решения до планирования, организации и исполнения порученной работы; от координации управленческой деятельности до активизации процесса и материального обеспечения исполнения функций органов власти.

Одним из ключевых управленческих действий является **контроль исполнения решений, заданий и полученных результатов труда**, который должен обеспечиваться контрольными процедурами по установлению норм деятельности, сбором данных о фактическом положении дел, оценкой и сравнением ожидаемого результата с фактическим, выработкой и осуществлением корректирующего решения.

В процессе управления можно выделить следующие стадии управленческого труда:

1. принятие решения (!)

2. планирование управленческих действий (П)
3. организация работы (О)
4. контроль результатов и хода работы (К)
5. исполнение заданий (Т)
6. координация управленческих действий (Х)
7. быть информированным (И)
8. согласование (С)
9. активизация процесса (А)
10. в управленческих действиях не участвует (Б)

Как следует из правила гарантированности, управленческое действие будет выполнено, если органами власти, структурными подразделениями, руководителями и исполнителями будет обеспечен минимальный набор управленческих стадий, которые гарантируют исполнение управленческих решений.

! – П – О – К – Т

Невыполнение хотя бы одной из минимального набора управленческих стадий приводит не просто к снижению результата, а к невыполнению управленческого действия в целом.

Многие из перечисленных действий обеспечивают получение конкретных результатов и допускают как количественную оценку через показатели эффективности и результативности профессиональной деятельности государственных гражданских служащих, так и обобщённую оценку эффективности и результативности деятельности государственных органов в целом.

Указом Президента Российской Федерации от 28.06.2007 № 825 в целях реализации положений Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» утверждён перечень показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации поручено ежегодно, до 1 мая года, следующего за отчётным, представлять в Комиссию при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия доклады о достигнутых значениях показателей.

В соответствии с действующим законодательством Президент Российской Федерации определяет порядок утверждения перечня показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Кадровые технологии в системе государственной гражданской службы

Обеспечить единые подходы к выработке системы оценок можно лишь реализуя единую кадровую политику и используя разработанные по единым стандартам современные кадровые технологии на государственной службе.

Кадровые технологии в системе государственной гражданской службы должны отвечать следующим требованиям:

- эффективность;
- экономичность в использовании;
- унифицированность и адаптированность к специфике государственной гражданской службы;
- открытость для контроля со стороны общества.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также принятые на его основе нормативные правовые акты фактически определяют кадровые технологии, применение которых необходимо на государственной службе. Среди них:

- конкурс на замещение вакансий;
- формирование и использование кадрового резерва;
- аттестация;
- квалификационный экзамен;
- образовательные технологии;
- мотивация и стимулирование по результатам деятельности;
- регламентация деятельности.

Подбор кадров на конкурсной основе, как один из основных принципов кадровой политики, позволяет обеспечить штатный состав государственной службы высокопрофессиональными кадрами. Конкурс организован по принципу «воронки» и согласно действующему законодательству проводится в два этапа – дистанционный и очный.

Кандидаты помимо сбора основных документов выполняют определенные задания. Например, готовят реферат на профессиональную тему. В ходе конкурса могут проводиться обсуждения, деловые игры по направлениям профессиональной деятельности, интервью с успешными кандидатами, задания, моделирующие аспекты будущей деятельности.

В оценке работ принимают участие руководители подразделений, на должности в которых проводится конкурс. Для успешного внедрения конкурсных технологий в нормативной базе должны быть закреплены следующие основные принципы проведения конкурса:

- 1) срок приема документов от кандидата;
- 2) создание, помимо конкурсной комиссии, рабочей группы по проведению конкурса;
- 3) помещение объявления конкурса не только в печатных изданиях, но и в Интернете;

- 4) составление ранжированного списка кандидатов, первое место в котором может являться основанием для признания участника конкурса победителем.

Конкурсанты, не занявшие первые места, могут быть рекомендованы на другие должности.

Кадровый резерв должен формироваться на конкурсной основе, то есть с применением вышеописанной технологии конкурса, так как согласно Федеральному закону от 27 июля 2004г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» вакантные должности могут замещаться из кадрового резерва. Работа над созданием системы кадрового резерва должна быть тесно связана с составлением реестров должностей гражданских служащих субъектов Российской Федерации и сводного реестра должностей.

Аттестация - это мероприятие, по результатам которого принимается решение о соответствии государственного служащего занимаемой должности с учетом результатов его профессиональной деятельности.

Важное место при аттестации отводится ежегодным отчетам о результатах деятельности государственного служащего и результатам и результатам оперативной оценки его работы. Руководитель должен иметь возможность направить сотрудника на внеочередную аттестацию, если к нему имеются серьезные претензии по службе.

Результатом квалификационного экзамена является присвоение государственному гражданскому служащему классного чина. Чин государственного служащего любого вида государственной службы должен свидетельствовать о наличии соответствующего уровня знаний и квалификации. При этом требуется безотлагательно разработать механизм соотнесения классных чинов разных уровней государственной службы между собой, технологию проведения квалификационных экзаменов, распространить ее на систему гражданской службы и другие виды государственной службы.

Обучение государственных служащих проводится, как правило, в учебных заведениях, работающих в сфере дополнительного образования чиновников. Исходя из современных требований обучающие программы для государственных служащих, должны отбираться на конкурсной основе, что способствует повышению качества обучения. В то же время для соблюдения необходимого уровня предоставления образовательных услуг следует разработать, апробировать и закрепить нормативными правовыми актами стандарты учебных программ, внедрить систему контроля их качества.

Сложившаяся культура профессиональной деятельности государственных служащих обладает большой инерцией, поэтому традиционный для государственной службы способ решения стоящих перед государственными органами проблем - это создание новых подразделений государственного органа под новую задачу - в большинстве случаев приводит лишь к росту затрат на содержание государственного органа без необходимого повышения эффективности труда.

Повышение эффективности деятельности чиновников подразумевает разработку конкретных требований к персоналу, соотнесение функций государственного органа с возможностями действующего персонала, планирование потребностей государственного органа в персонале определенной квалификации.

Методика функционально - кадрового аудита для проектирования потребностей государственного органа в персонале должна обеспечить формирование требований к кадровому составу государственного органа для реализации возложенных на него функций, и проведение анализа действующего кадрового состава государственных органов.

Эта методика функционально - кадрового аудита включает в себя два взаимосвязанных элемента:

- технологию оценки трудовых затрат на основе функций органа исполнительной власти;
- технологию оценки существующего кадрового состава - ресурса для выполнения государственных функций.

Планирование кадрового ресурса, необходимого для выполнения функций государственного органа, подразумевает определение следующих его организационно - кадровых характеристик:

- численность кадрового состава и оптимальная организационная структура государственного органа;
- уровень и качество образования, дополнительной подготовки государственного служащего, его профессионального опыта;
- уровень владения чиновника специальными навыками и управленческими технологиями, необходимыми на государственной службе.

Результаты функционально кадрового аудита используется для оптимизации кадрового состава государственного органа.

Сущность государственного регулирования экономики региона

Государственное регулирование экономики региона в условиях рыночного хозяйства представляет собой систему типовых мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными государственными и муниципальными учреждениями в целях приспособления к изменяющимся условиям и обеспечения социально-экономического развития на региональном уровне.

Конкретные направления, масштабы и формы регулирования определяются характером и остротой экономических и социальных проблем в том или ином регионе.

Для уяснения механизма государственного регулирования экономики необходимо знать его субъекты, объекты и инструменты.

Субъектами экономической политики являются носители, выразители и исполнители хозяйственных интересов.

Носители хозяйственных интересов - это социальные группы, отличающиеся друг от друга по имущественному признаку, доходам, видам деятельности, профессиям, отраслевым и региональным интересам. Носители экономических интересов объединены в многочисленные союзы, ассоциации и другие объединения.

Такие объединения являются **выразителями хозяйственных интересов**. Наиболее могущественные из них - профсоюзы и союзы предпринимателей. Они осуществляют собственные концепции экономической политики, стремясь оказывать максимальное воздействие на процесс государственного регулирования экономики. С выразителями и носителями экономических интересов тесно связаны политические партии.

Исполнителями хозяйственных интересов являются органы трех ветвей власти, построенные по иерархическому принципу, а также центральный национальный банк.

Объекты государственного регулирования - это сферы, отрасли, поселения, а также ситуации, явления и условия социально-экономической жизни региона.

Основными объектами регулирования являются:

- отраслевая и территориальная структура хозяйства;
- условия накопления капитала;
- занятость;
- цены;
- состояние научных исследований и опытно-конструкторских работ;
- условия конкуренции;
- внешнеэкономические связи;
- социальные отношения, включая отношения между работодателями и работающими по найму, а также социальное обеспечение;
- окружающая среда;
- подготовка и переподготовка кадров.

Государственное регулирование опирается на использование рычагов и методов, прямых и косвенных регуляторов и осуществляется с помощью функций управления. В процессе регулирования активно используются прогнозирование, планирование, контроль.

Средства государственного регулирования подразделяются на административные, денежно-кредитные и бюджетные. Самостоятельным комплексным инструментом регулирования и одновременно его объектом является государственный сектор экономики и муниципальные предприятия.

Административные меры не связаны с созданием дополнительного материального стимула или опасностью финансового ущерба. Они

базируются на силе власти и включают в себя меры запрета, разрешения и принуждения.

К экономическим средствам регулирования на региональном уровне можно отнести операции на рынке ценных бумаг, прямое хозяйственное воздействие средствами бюджетной политики, регулиующую роль налоговых ставок и налоговых льгот, ускоренное амортизационное списание основного капитала, льготы при реализации скрытых резервов.

Важную роль в государственном регулировании играют государственные и муниципальные предприятия. Их деятельность в инфраструктуре, транспорте, энергетике, сырьевых отраслях, НИОКР, в подготовке и переподготовке кадров, в области охраны окружающей среды зачастую финансируется за счет бюджета, что способствует стабилизации или даже снижению цен на услуги, а, следовательно, и уменьшению издержек частного сектора.

Инвестируя в государственный сектор и муниципальные предприятия органы управления стремятся противодействовать спаду производства и росту безработицы, обеспечить структурные изменения, позволяющие создать новые и реконструировать старые объекты в тех сферах деятельности, отраслях и поселениях, куда частный капитал вовлекается недостаточно.

Целям государственного регулирования служит целый набор инструментов воздействия на внешнеэкономические связи региона. Это, в первую очередь, меры стимулирования экспорта товаров, услуг и капиталов, кредитование экспорта, гарантирование экспортных кредитов, меры по привлечению или ограничению доступа иностранного капитала в экономику региона, привлечение иностранной рабочей силы, участие в международных экономических организациях.

Несмотря на существование в условиях рынка предела эффективности государственного регулирования экономики, оно продолжает развиваться и воздействовать на решение социально-экономических проблем.

Для того, чтобы успешно овладеть инструментами государственного регулирования необходимо знать:

- правовые аспекты взаимодействия органов управления и субъектов хозяйственной деятельности;
- порядок регистрации коммерческих организаций, в том числе предприятий с иностранными инвестициями;
- формы и методы приватизации государственного и муниципального имущества, функции органов государственного и муниципального управления, на которые возложено проведение приватизации;
- понятия несостоятельности (банкротства) предприятия, полномочия арбитражного управляющего, полномочия органов и организаций по делам о несостоятельности и финансовому оздоровлению;

- налоговую систему Российской Федерации, объекты налогообложения, компетенцию органов власти всех уровней в регулировании налоговых поступлений;
- бюджетную систему и бюджетное устройство, механизмы формирования доходной и расходной частей регионального и местных бюджетов;
- вопросы земельных отношений;
- вопросы государственного регулирования ВЭД; тарифное и нетарифное регулирование внешнеторговой деятельности, систему таможенных органов;
- инструменты государственного регулирования малого и среднего предпринимательства;
- понятия антимонопольной политики, функции и полномочия территориальных органов федеральной антимонопольной службы;
- правовые аспекты лицензирования предпринимательской деятельности;
- вопросы стандартизации и сертификации продукции и услуг;
- организацию работы службы занятости.

Приватизация государственного и муниципального имущества

Законом Пензенской области № 375-ЗПО (с последующими изменениями) «Об управлении собственностью Пензенской области (новая редакция)» определяются полномочия органов государственной власти региона по управлению и распоряжению собственностью Пензенской области и её эффективного использования.

Собственностью Пензенской области является государственное имущество, принадлежащее ей на праве собственности на основании законодательства Российской Федерации о разграничении государственной собственности, Устава Пензенской области и приобретённое по иным основаниям в соответствии с действующим законодательством.

Законодательное Собрание Пензенской области устанавливает порядок управления и распоряжения собственностью Пензенской области, в том числе долями (паями, акциями) Пензенской области в капитале хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм.

Правительство Пензенской области управляет и распоряжается собственностью Пензенской области. Уполномоченным органом исполнительной власти, осуществляющим управление и распоряжение объектами собственности Пензенской области, регулирование рынка недвижимости, в том числе земельных отношений, а также координацию деятельности других органов в этой сфере является Министерство государственного имущества Пензенской области.

Право собственника в отношении собственности Пензенской области реализуется в следующих формах:

1. Закрепления имущества за государственными унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения и за государственными учреждениями на праве оперативного управления;
2. Купли-продажи;
3. Аренды;
4. Передачи в безвозмездное пользование;
5. Мены;
6. Передачи в залог;
7. Передачи в доверительное управление;
8. Распоряжения закреплённым за юридическим лицом имуществом после процедуры ликвидации или реорганизации;
9. Участия в случаях, предусмотренных действующим законодательством, в процедуре несостоятельности (банкротства);
10. Приобретения за счёт средств бюджета Пензенской области и других финансовых источников имущества (в том числе акций, долей, паёв) в собственность Пензенской области;
11. Внесения вкладов в уставные капиталы акционерных обществ в процессе приватизации в соответствии с действующим законодательством;
12. Осуществления контрольных функций по обеспечению законности и эффективности использования собственности Пензенской области;
13. Передачи объектов собственности Пензенской области в федеральную и муниципальную собственность и приём объектов в собственность Пензенской области;
14. Приватизации объектов государственной собственности в соответствии с прогнозным планом приватизации на очередной год.

Приватизация государственного и муниципального имущества основывается на признании равенства покупателей государственного и муниципального имущества и открытости деятельности государственной власти и органов местного самоуправления. Государственное и муниципальное имущество отчуждается в собственность физических и юридических лиц исключительно на возмездной основе.

Приватизация государственного и муниципального имущества осуществляется следующими способами:

- преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество;
- продажа государственного или муниципального имущества на аукционе;

- продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;
- продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе;
- продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ;
- продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг;
- продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения;
- продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены;
- внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ;
- продажа акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления.

Приватизация имущественного комплекса унитарного предприятия, размер уставного капитала которого превышает минимальный размер уставного капитала открытого акционерного общества, установленный законодательством Российской Федерации, может осуществляться только **путём преобразования унитарного предприятия в открытое акционерное общество.**

Приватизация имущественных комплексов унитарных предприятий и находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ, балансовая стоимость основных средств которых на последнюю отчётную дату превышает пять миллионов минимальных размеров оплаты труда, а также имущества, соответствующего иным критериям, установленным Правительством Российской Федерации, может осуществляться путём преобразования унитарного предприятия в открытое акционерное общество, на аукционе, на специализированном аукционе, посредством продажи за пределами территории России находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ, посредством внесения в соответствии с нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации государственного имущества в уставной капитал стратегического акционерного общества.

Приватизация иного имущества может осуществляться путём преобразования унитарного предприятия в открытое акционерное общество, на аукционе, на специализированном аукционе, на конкурсе, посредством внесения акций в качестве вклада в уставной капитал открытого акционерного общества.

Аукцион является открытым по составу участников. Если заявку на участие в аукционе подаёт только один участник, такой аукцион признаётся

несостоявшимся. При равенстве двух и более предложений о цене имущества на аукционе, закрытом по форе подачи предложения по цене, победителем признаётся тот участник, чья заявка была подана раньше других.

Специализированным аукционом признаётся способ продажи акций на открытых торгах, при котором все победители получают акции открытого акционерного общества по единой цене за одну акцию.

Специализированный аукцион организуется открытым по составу участников. Заявка на участие в таком аукционе является предложением претендента заключить договор купли-продажи по итогам аукциона на условиях, опубликованных в информационном сообщении о проведении специализированного аукциона.

При расчёте единой цены за одну акцию учитываются только денежные средства претендентов, допущенных к участию в аукционе. Если на участие в специализированном аукционе поступила только одна заявка, он признаётся несостоявшимся.

На **конкурсе** могут продаваться предприятия как имущественный комплекс или акции созданного при приватизации открытого акционерного общества, которые составляют более чем 50 процентов уставного капитала указанного общества, если в отношении указанного имущества его покупателю необходимо выполнить определённые условия.

Право приобретения государственного или муниципального имущества принадлежит тому покупателю, который предложил в ходе конкурса наиболее высокую цену, при условии выполнения таким покупателем условий конкурса. Срок выполнения условий конкурса не может превышать один год.

По составу участников конкурс является открытым. Если в конкурсе принял участие только один участник, то такой конкурс признаётся несостоявшимся.

Продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли осуществляется в соответствии с правилами, установленными организатором торговли. Для продажи акций этим способом могут привлекаться брокеры в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Условия договора с брокерами о продаже акций открытых акционерных обществ через организатора торговли должны предусматривать продажу указанных акций по цене не ниже начальной цены.

Продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения осуществляется в случае, если аукцион по продаже указанного имущества был признан несостоявшимся.

При продаже имущества посредством публичного предложения в информационном сообщении помимо общих, предусмотренных Законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» сведений, указывается величина снижения первоначальной цены (цены первоначального предложения); период, по истечении которого последовательно снижается цена предложения; минимальная цена

предложения, по которой может быть продано государственное или муниципальное имущество (цена отсечения).

Цена первоначального предложения устанавливается не ниже начальной цены, указанной в информационном сообщении о продаже указанного имущества на аукционе, который был признан несостоявшимся.

Право приобретения государственного или муниципального имущества принадлежит заявителю, который первым подал в установленный срок заявку на приобретение указанного имущества соответственно по цене первоначального предложения, следующих цен предложения вплоть до цены отсечения.

Если продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения не состоялась, то может быть организована продажа этого имущества **без объявления цены**. При продаже имущества без объявления цены нормативная цена не устанавливается. Покупателем признаётся лицо, предложившее за государственное или муниципальное имущество наибольшую цену. В случае поступления нескольких одинаковых предложений о цене покупателем признаётся лицо, подавшее заявку раньше других.

По решению соответственно Правительства Российской Федерации, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления государственное или муниципальное имущество, а также исключительные права **могут быть внесены в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ**. При этом доля акций открытого акционерного общества, находящегося в собственности Российской Федерации, её субъекта, муниципального образования и приобретаемых соответственно Российской Федерацией, её субъектом, муниципальным образованием, в общем количестве обыкновенных акций этого акционерного общества не может составлять менее чем 25 процентов плюс одна акция, если иное не установлено Президентом Российской Федерации.

Внесение имущества, а также исключительных прав в уставные капиталы открытых акционерных обществ может осуществляться при их учреждении и в порядке размещения дополнительных акций при увеличении уставных капиталов ОАО. Дополнительные акции, в оплату которых вносится государственное, муниципальное имущество или исключительные права, являются обыкновенными.

Лицо, заключившее по результатам конкурса договор доверительного управления акциями открытого акционерного общества, приобретает эти акции в собственность после завершения срока доверительного управления в случае исполнения условий договора доверительного управления.

О несостоятельности предприятий и физических лиц

В соответствии с законодательством Российской Федерации устанавливаются основания для признания должника несостоятельным (банкротом), регулируются порядок и условия осуществления мер по предупреждению несостоятельности (банкротства), порядок и условия проведения процедур банкротства.

Признаками банкротства для гражданина считаются его неспособность удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам или исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, если соответствующие обязательства или обязанность не исполнены им в течение 3-х месяцев с момента, когда они должны быть исполнены и если сумма обязательств превышает стоимость принадлежащего ему имущества.

Признаками банкротства для юридического лица признаются его неспособность удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам или исполнить обязанность по уплате обязательных платежей, если соответствующие обязательства или обязанность не исполнены им в течение 3-х месяцев с момента, когда они должны быть исполнены.

Дела о банкротстве рассматриваются арбитражным судом. Дело может быть возбуждено арбитражным судом при условии, что требования к должнику - юридическому лицу по совокупности составляет не менее 100 тыс. рублей, а к должнику-гражданину - не менее 10 тыс. рублей.

Право на обращение в арбитражный суд с заявлением о признании должника банкротом обладает должник, конкурсный кредитор и уполномоченные органы.

Конкурсные кредиторы - это кредиторы по денежным обязательствам за исключением уполномоченных органов, граждан, перед которыми должник несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью, морального вреда, имеет обязательства по выплате вознаграждения по авторским договорам, а также учредителей должника по обязательствам, вытекающим из такого участия.

Уполномоченные органы - это федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные Правительством Российской Федерации представлять в деле о банкротстве и в процедурах банкротства требования Российской Федерации об уплате обязательных платежей и требования Российской Федерации по денежным обязательствам, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные представлять в деле о банкротстве и в процедурах банкротства требования по денежным обязательствам соответственно субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

При рассмотрении дела о банкротстве должника - юридического лица применяются следующие процедуры банкротства:

- наблюдение;

- финансовое оздоровление;
- внешнее управление;
- конкурсное производство;
- мировое соглашение.

При рассмотрении дела о банкротстве должника - гражданина применяются следующие процедуры банкротства:

- конкурсное производство;
- мировое соглашение.

Наблюдение - процедура банкротства, применяемая к должнику в целях обеспечения сохранности имущества должника, проведения анализа финансового состояния должника, составления реестра требований кредиторов и проведения первого собрания кредиторов.

Финансовое оздоровление - процедура банкротства, применяемая к должнику в целях восстановления его платёжеспособности и погашения задолженности в соответствии с графиком погашения задолженности.

Внешнее управление - процедура банкротства, применяемая к должнику в целях восстановления его платёжеспособности.

Конкурсное производство - процедура банкротства, применяемая к должнику, признанному банкротом, в целях соразмерного удовлетворения требований кредиторов.

Мировое соглашение - процедура банкротства, применяемая на любой стадии рассмотрения дела о банкротстве в целях прекращения производства по делу о банкротстве путём достижения соглашения между должником и кредитором.

Судебное заседание арбитражного суда по проверке обоснованности требований заявителя к должнику проводится судьей арбитражного суда. По результатам рассмотрения арбитражный суд выносит одно из следующих определений:

- о признании требований заявителя обоснованными и введении наблюдения;
- об отказе во введении наблюдения и оставлении заявления без рассмотрения;
- об отказе во введении наблюдения и о прекращении производства по делу о банкротстве.

Определение о введении наблюдения выносится судьей арбитражного суда единолично. Подготовка дела к судебному разбирательству проводится судьей арбитражного суда в порядке, предусмотренном Арбитражным - процессуальным кодексом Российской Федерации. Дело о банкротстве должно быть рассмотрено на заседании арбитражного суда в срок, не превышающий 7 месяцев со дня поступления заявления о признании должника банкротом.

По результатам рассмотрения дела о банкротстве арбитражный суд принимает один из следующих судебных актов:

- решение о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства;
- решение об отказе признания должника банкротом;
- определение о введении финансового оздоровления;
- определение о введении внешнего управления;
- определение о прекращении производства по делу о банкротстве;
- определение об оставлении заявления о признании должника банкротом без рассмотрения;
- определение об утверждении мирового соглашения.

Осуществление процедур банкротства производится при участии арбитражных управляющих.

Арбитражный управляющий (временный управляющий, административный управляющий, внешний или конкурсный управляющий) - это гражданин Российской Федерации, утверждаемый арбитражным судом для проведения процедур банкротства и осуществления иных полномочий и являющийся членом одной из саморегулируемых организаций.

Временный управляющий - это арбитражный управляющий, утвержденный арбитражным судом для проведения наблюдения.

Административный управляющий - это арбитражный управляющий, утвержденный арбитражным судом для проведения финансового оздоровления.

Внешний управляющий - это арбитражный управляющий, утвержденный арбитражным судом для проведения внешнего управления.

Конкурсный управляющий - это арбитражный управляющий, утвержденный арбитражным судом для проведения конкурсного производства.

При введении арбитражным судом наблюдения приостанавливается исполнение исполнительных документов по имущественным взысканиям, в том числе снимаются аресты на имущество должника и иные ограничения в части распоряжения имуществом. Запрещается удовлетворение требований учредителей должника о выделении доли (пая) в имуществе должника в связи с выходом из состава его учредителей, выкуп должником размещенных акций или выплата действительной стоимости доли, запрещается выплата дивидендов и иных платежей по эмиссионным ценным бумагам.

Введение наблюдения не является основанием для отстранения руководителя должника или иных органов управления должника, однако органы управления должника могут совершать исключительно с согласия временного управляющего сделки, связанные с приобретением и отчуждением имущества, балансовая стоимость которого составляет более пяти процентов балансовой стоимости активов должника на дату введения наблюдения, сделки, связанные с получением и выдачей займов (кредитов), выдачей поручительств и гарантий, уступкой прав требования, переводом долга, а также учреждением доверительного управления имуществом должника.

Органы управления должника не вправе принимать решения:

- о реорганизации и ликвидации должника;
- о создании юридических лиц или об участии должника в иных юридических лицах;
- о создании филиалов и представительств;
- о выплате дивидендов и распределении прибыли должника между его учредителями;
- о размещении должником облигаций и иных эмиссионных ценных бумаг, за исключением акций,
- о выходе из состава учредителей должника, приобретении у акционеров ранее выпущенных акций.

Временный управляющий обязан:

- принимать меры по обеспечению сохранности имущества должника;
- проводить анализ финансового состояния должника;
- выявлять кредиторов должника;
- вести реестр требований должника;
- уведомлять кредиторов о введении наблюдения;
- созывать и проводить первое собрание кредиторов.

Временный управляющий определяет дату собрания кредиторов и уведомляет об этом всех выявленных конкурсных кредиторов, уполномоченные органы, представителя работников должника и иных лиц, имеющих право на участие в первом собрании кредиторов. Первое собрание кредиторов должно состояться не позднее, чем за 10 дней до даты окончания наблюдения.

К компетенции первого собрания кредиторов относится:

- принятие решения о введении финансового оздоровления и об обращении в арбитражный суд с соответствующим ходатайством;
- принятие решения о введении внешнего управления и об обращении в арбитражный суд с соответствующим ходатайством;
- принятие решения об обращении в арбитражный суд с ходатайством о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства;
- образование комитета кредиторов, определение количественного состава и полномочий комитета кредиторов, избрание членов комитета кредиторов;
- определение требований к кандидатурам административного, внешнего, конкурсного управляющего;
- определение саморегулируемой организации, которая должна представлять в арбитражный суд кандидатуры арбитражных управляющих;
- выбор реестродержателя из числа реестродержателей, аккредитованных саморегулируемой организацией.

Решение собрания кредиторов о введении финансового оздоровления должно содержать предлагаемый срок финансового оздоровления,

утверждённые план финансового оздоровления и график погашения задолженности, а также может содержать требования к кандидатуре административного управляющего.

По завершении наблюдения арбитражный суд на основании решения кредиторов выносит определение о введении финансового оздоровления или внешнего управления, либо принимает решение о признании должника банкротом, либо утверждает мировое соглашение и прекращает дело о банкротстве.

Одновременно с вынесением определения о введении финансового оздоровления, арбитражный суд утверждает административного управляющего.

Со времени введения финансового оздоровления:

- отменяются ранее принятые меры по обеспечению требований кредиторов;
- аресты на имущество должника и иные ограничения должника в части распоряжения принадлежащим ему имуществом могут быть наложены исключительно в рамках процесса о банкротстве;
- наступают иные, определённые законодательством последствия.

Административный управляющий действует со времени его утверждения арбитражным судом до прекращения финансового оздоровления либо до его отстранения или освобождения арбитражным судом.

Административный управляющий имеет право:

- требовать от руководителя должника информацию о текущей деятельности должника;
- принимать участие в инвентаризации в случае ее проведения должником;
- согласовывать сделки и решения должника в случаях, предусмотренных законом и предоставлять информацию кредиторам об указанных сделках и решениях;
- обращаться в арбитражный суд с ходатайством об отстранении руководителя должника, о принятии дополнительных мер по обеспечению сохранности имущества должника;
- предъявлять в арбитражный суд от своего имени требования о признании недействительными сделок и решений, заключенных или исполненных должником с нарушением действующего законодательства.

Не позднее, чем за месяц до истечения установленного срока финансового оздоровления должник обязан предоставить административному управляющему отчет о результатах проведения финансового оздоровления. Арбитражный суд по итогам рассмотрения результатов проведения финансового оздоровления вправе вынести определение о введении внешнего управления.

Внешнее управление вводится арбитражным судом, как правило, на основании решения собрания кредиторов. Внешнее управление вводится на срок не более чем 18 месяцев, который может быть продлен в соответствии с законодательством не более чем на 6 месяцев.

Со времени введения внешнего управления прекращаются полномочия руководителя должника, управление делами должника возлагается на внешнего управляющего.

Внешний управляющий вправе издать приказ об увольнении руководителя должника или предложить руководителю должника другую работу. Полномочия руководителя должника и иных органов управления переходят к внешнему управляющему. Органы управления должника, временный управляющий, административный управляющий в течение 3-х дней со времени утверждения внешнего управляющего, обязаны обеспечить передачу бухгалтерской и иной документации должника, печати и штампов, материальных и иных ценностей внешнему управляющему.

Отменяются ранее принятые меры по обеспечению требований кредиторов. Аресты на имущество должника и иные ограничения должника в части распоряжения принадлежащим ему имуществом, могут быть наложены исключительно в рамках процесса о банкротстве. Вводится мораторий на удовлетворение требований кредиторов по денежным обязательствам и об уплате обязательных платежей.

Внешний управляющий имеет право в соответствии с планом внешнего управления распоряжаться имуществом должника, заключать от его имени мировое соглашение, осуществлять иные, предусмотренные законодательством действия.

Внешний управляющий обязан:

- принять в управление имущество должника и провести его инвентаризацию;
- разработать план внешнего управления и представить его для утверждения собранию кредиторов;
- вести бухгалтерский, финансовый, статистический учёт и отчётность;
- принимать меры по взысканию задолженности перед должником;
- вести реестр требований кредиторов и осуществлять иные, предусмотренные законодательством полномочия.

В случае, если внешнее управление завершается заключением мирового соглашения или погашением требований кредиторов, внешний управляющий продолжает исполнять свои обязанности в пределах компетенции руководителя должника до даты избрания или назначения нового руководителя должника.

В случае прекращения производства по делу о банкротстве или принятия арбитражным судом решения о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства полномочия внешнего управляющего прекращаются. Если арбитражный суд утвердил конкурсным управляющим

другое лицо, внешний управляющий обязан передать ему дела не позднее чем через три рабочих дня.

Конкурсное производство вводится сроком на 1 год. Срок конкурсного производства может продлеваться по ходатайству лица, участвующего в деле, но не более чем на 6 месяцев.

Со времени принятия арбитражным судом решения о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства наступает срок исполнения денежных обязательств и уплаты обязательных платежей должника. Прекращается начисление неустоек, процентов и иных финансовых санкций по всем видам задолженности должника. Сведения о финансовом состоянии должника прекращают относиться к сведениям, признанным конфиденциальными или составляющим коммерческую тайну, снимаются ранее наложенные аресты на имущество должника и иные ограничения распоряжения имуществом должника.

При принятии решения о признании должника банкротом и об открытии конкурсного производства арбитражный суд утверждает конкурсного управляющего, который обязан:

- принять в ведение имущество должника и провести его инвентаризацию;
- привлечь независимого оценщика для оценки имущества;
- уведомить работников должника о предстоящем увольнении;
- принять меры по обеспечению сохранности имущества должника;
- анализировать финансовое состояние должника;
- вести реестр требований кредиторов;
- принимать меры, направленные на поиск, выявление и возврат имущества должника;
- исполнять иные, установленные законодательством обязанности.

В ходе конкурсного производства осуществляется инвентаризация и оценка имущества должника. Оценка имущества, как правило, проводится независимым оценщиком.

Все имущество должника, имеющееся на момент открытия конкурсного производства и выявленное в ходе конкурсного производства, составляет конкурсную массу.

Вне очереди за счёт конкурсной массы погашаются:

- судебные расходы должника;
- расходы, связанные с выплатой вознаграждения арбитражному управляющему и реестродержателю;
- текущие коммунальные и эксплуатационные платежи, необходимые для осуществления деятельности должника;
- требования кредиторов, возникшие в период после принятия судом заявления о признании должника банкротом и до признания должника банкротом, а также требования кредиторов по денежным обязательствам, возникшие в ходе конкурсного производства;

- задолженности по оплате труда работников должника, начисленной за период конкурсного производства.

На любой стадии рассмотрения арбитражным судом дела о банкротстве должник, его конкурсные кредиторы и иные уполномоченные органы вправе заключить мировое соглашение. Мировое соглашение утверждается арбитражным судом.

Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства

В соответствии с действующим законодательством под субъектами малого и среднего предпринимательства понимаются внесённые в единый государственный реестр юридических лиц потребительские кооперативы и коммерческие организации (за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий), а также физические лица, внесённые в единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей и осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, крестьянские (фермерские) хозяйства, соответствующие следующим условиям:

1) для юридических лиц - суммарная доля участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, иностранных юридических лиц, иностранных граждан, общественных и религиозных организаций, благотворительных и иных фондов в уставном (складочном) капитале (паевом фонде) указанных юридических лиц, не должна превышать 25 процентов (за исключением активов акционерных инвестиционных фондов и закрытых паевых инвестиционных фондов), доля участия, принадлежащая одному или нескольким юридическим лицам, не являющимся субъектами малого и среднего предпринимательства, не должна превышать 25 процентов;

2) средняя численность работников за предшествующий календарный год не должна превышать следующие предельные значения:

- от 100 до 250 человек включительно для средних предприятий;
- до 100 человек включительно для малых предприятий;
- до 15 человек - для микропредприятий;

3) выручка от реализации товаров (работ, услуг) без учёта налога на добавленную стоимость или балансовая стоимость активов (остаточная стоимость основных средств и материальных активов) за предшествующий календарный год не должна превышать предельные значения, установленные Правительством Российской Федерации для каждой категории субъектов малого и среднего предпринимательства. Предельные значения выручки от реализации товаров (работ, услуг) и балансовой стоимости активов устанавливаются Правительством Российской Федерации один раз в 5 лет.

Государственная политика в области развития малого и среднего предпринимательства является частью государственной социально - экономической политики и представляет собой совокупность правовых,

политических, экономических, социальных, информационных, консультационных, образовательных, организационных и иных мер, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления по развитию малого и среднего предпринимательства.

В целях реализации государственной политики в области развития малого и среднего предпринимательства федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации могут предусматриваться:

- специальные налоговые режимы, упрощённые правила налогового учёта, упрощённые формы налоговых деклараций по отдельным налогам и сборам для малых предприятий;
- упрощённая система ведения бухгалтерской отчётности для малых предприятий, осуществляющих отдельные виды деятельности;
- упрощённый порядок составления субъектами малого и среднего предпринимательства статистической отчётности;
- льготный порядок расчётов за приватизированное субъектами малого и среднего предпринимательства государственное и муниципальное имущество;
- особенности участия субъектов малого предпринимательства в качестве поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;
- меры по обеспечению прав и законных интересов субъектов малого и среднего предпринимательства при осуществлении государственного контроля;
- меры по обеспечению финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;
- меры по развитию инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;
- иные меры.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам развития малого и среднего предпринимательства обладают следующими полномочиями:

- 1) разработка и реализация региональных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 2) содействие деятельности некоммерческих организаций, выражающих интересы субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 3) финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по проблемам развития малого и среднего предпринимательства за счёт бюджетов субъектов Российской Федерации;
- 4) содействие развитию межрегионального сотрудничества субъектов малого и среднего предпринимательства;

- 5) пропаганда и популяризация предпринимательской деятельности за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации;
- 6) сотрудничество с международными организациями и административно-территориальными образованиями иностранных государств по вопросам развития малого и среднего предпринимательства;
- 7) анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития малого и среднего предпринимательства и эффективности применения мер по его развитию, прогноз развития малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации;
- 8) формирование инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в субъектах Российской Федерации;
- 9) поддержка муниципальных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства;
- 10) методическое обеспечение органов местного самоуправления и содействие им в разработке и реализации мер по развитию малого и среднего предпринимательства на территории муниципальных образований;
- 11) образование координационных или совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут передавать в установленном законом порядке отдельные полномочия по развитию субъектов малого и среднего предпринимательства органам местного самоуправления.

Система коммерческих и некоммерческих организаций, которые создаются, осуществляют свою деятельность или привлекаются в качестве поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд при реализации соответственно федеральных, региональных и муниципальных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства представляет собой инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

Инфраструктура поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства включает в себя также центры и агентства по развитию предпринимательства, государственные и муниципальные фонды поддержки предпринимательства, фонды содействия кредитованию (гарантийные фонды, фонды поручительства), акционерные инвестиционные фонды и закрытые паевые инвестиционные фонды, привлекающие инвестиции для субъектов малого и среднего предпринимательства, технопарки, научные парки, инновационно-технологические центры, бизнес-инкубаторы, палаты и центры ремёсел, центры поддержки субподряда, маркетинговые и учебно-деловые центры, агентства по поддержке экспорта товаров, лизинговые компании, консультационные центры и иные организации.

Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства и организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, включает в себя финансовую,

имущественную, информационную, консультационную поддержку, поддержку в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации их работников, поддержку в области инноваций и промышленного производства, ремесленничества, поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих внешнеэкономическую или сельскохозяйственную деятельность.

Условия и порядок оказания поддержки устанавливаются федеральными, региональными и муниципальными программами развития субъектов малого и среднего предпринимательства.

Финансовая поддержка может осуществляться в соответствии с законодательством за счёт средств бюджетов субъектов Российской Федерации, средств местных бюджетов путём предоставления субсидий, бюджетных инвестиций, государственных и муниципальных гарантий по обязательствам субъектов малого и среднего предпринимательства и организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

Имущественная поддержка осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления в виде передачи во владение и (или) в пользование государственного и муниципального имущества, в том числе земельных участков, зданий, строений, сооружений, нежилых помещений, оборудования, машин, механизмов, установок, транспортных средств, инвентаря, инструментов, на возмездной или безвозмездной основе, на льготных условиях.

Информационная поддержка осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления в виде создания федеральных, региональных и муниципальных информационных систем и информационно - телекоммуникационных сетей и обеспечения их функционирования в целях поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

Оказание консультационной поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства органами государственной власти и органами местного самоуправления может осуществляться в виде создания организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства и оказывающих им консультационные услуги, обеспечения деятельности таких организаций, а также компенсации затрат, произведённых и документально подтверждённых субъектами малого и среднего предпринимательства, на оплату консультационных услуг.

Поддержка в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров органами государственной власти и органами местного самоуправления может осуществляться путём разработки примерных образовательных программ, направленных на подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров для субъектов малого и среднего предпринимательства, на основе государственных образовательных стандартов, путём создания условий для повышения профессиональных знаний специалистов, относящихся к социально незащищённым группам

населения, совершенствования их деловых качеств, подготовки к выполнению новых трудовых функций в сфере малого и среднего предпринимательства, путём учебно-методологической, научно-методической помощи субъектам малого и среднего предпринимательства.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе разрабатывать и утверждать перечни видов ремесленной деятельности. Поддержка в области ремесленной деятельности может осуществляться в виде создания организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в области ремесленной деятельности, в том числе палат ремёсел, центров ремёсел, и обеспечения их деятельности, а также в виде финансовой, имущественной, консультационной, информационной поддержки, поддержки в части подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников.

Поддержка органами государственной власти и органами местного самоуправления внешнеэкономической деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства может осуществляться в виде сотрудничества с международными организациями и иностранными государствами в области развития малого и среднего предпринимательства, содействия в продвижении на рынки иностранных государств российских товаров (работ, услуг), результатов интеллектуальной деятельности, а также создания благоприятных условий для российских участников внешнеэкономической деятельности; образования организаций, оказывающих поддержку субъектам малого и среднего предпринимательства, осуществляющим внешнеэкономическую деятельность, и обеспечения деятельности таких организаций; реализации иных мероприятий по поддержке внешнеэкономических связей субъектов малого и среднего предпринимательства.

Поддержка малых и средних предприятий, осуществляющих сельскохозяйственную деятельность, производится в формах и видах, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд

Под размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд понимаются осуществляемые в предусмотренном законодательством Российской Федерации порядке действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в целях заключения с ними государственных или муниципальных контрактов на поставки

товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

Государственные нужды - это обеспечиваемые в соответствии с расходными обязательствами Российской Федерации или расходными обязательствами субъектов Российской Федерации за счёт средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления её функций, либо потребности субъектов Российской Федерации в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций субъектов Российской Федерации.

Муниципальные нужды - это обеспечиваемые за счёт средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования в соответствии с расходными обязательствами муниципальных образований потребности муниципальных образований в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации.

В качестве государственных или муниципальных заказчиков могут выступать государственные органы, государственные внебюджетные фонды, органы местного самоуправления, а также бюджетные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета и уполномоченные органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления на размещение заказов бюджетные учреждения, иные получатели средств бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счёт бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования.

Законодательством допускается создание федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, уполномоченных на осуществление функций по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков. Так, в структуру исполнительных органов государственной власти Пензенской области входит Управление по организации государственных закупок Пензенской области.

Уполномоченные органы осуществляют функции по размещению заказов для государственных или муниципальных заказчиков, за исключением подписания государственных или муниципальных контрактов. Государственные или муниципальные контракты подписываются государственными или муниципальными заказчиками.

Размещение заказа может осуществляться:

- путём проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме;

- без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах).

При размещении заказа путём проведения конкурса, аукциона, а также запроса котировок цен на товары, работы, услуги создаётся конкурсная, аукционная, или котировочная комиссия. Членами комиссии не могут быть физические лица, лично заинтересованные в результатах размещения заказа, либо физические лица, на которых способны оказывать влияние участники размещения заказа.

Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией определяется официальное печатное издание для опубликования информации о размещении заказов, а также официальный сайт Российской Федерации, официальный сайт субъекта Российской Федерации, официальный сайт муниципального образования в сети «Интернет» для размещения официальной информации о размещении заказов.

Контроль соблюдения заказчиком, уполномоченным органом или специализированной организацией, а также конкурсной, аукционной или котировочной комиссией законодательства Российской Федерации о размещении заказов осуществляется путём плановых и внеплановых проверок соответственно уполномоченными на осуществление контроля в сфере размещения заказов Федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления.

Конкурс на право заключить государственный или муниципальный контракт представляет собой торги, победителем которых признаётся лицо, предложившее лучшие условия исполнения государственного или муниципального контракта и заявке на участие в конкурсе которого присвоен первый номер. Конкурс может быть открытым или закрытым.

Извещение о проведении открытого конкурса публикуется заказчиком, уполномоченным органом, специализированной организацией в официальном печатном издании, размещается на официальном сайте не менее чем за 30 дней до дня вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе.

Для участия в конкурсе участник размещения заказа подаёт заявку на участие в конкурсе в срок и по форме, которые установлены конкурсной документацией. Публично в день, во время и в месте, указанные в извещении о проведении открытого конкурса, конкурсной комиссией вскрываются конверты с заявками на участие в конкурсе и осуществляется открытие доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе.

Участники размещения заказа, подавшие заявки на участие в конкурсе, или их представители вправе присутствовать при вскрытии конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытии доступа к поданным в форме

электронных документов заявкам. Протокол вскрытия конвертов с заявками и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам ведётся конкурсной комиссией и подписывается всеми присутствующими членами комиссии и заказчиком, уполномоченным органом непосредственно после вскрытия конвертов.

Заказчик, уполномоченный орган, специализированная организация обязаны осуществлять аудиозапись вскрытия конвертов и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам. Любой участник размещения заказа, присутствующий при вскрытии конвертов и открытии доступа к поданным в форме электронных документов заявкам.

Конкурсная комиссия рассматривает заявки на участие в конкурсе не более 20 дней со дня вскрытия конвертов с заявками и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам.

На основании результатов рассмотрения заявок на участие в конкурсе конкурсной комиссией принимается решение о допуске к участию в конкурсе участника размещения заказа и о его признании участником конкурса или об отказе в допуске такого участника к участию в конкурсе.

Конкурсная комиссия осуществляет оценку и сопоставление заявок на участие в конкурсе. Для определения лучших условий исполнения контракта, предложенных в заявках на участие в конкурсе, конкурсная комиссия должна оценивать и сопоставлять такие заявки по цене контракта и иным критериям, указанным в конкурсной документации. Критериями оценки заявок помимо цены могут быть:

- функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара, качество работ, услуг;
- расходы на эксплуатацию товара;
- расходы на техническое обслуживание товара;
- сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг;
- срок предоставления гарантий качества товара, работ, услуг;
- объём предоставления гарантий качества товара, работ, услуг;

На основании результатов оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе конкурсной комиссией каждой заявке относительно других по мере уменьшения степени выгоды содержащихся в них условий исполнения контракта присваивается порядковый номер. Заявке, в которой содержатся лучшие условия исполнения контракта, присваивается первый номер. В случае, если в нескольких заявках содержатся одинаковые условия исполнения контракта, меньший порядковый номер присваивается заявке, которая поступила ранее других заявок.

Победителем конкурса признаётся участник, который предложил лучшие условия исполнения контракта и заявке на участие в конкурсе которого присвоен первый номер.

В случае, если победитель конкурса признан уклонившимся от заключения государственного или муниципального контракта, заказчик вправе обратиться в суд с иском о требовании о понуждении победителя

конкурса заключить контракт, а также о возмещении убытков, причинённых уклонением от заключения контракта, либо заключить государственный или муниципальный контракт с участником конкурса, заявке которого присвоен второй номер.

Аукцион на право заключить государственный или муниципальный контракт представляет собой торги, победителем которых признаётся лицо, предложившее наиболее низкую цену государственного или муниципального контракта.

В аукционе могут участвовать только участники размещения заказа, признанные участниками аукциона. Аукцион проводится путём снижения начальной цены контракта, указанной в извещении о проведении аукциона, на «шаг аукциона». Победителем аукциона признаётся лицо, предложившее наиболее низкую цену контракта.

Под запросом котировок понимается способ размещения заказа, при котором информация о потребностях в товарах, работах услугах для государственных или муниципальных нужд сообщается неограниченному кругу лиц путём размещения на официальном сайте извещения о проведении запроса котировок и победителем в проведении запроса котировок признаётся участник размещения заказа, предложивший наиболее низкую цену контракта.

Заказчик, уполномоченный орган не вправе осуществлять путём запроса котировок размещение заказа на поставку одноимённых товаров, выполнение одноимённых работ, оказание одноимённых услуг на сумму более чем пятьсот тысяч рублей, подлежащую уплате в течение квартала.

Под размещением заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) понимается способ размещения заказа, при котором заказчик предлагает заключить государственный или муниципальный контракт либо иной гражданско-правовой договор только одному поставщику (исполнителю, подрядчику) в случае, если:

- поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг относятся к сфере деятельности объектов естественных монополий;
- осуществляется оказание услуг водоснабжения, водоотведения, канализации, теплоснабжения, газоснабжения (за исключением услуг по реализации сжиженного газа) по регулируемым в соответствии с законодательством Российской Федерации тарифам;
- осуществляются поставки культурных ценностей, в том числе музейных предметов и музейных коллекций, а также редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов, включая копии, имеющие историческое, художественное или иное культурное значение, взятых государством под охрану как памятники истории и культуры и предназначенных для пополнения государственных музейного, библиотечного, архивного фондов, кино-, фотофонда и иных аналогичных фондов;
- выполняются работы по мобилизационной подготовке в Российской Федерации

- возникла потребность в работах и услугах, выполнение или оказание которых может осуществляться только органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями или подведомственными им государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями;
- возникла потребность в определённых товарах, работах, услугах вследствие непреодолимой силы, в связи с чем применение иных способов размещения заказа нецелесообразно;
- производство товаров, выполнение работ, оказание услуг осуществляются учреждениями и предприятиями уголовно-исправительной системы в случаях, предусмотренных правительством Российской Федерации;
- представлена только одна заявка на участие в конкурсе, заявка на участие в аукционе или котировочная заявка в соответствии с законодательством;
- только один участник размещения заказа, подавший заявку на участие в конкурсе или заявку на участие в аукционе, признан участником конкурса или участником аукциона в соответствии с законодательством;
- участвовал только один участник аукциона в соответствии с законодательством;
- конкурс или аукцион признан несостоявшимся и государственный или муниципальный контракт не заключён;
- размещение заказа на оказание услуг связи для нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка в предусмотренном законодательством порядке;
- при повторном размещении заказа путём запроса котировок не подана ни одна котировочная заявка;
- осуществляются поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд на сумму, не превышающую установленного Центральным банком Российской Федерации предельного размера расчётов наличными деньгами Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке, при этом заказы на поставки одноимённых товаров, выполнение одноимённых работ, оказание одноимённых услуг заказчик вправе размещать в течение квартала на сумму не превышающую указанного предельного размера расчётов наличными деньгами;
- возникла потребность у заказчика, уполномоченного органа или специализированной организации в опубликовании в официальном печатном издании извещения о проведении открытого конкурса или извещения о проведении открытого аукциона;
- осуществляется размещение заказа на поставку российских вооружения и военной техники, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственным производителем;

- осуществляется размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд у поставщика (исполнителя, подрядчика), определённого указом или распоряжением Президента Российской Федерации.

Цели, задачи и основные элементы административной реформы в Российской Федерации

Реформы государственного управления занимают центральное место среди всех институциональных реформ, реализуемых и планируемых в современной России. При этом можно выделить как минимум несколько типичных представлений о содержании этих реформ.

- Во-первых, это модернизация государственной власти, включающая в себя реформу её законодательной, исполнительной и судебной ветвей.
- Далее. Реформа административно - территориального устройства государства.
- Разграничение полномочий и предметов ведения между федеральной, региональной и муниципальной властью.
- Реформа государственной службы.
- Реформа функций и структуры исполнительной власти.

Первые два направления не нацелены на радикальный пересмотр функций исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти, а касаются лишь совершенствования процедур реализации имеющихся функций, например, связанных с приведением в соответствие с ними судебной системы или изменением порядка формирования представительных органов власти - избрание членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы и региональных представительных органов власти.

Изменение административно - территориального устройства, которое на данной стадии связано в основном с объединением субъектов Российской Федерации, не затрагивает полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации как таковых, а лишь приводит к закреплению функций, осуществляемых исполнительной властью двух регионов, за органами исполнительной власти объединённого субъекта Российской Федерации.

Зато три другие направления представляют собой сердцевину преобразований, которые призваны существенно повлиять на механизм и эффективность государственного управления, и в своей совокупности собственно и представляют собой **административную реформу** в Российской Федерации.

При этом, основное содержание разграничения полномочий и предметов ведения между федеральной, региональной и муниципальной

властью заключается в закреплении за каждым уровнем власти чётких функций, обеспеченных финансовыми ресурсами, исходя из принципа subsidiarity, т. е. закрепления функции за минимально необходимым уровнем власти. Одна из главных проблем этой части реформы состоит в том, что она производна от определения функций, остающихся за государством и исполнительной властью на всех уровнях. Поэтому произведённое законом разграничение полномочий между федеральной, региональной и муниципальной властью нельзя рассматривать как окончательное, и оно будет систематически пересматриваться после определения и уточнения функций государства.

Реформа государственной службы состоит в пересмотре статуса государственных служащих и порядка прохождения ими государственной службы с целью сделать государство конкурентоспособным работодателем, а государственных служащих – эффективными исполнителями функций государства.

Реформа функций и структуры исполнительной власти заключается в отказе от избыточных функций, совершенствовании порядка их реализации, построении системы и структуры органов исполнительной власти, соответствующей новым функциям, создании механизмов предотвращения появления новых избыточных функций, обеспечении информационной открытости власти, закреплении стандартов качества оказываемых государственных услуг.

Таким образом, исходя из изложенного, административную реформу можно определить как процесс пересмотра функций исполнительной власти, закрепления необходимых и упразднения избыточных функций, создания адекватной функциям структуры и системы исполнительной власти, а также институциональных изменений в системе государственного управления, принятия необходимых мер по обеспечению непрерывного повышения эффективности исполнения государственных функций.

Основными целями административной реформы являются:

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения поставленных целей органами управления реализуются следующие задачи:

- внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов органов исполнительной власти;

- оптимизация функционирования органов исполнительной власти, введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;
- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;
- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Как известно, структура и система органов исполнительной власти должна обеспечивать специализацию органов власти, организационное обособление функций, выполнение которых приводит к конфликту интересов, внутреннюю управляемость, оперативную разработку и согласование политики между органами исполнительной власти.

В современном понимании этим требованиям отвечает трёхуровневая система. Она состоит из органов исполнительной власти разной специализации с организационным обособлением правоустанавливающих, правоприменительных (контрольно-надзорных) функций, оказания государственных услуг и управления государственным имуществом: федеральных (региональных) министерств, федеральных (региональных) служб и федеральных (региональных) агентств.

Последовательность действий (административные процедуры) органа исполнительной власти, эффективную работу его структурных подразделений и должностных лиц по осуществлению государственных функций и предоставлению государственных услуг, по реализации прав граждан определяют **административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг.**

Показатели результативности как основа административной реформы

Известно, что цели государственного управления не в полной мере поддаются количественной формализации, имеют долгосрочный характер, на их достижение влияют не только органы исполнительной власти, ответственность за достижение целей размыта.

Потребители государственных услуг, как правило, не предъявляют претензий к их качеству, а органы исполнительной власти стремятся удовлетворить не клиента, а финансирующий орган. Это связано с тем, что, если в экономическом секторе производятся товары и услуги, удовлетворяющие конкретные потребности и предполагающие прямую

оплату, то государственное управление направлено на удовлетворение общественных интересов, здесь оплата государственных услуг опосредована.

Результативное управление в органах исполнительной власти возможно только в том случае, если сами органы проявят инициативу и готовы обеспечивать ожидаемый результат наиболее эффективным образом. Результативное управление предполагает:

- обеспечение потребности общества в общественных благах;
- постоянную обратную связь;
- минимизацию расходов

Разработка и внедрение систем показателей в государственном управлении явилось не столько результатом теоретического обоснования, сколько практического поиска. В Великобритании этот опыт был суммирован в документах программы «Следующие шаги», в Австралии - в докладах «Определение результата и выпуска», в США - законе об исполнении и результатах (GPRA).

Система показателей результативности деятельности превращается из фиктивного в реальный инструмент управления лишь при наличии системы обратной связи - государственных органов и их клиентов, руководителей и подчиненных, регулирующих организаций и подведомственных структур.

Обратная связь - это воздействие результатов функционирования какой-либо системы (объекта) на характер этого функционирования. Основная идея обратной связи заключается в том, чтобы использовать сами отклонения системы (объекта) от определенного (целевого) состояния для формирования управляющего воздействия и оценке качества управления. Уменьшение отклонений свидетельствует о правильности постановки конкретной задачи управления и нормальном ходе управления. Постоянное увеличение рассогласования является признаком некорректно поставленной задачи управления или неудовлетворительности самого процесса управления.

Таким образом, между управляющей структурой и управляемой подсистемой возникает два вида взаимодействия: управляющие воздействия и обратная связь. Можно выделить два типа обратной связи. Первый тип носит исключительно информационный, пассивный характер - это весь комплекс информации, описывающий состояние управляемой подсистемы и не оказывающей непосредственного воздействия на систему управляющую. Второй тип обратной связи является активным и помимо пассивной информации содержит механизм таких воздействий и в этом смысле может быть назван «силовым»

Ключевая составляющая «силового» типа обратной связи - это алгоритм использования полученной информации управляющей структурой при формировании управляющего воздействия. Такой алгоритм зачастую отсутствует, что делает управление по результатам в принципе неэффективным.

В социальных системах слабость обратной связи может быть вызвана подавлением со стороны управляющих структур (например, лишением права голоса), так и несовершенством информации, проходящей в режиме обратной связи.

Очевидно, что несовершенство информации или её отсутствие ведет к потере представления о реальном положении управляемой подсистемы и возможности нарастания рассогласования.

Анализ хода реформ показывает, что повышение эффективности работы - это прежде всего процесс совершенствования обратной связи в государственном управлении. Мощное развитие получили показатели результативности - информационной компоненты обратной связи. Причем акценты постоянно смещались в сторону показателей **конечного эффекта**, то есть динамики параметров самой управляемой подсистемы. Произошел переход от анализа деятельности управляющей структуры к результатам ее деятельности.

В основе терминологии, используемой в системе измерения результатов, лежит понятие *performance measure* («**показатель результативности**»). Под ним подразумевается количественный или качественный показатель (индикатор), характеризующий результат деятельности или успешность движения к достижению цели (задачи) организации. Это показатель, позволяющий определить, действительно ли организация (орган власти, программа, агентство, государство) достигает поставленных целей.

Процесс разработки показателей, использование их в отчетности, сбор необходимой информации и её анализ получили название *performance measurement* - в дальнейшем «**использование показателей результативности**». Использование показателей результативности в непосредственном управлении организацией, то есть учет показателей в формировании бюджета, политике стимулирования персонала, выборе приоритетов в расходах и т.д. обозначается термином *performance management*, что можно перевести как «**управление по результатам**».

Использование показателей результативности в принятии решений относительно бюджетного процесса и внутренней политики организации, то есть механизмы прямого воздействия информации о результативности на изменение организации, традиционно разделяются на ряд подходов, среди которых основными являются бюджетирование по результатам (*performance-based budgeting*), перевод на контракт (*contracting it*), сравнение с лучшей практикой (*benchmarking*) и т.д.

Показатели результативности должны обладать пятью основными свойствами и должны быть:

Specific - **специфичными и конкретными** (относящимися к данной организации или программе); **Measurable** - **измеряемыми**; **Achievable** - **достижимыми** (поставленное целевое значение показателя может быть достигнуто с использованием имеющихся ресурсов); **Relevant** - адекватными, релевантными; **Time-certain** - **привязанными к определенному отчетному периоду**.

Показатели результативности увязаны с рядом иных категорий показателей и понятий.

Например, **показатели вложенных ресурсов** (*input*) используются для описания использования (расходов) всех ресурсов, которыми располагает организация на начало отчетного периода или в среднем за период. Ресурсы могут

быть денежные и материальные (размер ассигнований, количество персонала, количество и характеристики оборудования). Так или иначе, все ресурсы сводятся к денежной оценке, что отражается в проекте бюджета или смете программы. Можно сказать, что это самый простой и наиболее распространенный показатель, так как всегда можно определить, сколько ресурсов использует организация, и как сформирован ее бюджет.

Показатели непосредственного результата деятельности (output). В конце отчетного периода (или за весь этот период) организация достигает результатов, выражающихся в виде объема деятельности, оказанных услуг, транзакций и т.д. Если *output* - это прямой, непосредственный результат деятельности, то *output measure* – показатель, количественно отражающий непосредственный результат. Данный показатель относится к самой управляющей структуре (орган власти, организация, агентство).

Возможны два варианта формулирования показателя непосредственного результата. Во-первых, с помощью расчета объема деятельности или услуг, произведенных организацией. Например: количество обслуженных клиентов; количество выполненных исследований; количество студентов, получивших образование; длина отремонтированного дорожного полотна; количество расследованных преступлений. Во-вторых, определение как объема, так и некоторых качественных характеристик результата. Например: количество студентов, окончивших институт со средним баллом не ниже 4; длина дорожного полотна, отремонтированная до состояния, соответствующего требованиям ГОСТ; количество преступлений, в ходе расследования которых выявлен преступник.

Показатели конечного эффекта (outcome). Если непосредственные (прямые) результаты деятельности отражают главным образом фактический объем работы организации, то результат воздействия данной деятельности на целевую группу обозначается термином *outcome*. Под этим термином понимается изменение состояния управляемой подсистемы в результате управляющих воздействий. Результат воздействия выражается в показателях конечного эффекта - *outcome measure*. Конечный эффект для государственного управления в целом определяется как изменение (или отсутствие изменения) в состоянии, функционировании, проблемах клиента, находящегося под воздействием программы или организации. Зачастую используется понятие целевой группы, или изучаемой совокупности, изменение состояния которой отражается в показателях. **Показатель конечного эффекта - это измеримый индикатор достижения поставленных целей.**

Рассмотрим некоторые подходы к формулированию показателей конечного эффекта.

Во-первых показателем конечного эффекта может быть показатель, характеризующий результат, эффект влияния произведенных действий и услуг на достижение поставленных целей. Показатель содержит оценку воздействия управленческих функций, оказанных услуг на предполагаемые конечные цели, часто в терминах воздействия на общество в целом. Например, сокращение уровня смертности на X% за счет программ

профилактики; доля школьников, научившихся читать со скоростью не менее X знаков в минуту; доля граждан, считающих свою жизнь полностью безопасной (в отношении показателя для органов правопорядка).

В качестве показателя конечного эффекта широкое распространение получила оценка уровня удовлетворенности потребителя оказанной услугой или деятельностью организации (подразделения, программы). Данная информация собирается через направленные социологические опросы и часто является единственным подходом к определению количественных характеристик конечного эффекта.

Опросы потребителей как способ получения индикаторов результативности зачастую вызывают неприятие у представителей исполнительной власти по причине их субъективности. Действительно, для некоторых видов деятельности можно использовать более объективную информацию (например, результаты тестирования школьников по выявлению уровня функциональной грамотности). Однако многие сферы деятельности не поддаются объективной статистике. Более того, практически всегда показатели отражают лишь часть деятельности, а опросы потребителей позволяют выяснить общую картину.

Опросы потребителей могут быть наиболее эффективно использованы на уровне местных администраций и организаций, оказывающих услуги (чем меньше передаточных механизмов между организациями или органом управления и гражданами, чем лучше определена целевая группа, тем объективнее опрос). Использование опросов потребителей играет немаловажную роль в вовлечение граждан в процесс принятия управленческих решений.

Часто показатель конечного эффекта может конкретизировать поставленную цель. Например, целью может быть «улучшение работы родильных домов», а количественное отражение цель получает в показателе «снижение младенческой смертности на X%». Цель также может быть сформулирована количественно, в том числе в виде ограничений: «достичь минимальной доли дорожного полотна, находящегося в отличном состоянии, в размере 80%». В этом случае показатель конечного эффекта имеет ту же формулировку, но в отчетных материалах он будет отражен, например, так: «83% при показателе предыдущего года 77%».

Обобщенная схема построения показателя **конечного эффекта** может выглядеть следующим образом:

1. Определяется цель в обобщенном виде - указывается целевая группа и характер изменения ее состояния. Например, «повышение уровня функциональной грамотности выпускников школ».

2. В показателе конкретизируются следующие позиции:

- желаемый эффект (увеличить, снизить, достичь и т.д.);
- целевая группа (школьники, жители региона, получатели помощи и т.д.);
- параметр состояния целевой группы (грамотность, смертность, удовлетворенность и т.д.);
- количественная характеристика предполагаемой динамики параметра (на 10%, на 30 минут и т.д.);

- временной период.

В данной схеме отражены все обязательные компоненты, необходимые для описания результатов осуществления определенной деятельности государственной структуры. Наиболее сложной и неформальной задачей является выявление реального воздействия организации на достигнутое значение показателя.

Если для показателей непосредственного результата деятельности такой проблемы не существует в силу замкнутости показателя внутри организации, то показатели конечного эффекта отражают изменение состояния целевой группы, на которое влияют несколько внешних факторов помимо управляющих воздействий государственной структуры.

Уровень заболеваемости, например, может зависеть от своевременной профилактики, а также от уровня температуры и розы ветров в регионе. Снижение заболеваемости кариесом у детей может происходить за счет целевой программы органа здравоохранения, а может - за счет повышения благосостояния родителей и покупки более дорогой пасты.

Оценить степень воздействия на конечный результат того или иного фактора позволяют экспертные методы оценки. В частности это можно сделать с помощью многофакторных эконометрических моделей.

Сложность формализации и адекватного количественного описания результатов некоторых видов деятельности, сбора полноценной информации об их конечном эффекте, зачастую заставляет использовать **показатели рабочих процессов** (*process measure*). Часто такие показатели применяются для административных функций. Примером процессного показателя может быть доля операций или процедур, соответствующих стандартам или требованиям, предъявляемым к работе. Фактически речь идет о степени соответствия действий регламенту административных процессов. Этот тип показателей нельзя полностью отнести к показателям результата, качество рабочих процессов лишь в некоторой степени определяет достижение результата. Тем не менее, часто показатели рабочих процессов образуют единственно возможный подход к контролю деятельности.

В различных аналитических материалах, научных работах, официальных финансовых отчетах, отчетах об исполнении бюджета можно встретить несколько **дополнительных видов показателей**, облегчающих органам власти и обществу восприятие информации о результатах и качестве работы государственных организаций. Достаточно распространен расчет стоимости (цены) оказанной услуги, стоимость одного километра асфальтированного полотна, стоимость обслуживания одного пациента, стоимость перевозки одного пассажира, доля административных расходов в общем бюджете, среднее время ответа на звонки и т. д.

Очень часто используется так называемая «объясняющая» информация. Как правило, это показатели начальных условий, влияющих на достижение конечных результатов. Данная информация может использоваться для оценки причин достижения или недостижения результатов и служить средством оправдания для исполнительных структур. Выделяются две группы объясняющих

показателей:

1. Характеристики *внешнего окружения*, на которые сам орган власти (агентство) не может влиять. Например, может рассматриваться уровень спроса на услугу, демографическая ситуация, климатические условия.

2. Характеристики, контролируемые органом власти (агентством). Это, к примеру, организационная структура, кадровые вопросы, то есть качественные характеристики, не сводимые к понятию ресурса в денежном выражении.

Выбор показателя для оценки результата является по существу переговорным процессом между «заказчиком» (вышестоящей организацией, клиентом) и исполнителем (органом исполнительной власти). При этом возникают проблемы принципиального свойства:

- для целого ряда функций и видов деятельности трудно, а иногда и невозможно определить показатели непосредственного результата;
- при формулировании показателей конечного эффекта сложно выделить целевую группу, управляемую подсистему, состояние которой изменяется в результате деятельности;
- для многих показателей конечного эффекта сложно выделить влияние внешних факторов;
- связь между показателями затрат, непосредственных и конечных результатов как правило не прямолинейна, а зачастую и не очевидна.

Конечный результат деятельности может проявиться через некоторый период, тогда как организационно о достижениях необходимо отчитываться каждый отчетный период. Сбор и обобщение информации о конечном эффекте занимает время. Непрерывный мониторинг - крайне дорогая процедура.

Сам набор показателей, как уже отмечалось, является предметом административного торга. Например, агентства стремятся использовать показатели по тем видам деятельности и функциям, для которых результат поддается измерению, в то время как основные функции могут остаться без внимания.

Показатели результативности сами по себе не приводят к автоматическому повышению качества работы организаций или органов власти. Важно, какие механизмы необходимо применять для использования показателей результативности. Суть термина **benchmarking**, используемого для обозначения данного механизма, можно передать синонимом «сравнение с другими», «сравнение с образцами лучшей практики».

В соответствии общепринятой практикой, выделяется три основных подхода к определению термина «бенчмаркинг»:

1. Сравнение показателей непосредственного результата, или выпуска между различными организациями. Показатели могут быть как количественными, например, цена, стоимость, время ответа или частота ошибок, так и качественными, например, уровень удовлетворения потребителя или сотрудников.

2. Сравнение качества процессов или способов организации работы с образцами «лучшей практики». Возможно сравнение со стандартами

осуществления деятельности, публикуемыми различными организациями или вышестоящим органом.

3. Проведение детальной проверки процессов управления через внутренний и сравнительный анализ с целью выявления различий в результативности и извлечения элементов наиболее удачных организационных процедур.

Первые два подхода ориентированы на результат деятельности, третий - на процессы управления. Сравнение результатов собственной организации с аналогичными там, где это возможно, порождает элементы «здоровой» конкуренции, что создает дополнительный психологический эффект.

Симбиозом применения показателей результативности, бенчмаркинга и системы стимулирования стала практика внедрения в Великобритании так называемых Хартий прав граждан. Эти Хартии представляют собой обязательства относительно стандартов услуг, причём результат фиксируется в виде комбинированного показателя времени и стандартов. Стандарты разрабатывались государственными организациями совместно с правительством, при этом организациям *рекомендовалось* выплачивать компенсации потребителям за невыполнение стандартов. Элементы бенчмаркинга заключались в публикации сравнительных таблиц с показателями работы социальных служб, школ, медицинских учреждений.

Перечень механизмов использования показателей результативности замыкает **бюджетирование по результатам**, которое в отличие от бенчмаркинга или Хартий граждан, обладающих скорее психологическими стимулами и очень сильно зависящих от развития общества, является полноправным экономическим механизмом. Схема бюджетирования по результатам предполагает наличие формализуемых показателей непосредственного результата или конечного эффекта, санкций за недостижение и премирование за улучшение целевых значений.

Внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам предполагает:

- создание и внедрение **комплексной системы ведомственного и межведомственного планирования** и проектного управления по целям и результатам деятельности, конкурентного распределения ресурсов и контроля достижения результатов деятельности;
- разработку ключевых измеримых **показателей эффективности и результативности** деятельности органов исполнительной власти по основным направлениям их деятельности в соответствии со стратегическими целями государства;
- внедрение технологий и процедур **целеполагания**, обеспечивающих привязку целей к конкретным исполнителям, выработку показателей результатов, адекватно оценивающих уровень достижения целей и усилия исполнителей по их достижению;
- разработку и внедрение **управленческого учёта**, позволяющего распределять ресурсы по реализуемым задачам, а также обеспечить контроль достижения запланированных результатов и определять персональную ответственность руководителей и должностных лиц за реализацию запланированных задач, обеспеченных соответствующими ресурсами;

- разработку и внедрение **системы внутреннего аудита**, позволяющей оценить эффективность деятельности структурных подразделений и ответственных за реализацию запланированных задач должностных лиц, а также проводить оценку эффективности бюджетных расходов;
- внедрение системы **регулярной оценки рисков**, препятствующих достижению намеченных целей на основе результатов мониторинга и анализа соответствующих вероятностей. Низкая вероятность достижения целей должна служить сигналом для руководства о необходимости корректировки проводимой политики.

Функционально-программный метод бюджетирования государственных органов как синтез современных технологий финансового менеджмента в государственном секторе

Управление государственными расходами представляет собой важную часть бюджетной политики и в значительной мере определяется состоянием бюджетного процесса, порядком планирования, утверждения и исполнения бюджета в части расходов, а также контролем его исполнения.

Под бюджетированием понимается процесс формирования, согласования, утверждения, исполнения и контроля исполнения бюджета, что соответствует термину «бюджетный процесс». Сам термин «бюджет» трактуется действующим законодательством, в частности Бюджетным кодексом (статья 6), как форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Существующая в настоящее время в России система бюджетирования органов исполнительной власти не в полной мере отвечает требованиям эффективного использования бюджетных средств. Планирование бюджетных расходов в целом основано на показателях нормативных издержек и не учитывает результативности финансируемых работ.

В затратной модели основное внимание уделяется управлению и детальному контролю затрат при неявно заданных результатах. Целью бюджетирования является утверждение (распределение) суммы расходов по каждому из государственных органов. Размер и структура затрат тщательно анализируются. Объем бюджетных ассигнований в основном определяется по базовому уровню затрат предыдущего бюджетного периода и подробному обоснованию его изменений к текущему году. Сокращение или увеличение ассигнований осуществляется без привязки к составу деятельности и результатам носит часто политический, а не экономический характер. Принятие финансовых решений концентрируется на самых верхних уровнях управления. Процессы планирования деятельности и планирования затрат не связаны друг с другом либо имеют формальную связь. Контролируются

фактически осуществленные расходы исключительно на предмет соответствия утвержденным документам о распределении средств.

Затратной концепции соответствуют **сметно-приростная и программная модели бюджетирования.**

Совершенствование практики бюджетирования следует рассматривать как важный инструмент повышения эффективности государственных расходов. Меры совершенствования бюджетного процесса могут оказывать локальный эффект, а могут приводить к радикальным изменениям. Именно к таким изменениям приводит внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, или **программно-целевого бюджетирования**, меняющего в корне не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления государственными расходами.

В общем виде бюджетирование, ориентированное на результаты деятельности, можно определить как систему бюджетного планирования, связывающую произведенные расходы с ожидаемой отдачей от этих расходов, с их социальной и экономической эффективностью. Целью бюджетирования является ресурсное обеспечение выполнения стоящих перед государственными органами целей и задач. Данный вид бюджетирования переносит акцент с затрат государственных ресурсов (постатейное бюджетирование) на исполнение государственных функций, осуществление деятельности и достижение результатов. Он сочетает централизацию при выборе целей с децентрализацией при выборе средств их достижения. Руководителям органов власти и их структурных подразделений дается больше свободы в выборе способов достижения запланированных результатов, при этом возрастает их персональная ответственность за достижение этих результатов.

Методология данного типа бюджетирования различает два вида показателей деятельности - непосредственные и конечные. Непосредственные показатели деятельности - объем выполняемых работ и оказываемых услуг в натуральном или стоимостном выражении, качественные показатели деятельности. Конечные показатели деятельности— количественный и качественный общественно значимые результаты деятельности органа или государственных услуг, оказываемых этим органом. Учитывая, что эффект от деятельности органов управления имеет временной лаг, бюджетирование по результатам всегда предусматривает увеличение горизонта планирования (до 3-5 лет).

Достоинства бюджетирования по результатам состоят в следующем:

- предоставление государством населению именно тех общественных благ и услуг, в которых общество действительно заинтересованно; бюджетирование по результатам обеспечивает финансирование тех общественных благ и услуг, количество, качество, стоимость, время и место предоставления которых в наибольшей мере отвечают потребностям общества и характеризуются наивысшими показателями социальной эффективности при заданных ресурсных ограничениях;
- переход на бюджетирование по результатам позволяет критически

осмыслить сложившиеся направления расходования средств и отказаться от многих видов расходов, осуществляемых «по инерции», без надлежащего социально-экономического обоснования необходимости этих расходов;

- выбор решений производится с учетом приоритетов среднесрочной политики, а не сиюминутных последствий;
- усиливается ответственность государственных министерств за конечный результат, под которым имеется в виду не просто предоставление определенного объема услуг или выполнение определенного объема работ, но и направленность на достижение определенных качественных показателей;
- повышается обоснованность решений о государственных расходах; существенно повышается информационная база применяемых правительством бюджетных решений. В частности, благодаря наличию информации о том, как могут повлиять разные уровни финансирования программ на социальную и экономическую эффективность государственных расходов, появляется возможность рационально сокращать расходы, не сокращая программ.

Результативной концепции соответствуют программно-целевая модель бюджетирования и управление по центрам ответственности.

Программно-целевая модель - система бюджетирования, связывающая произведенные расходы с отдачей от этих расходов в разрезе программ. Данная модель характеризуется наличием бюджетов программ с установленными сроками начала и окончания, наличием единого органа управления, сопровождается проектным методом управления деятельностью.

Зачастую на практике блок, связанный с разработкой целей программ и ожидаемых результатов, носит формальный характер, не включает измеримые количественные и качественные показатели, соответственно делая сложнореализуемым анализ эффективности программных мероприятий. В связи с этим комплекс компонентов программно-целевой модели, не включающий полноценный блок показателей деятельности, целесообразно выделить в отдельную модель, которую мы определяем как программную, так как в этом случае принципиально меняются акценты основного контроля - с показателей деятельности на расходы по программам. Таким образом, эта модель соответствует другой концепции бюджетирования.

Управление по центрам ответственности - модель бюджетирования, при которой ассигнования выделяются государственному органу единой суммой при регулярном контроле за показателями деятельности. Управление расходами в пределах этой суммы полностью перекладывается на государственный орган. Свобода в распоряжении средствами сопровождается усилением персональной ответственности руководителей государственных органов за результаты деятельности возглавляемых ими структур. При последовательном использовании данной модели аналогичная система управления строится и внутри государственного органа. Применение

модели подразумевает соответствие функциональной структуры деятельности организационной структуре, в идеальном случае при распределении сфер компетенции (полномочий) нет пересечений между центрами ответственности.

Применение данной модели в госсекторе предполагает, что расходы, выделяемые государственному органу, контролируются только по абсолютной величине, т.е. предельные суммы финансирования утверждаются одной строкой. Вся дополнительная детализация расходов используется лишь в качестве обосновывающей информации в ходе бюджетного процесса до момента утверждения бюджета органа. Частный случай - когда расходы в бюджете детализируются по нескольким укрупненным функциональным направлениям. Естественно, что такой метод сопровождается как усилением независимого аудита эффективности расходования выделяемых средств, так и созданием внутренней системы контроля эффективности.

В отличие от программно-целевой модели при управлении по центрам ответственности принятие решений по расходам полностью перекладывается на государственный орган и отсутствует матричная система ответственности, свойственная структурам с проектным методом управления. В связи с этим использование такой модели требует продуманного подхода к проектированию структуры государственных органов и учреждений, наличия большого практического опыта управления по результатам.

Сравнительные параметры типовых моделей бюджетирования.

Таблица 1

№	Концепция бюджетного управления	Затратная		Результативная	
	Модель	Сметно-приростная	Программная	Программно-целевая	Управление по центрам ответственности
	Параметры	Значения параметров			
1	Уровень детализации расходов	По статьям или объектам расходов	Программный	Программный	Ассигнования одной суммой Функциональные направления
2	Принцип формирования затрат	Приростной	Расчетный	Расчетный На нулевой основе	Расчетный

3	Контролируемость показателей деятельности	Нет	Формальная	Непосредственные показатели деятельности Конечные показатели деятельности	Непосредственные показатели деятельности Конечные показатели деятельности
4	Использование нормативов затрат при расчетах затрат	Нормирование затрат исходя из предельной численности государственного органа	Нет	Использование укрупненных нормативов затрат	Использование внутренних нормативов затрат
5	Уровень свободы в принятии решений по направлениям расходования средств	Показатели спускаются «сверху»	Показатели спускаются «сверху» на основе предложений «снизу»	Самостоятельность с наличием определенных ограничений	Максимальная свобода центров ответственности
6	Планирование деятельности	Формальное	Планируются мероприятия на срок программы	Включает стратегическое планирование	Инвариантное
7	Горизонт планирования расходов	1 год	1 год	3 года и выше	Инвариантное

В переходных экономиках встречаются системы бюджетирования, сочетающие как жесткий контроль расходов (по статьям смет), так и контроль результатов деятельности (в основном непосредственных) с учетом ее объемов. По своей сути такой метод не является пограничным между концепциями затратного финансового управления и результативного, а скорее всего представляет собой попытку одновременного использования инструментария обеих концепций. По причине частого использования данного метода в ходе реформ необходимо выделить его как **сметно-результативный метод**. Планируемый к введению на непродолжительный срок (на практике превращающийся в неопределенный), этот метод вызывает резкий рост совокупного контроля и отрицательную реакцию «на местах», что в конце концов не приводит к ожидаемым результатам, а часто и

подрывает реформаторский оптимизм в области бюджетного процесса. Кроме этого, рост контроля непосредственных результатов почти не сопровождается контролем конечных общественно значимых результатов, и по итогам данный метод получается даже менее эффективным, чем использовавшийся до реформ.

При переходе от сметно-приростной модели бюджетирования государственных органов к модели бюджетирования, ориентированной на результат деятельности, важно осуществить постепенное смещение внимания от контроля за расходами к контролю за результатами деятельности, учитывая то, что на сегодняшний день система такого контроля отсутствует и ее предстоит создавать почти с нуля. При этом необходимо учесть и то, что состав функций государственных органов подвергается изменению в ходе осуществления административной реформы. В связи с этим определенным интересом представляет **функционально-программный метод** бюджетирования государственных органов, представляющий переходную форму от управления расходами к управлению затратами (или метод бюджетирования на основе финансовой оценки затрат, необходимых для выполнения государственными органами возложенных на них функций). Данная форма является комбинированной, синтезирующей в себе элементы следующих методов:

- программно-целевого;
- «на нулевой основе»;
- приростного;
- управления по центрам ответственности.

В основе функционально-программного метода лежит программно-целевая модель финансирования. В разрезе программ планируются как расходы, так и показатели деятельности. Но при этом расчет расходов по программам осуществляется в разрезе функций, посредством которых программы реализуются. Функции же, реализуемые вне рамок программ, формируют внепрограммную часть. Внепрограммная часть в разрезе функций присутствует как в расходах, так и в показателях деятельности. При этом как программная, так и внепрограммная части группируются в разрезе стратегических показателей деятельности.

Значения основных параметров функционально- программно- метод
бюджетирования государственных органов.

Таблица 2

Параметры	Значения параметров
Уровень детализации расходов	Программный/функциональный
Способ формирования расходной части	Расчетный «на нулевой основе»

бюджета	/приростной
Контролируемость показателей деятельности	По непосредственным и конечным показателям деятельности
Использование нормативов затрат при расчетах затрат	Использование укрупненных нормативов затрат, а также операционных норм затрат (в частности, норм трудозатрат)
Увязка расходов с показателями деятельности	Присутствует
Уровень свободы в принятии решений по направлениям расходования средств	Самостоятельность с наличием определенных ограничений
Уровень планирования деятельности	Включает стратегическое планирование
Горизонт планирования расходов	3 года

Расчёт стоимости обеспечения функций органов исполнительной власти можно осуществить различными методами, в частности, путём:

- 1) расчета затрат на объем выполняемых работ и оказываемых услуг в натуральных показателях;
- 2) расчета затрат на объем выполняемых работ и оказываемых услуг в нормочасах;
- 3) расчета затрат на определенное количество потребителей услуг;
- 4) расчета затрат на функцию с использованием укрупненного норматива затрат (в стоимостном выражении) на осуществление функции;
- 5) расчета затрат на функцию по стоимости входящих в нее деловых процессов;
- 6) отнесения прямых расходов и распределение накладных расходов на функцию.

Для конкретной функции определяется только один метод расчета стоимости, за исключением метода отнесения прямых расходов и распределения накладных расходов на функцию, который может применяться одновременно с другим методом в части распределения накладных расходов. Метод отнесения прямых затрат и распределения накладных расходов может использоваться для формирования укрупненных нормативов затрат (в стоимостном выражении) на осуществление функций, а также при расчете затрат на функцию по стоимости входящих в нее деловых процессов. Методы расчета стоимости функций выходят за рамки настоящей лекции и заслуживают отдельного рассмотрения.

В рамках организационно-функционального анализа управленческих отношений могут быть также выработаны рекомендации о рациональном распределении трудовых и финансовых ресурсов, определении оптимальной численности аппарата управления.

Для проведения организационно-функционального анализа определяются функции органа управления на основании исходной базовой информации (Законы, постановления, положения, инструкции и т.д.). Затем деятельность каждого структурного подразделения органа управления описывается через набор управленческих стадий и методом кодирования заносится в таблицу 3.

№ п/п	Функции *	Структурные подразделения **									

* - функции по исходной базовой информации

** - общее число субъектов управления, участвующих в проведении анализа

В результате получается общая картина фактически сложившихся управленческих отношений. Группой независимых экспертов определяется относительная значимость функций и управленческих стадий, доля соответствующего подразделения в общем объеме работ по каждой функции.

Произведение коэффициента, характеризующего долю управленческих стадий подразделения в выполнении определенной функции, на коэффициент относительной значимости самой функции дает частную значимость этого подразделения. Сумма полученных результатов по всем функциям, в реализации которых участвует структурное подразделение, будет означать обобщенный показатель значимости комитета, управления, отдела или службы.

$$Q = \sum Z_i \times F_i$$

Q - обобщенный показатель значимости структурного подразделения;
 Z_i - коэффициент, характеризующий долю управленческих стадий по выполнению отдельной функции;

F_i - коэффициент относительной значимости этой функции.

Сопоставление обобщенных показателей значимости структурных подразделений органов управления с удельными затратами на содержание соответствующего персонала позволяет сделать вывод о рациональном использовании трудовых ресурсов, вносить необходимые уточнения в штатное расписание.

Список законов и иных нормативных правовых документов

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993
2. Гражданский Кодекс Российской Федерации, часть первая от 10.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 01.12.2007 № 318-ФЗ)
3. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 08.11.2007 № 260-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»
4. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 08.11.2007 № 260-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
5. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 01.12.2007 № 309-ФЗ) «О системе государственной службы Российской Федерации»
6. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 01.12.2007 № 309-ФЗ) «О государственной гражданской службе Российской Федерации»
7. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»
8. Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»
9. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 01.12.2007 № 317-ФЗ) «О некоммерческих организациях»
10. Федеральный закон от 26.12.1995 208-ФЗ (ред. от 01.12.2007 № 318-ФЗ) «Об акционерных обществах»
11. Федеральный закон от 08.02.1998 № 14-ФЗ (ред. от 27.07.2006 № 138-ФЗ) «Об обществах с ограниченной ответственностью»
12. Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 01.12.2007 № 318-ФЗ) «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»
13. Федеральный закон от 08.05.1996 № 41-ФЗ (ред. от 21.03.2002 № 31-ФЗ) «О производственных кооперативах»
14. Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ (ред. от 04.12.2006 № 201-ФЗ) «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»

15. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 18.10.2007 № 230-ФЗ) «Об автономных учреждениях»
16. Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ (ред. от 01.12.2007 № 318-ФЗ) «О приватизации государственного и муниципального имущества»
17. Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 01.12.2007 № 317-ФЗ) «О несостоятельности (банкротстве)»
18. Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ (ред. от 18.10.2007 № 230-ФЗ) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»
19. Федеральный Закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 08.11.2007 № 257-ФЗ) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»
20. Таможенный Кодекс Российской Федерации от 28.05.2003 № 61-ФЗ (ред. от 30.10.2007 № 240-ФЗ)
21. Федеральный закон от 08.12.2003 № 164-ФЗ (ред. от 02.02.2006 № 19-ФЗ) «Об основах регулирования внешнеторговой деятельности»
22. Земельный Кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 08.11.2007 № 257-ФЗ)
23. Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ (ред. от 08.11.2007 № 261-ФЗ) «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»
24. Градостроительный Кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 08.11.2007 № 257-ФЗ)
25. Федеральный закон от 29.12.2004 № 191-ФЗ (ред. от 10.05.2007 № 69-ФЗ) «О введении в действие Градостроительного Кодекса Российской Федерации»
26. Федеральный закон от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»
27. Федеральный закон от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 25.10.2007 № 234-ФЗ) «О защите прав потребителей»
28. Федеральный закон от 08.08.2001 № 128-ФЗ (ред. от 04.11.2007 № 250-ФЗ) «О лицензировании отдельных видов деятельности»

29. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ (ред. от 01.12.2007 № 309-ФЗ) «О техническом регулировании»
30. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2005 № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»
31. Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»
32. Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)»
33. Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации»
34. Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2005 № 113 (ред. от 25.07.2006 № 763) «О порядке присвоения и сохранения классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации Федеральным государственным гражданским служащим»
35. Указ Президента Российской Федерации от 16.02.2005 № 159 «О примерной форме служебного контракта о прохождении государственной гражданской службы Российской Федерации и замещении должности государственной гражданской службы Российской Федерации»
36. Указ Президента Российской Федерации от 30.05.2005 № 609 «Об утверждении положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела»
37. Указ Президента Российской Федерации от 18.07.2005 № 813 «О порядке и условиях командирования федеральных гражданских служащих»
38. Указ Президента Российской Федерации от 27.09.2005 № 1131 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по

специальности для федеральных государственных гражданских служащих»

39. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 24.09.2007 № 1215) «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы»
40. Указ Президента Российской Федерации от 28.12.2006 № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации»
41. Указ Президента Российской Федерации от 03.03.2007 № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов»
42. Указ Президента Российской Федерации от 28.06. 2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»
43. Постановление Правительства Российской Федерации от 19.01 2005 № 30 (ред. от 15.10.2007 № 675) «О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»
44. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 № 452 (ред. от 15.10.2007 № 675) «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»
45. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2005 № 679 «О порядке разработки и утверждения Административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»
46. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах»
47. Устав Пензенской области от 10.09.1996 (ред. от 10.10.2007 № 1393-ЗПО)
48. Закон Пензенской области от 10.04.2006 № 1005-ФЗ (ред. от 12.09.2006 № 1115-ЗПО) «О Губернаторе Пензенской области»

49. Закон Пензенской области от 22.12.2005 № 906-ЗПО (ред. от 19.11.2007 № 1412-ЗПО) «О Правительстве Пензенской области»
50. Закон Пензенской области от 09.03.2005 № 752-ЗПО (ред. от 19.11.2007 № 1432-ЗПО) «О государственных должностях Пензенской области»
51. Закон Пензенской области от 20.09.2005 № 842-ЗПО «О системе исполнительных органов государственной власти Пензенской области»
52. Закон Пензенской области от 09.03.2005 № 751-ЗПО (ред. от 22.02.2007 № 1212-ЗПО) «О государственной гражданской службе Пензенской области»
53. Закон Пензенской области от 09.03.2005 № 753-ЗПО (ред. от 19.11.2007 № 1432-ЗПО) «О реестре должностей государственной гражданской службы Пензенской области»
54. Закон Пензенской области от 30.12.2004 № 740-ЗПО (ред. от 19.11.2007 № 1432-ЗПО) «О денежном содержании государственных гражданских служащих Пензенской области и лиц, замещающих государственные должности Пензенской области»
55. Закон Пензенской области от 08.09.2004 № 653-ЗПО (ред. от 29.06.2006 № 1053-ЗПО) «О государственном пенсионном обеспечении за выслугу лет государственных гражданских служащих Пензенской области и лиц, замещающих государственные должности Пензенской области»
56. Закон Пензенской области от 02.11.2004 № 664-ЗПО (ред. от 14.11.2006 № 1132-ЗПО) «О периодах трудовой деятельности, включаемых в стаж государственной службы государственных служащих Пензенской области и лиц, замещающих государственные должности Пензенской области, дающий право на получение надбавки за выслугу лет, дополнительного оплачиваемого отпуска, назначение пенсии за выслугу лет»
57. Закон Пензенской области от 28.06.2005 № 830-ЗПО (ред. от 28.05.2007 № 1280-ЗПО) «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для государственных гражданских служащих Пензенской области»
58. Закон Пензенской области от 10.10.2007 № 1390-ЗПО (ред. от 19.11.2007 № 1402-ЗПО) «О муниципальной службе в Пензенской области»

59. Закон Пензенской области от 19.11.2007 № 1403-ЗПО «О предельных нормативах оплаты труда муниципальных служащих в муниципальных образованиях Пензенской области, которым предоставляются дотации в целях выравнивания бюджетной обеспеченности»
60. Закон Пензенской области от 08.07.2002 № 375-ЗПО (ред. от 09.07.2007 № 1328-ЗПО) «Об управлении собственностью Пензенской области (новая редакция)»
61. Градостроительный Устав Пензенской области от 14.11.2006 № 1164-ЗПО (ред. от 24.04.2007 № 1240-ЗПО)
62. Закон Пензенской области от 29.06.2006 № 1051-ЗПО (ред. от 10.10.2007 № 1375-ЗПО) «О программе реализации административной реформы в Пензенской области в 2006-2008 годах»
63. Постановление Губернатора Пензенской области от 26.10.2005 № 345 (ред. от 12.10.2007 № 372) «О структуре исполнительных органов государственной власти Пензенской области»
64. Постановление Губернатора Пензенской области от 25.07.2005 № 243 (ред. от 27.02.2006 № 72) «О персональных данных государственных гражданских служащих Пензенской области в исполнительных органах государственной власти Пензенской области, лиц, замещающих в них государственные должности Пензенской области, и ведении их личных дел»
65. Постановление Губернатора Пензенской области от 18.08.2006 № 289 «О мерах по организации проверки сведений, представляемых лицами, замещающими государственные должности Пензенской области и должности государственной гражданской службы в аппарате Правительства, исполнительных органах государственной власти Пензенской области»
66. Постановление Губернатора Пензенской области от 13.02.2007 № 59 (ред. от 05.09.2007 № 303) «Об утверждении положения о кадровом резерве на государственной гражданской службе Пензенской области»
67. Постановление Губернатора Пензенской области от 06.03.2007 № 88 «О Правилах поведения государственного гражданского служащего Пензенской области»
68. Распоряжение Губернатора Пензенской области от 11.01.2007 № 10-р «О распределении обязанностей между Губернатором, Вице-губернатором, Председателем Правительства, первыми заместителями

Председателя Правительства, заместителями Председателя Правительства, руководителем аппарата Правительства Пензенской области»

69. Постановление Правительства Пензенской области от 20.06.2006 № 420-пП «Об утверждении Порядка организации конкурсных (аттестационных) комиссий аппарата Правительства, исполнительных органов государственной власти Пензенской области при подготовке и проведении квалификационного экзамена государственных гражданских служащих Пензенской области»
70. Постановление Правительства Пензенской области от 20.06.2006 № 422-пП (ред. от 16.05.2007 № 335-пП) «Вопросы проведения аттестации государственных гражданских служащих аппарата Правительства Пензенской области, исполнительных органов государственной власти Пензенской области»
71. Постановление Правительства Пензенской области от 10.10.2006 № 646-пП «Об утверждении Положения о представлении сведений о полученных государственным гражданским служащим Пензенской области доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера государственного гражданского служащего Пензенской области»
72. Постановление Правительства Пензенской области от 14.03.2006 № 112-пП (ред. от 27.11.2006 № 740-пП) «Об утверждении Положения о министерстве государственного имущества Пензенской области»
73. Постановление Правительства Пензенской области от 30.09.2006 № 626-пП «О мерах по повышению эффективности использования средств на оплату труда работников исполнительных органов государственной власти Пензенской области»
74. Постановление Правительства Пензенской области от 29.01.2007 № 45-пП «О дополнительных мерах по повышению эффективности использования средств на оплату труда работников исполнительных органов государственной власти Пензенской области»
75. Постановление Правительства Пензенской области от 27.12.2006 № 821-пП «Об организации разработки утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти Пензенской области»

76. Постановление Правительства Пензенской области от 02.11.2007 № 744-пП «Об утверждении Реестра платных услуг, предоставляемых исполнительными органами государственной власти Пензенской области, подведомственными им государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями»
77. Распоряжение Правительства Пензенской области от 12.12.2006 № 318-рП «О Положении об организации Интернет-портала Правительства Пензенской области»
78. Распоряжение Правительства Пензенской области от 28.02.2007 № 41-рП «Об утверждении временного регламента работы с системой электронного документооборота и делопроизводства»

Примерный перечень тем курсовых работ

1. Структура органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (на примере Пензенской области). Полномочия Правительства Пензенской области по обеспечению государственного регулирования социально - экономических процессов в регионе.
2. Механизм наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по участию в осуществлении полномочий Российской Федерации и исполнения полномочий по предметам совместного ведения. Порядок наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления.
3. Роль и место государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации в системе государственного управления. Основные кадровые технологии, применяемые в системе государственной гражданской службы.
4. Организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих.
5. Механизм взаимодействия органов государственного и муниципального управления и субъектов хозяйственной деятельности. Организационно-правовые формы предпринимательства и регистрация коммерческих организаций.
6. Приватизация государственного или муниципального имущества.
7. Реализация процедур банкротства предприятия.
8. Формы и методы работы органов управления по развитию малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации.
9. Порядок размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.
10. Внешнеэкономическая деятельность и роль субъектов Российской Федерации в её развитии.
11. Организация работы таможенных органов Российской Федерации.
12. Формы и методы работы органов государственного управления по привлечению инвестиций в экономику регионов.

13. Механизмы защиты предпринимательства от недобросовестной конкуренции.
14. Система работы региональных органов по защите прав потребителей и сертификации продукции.
15. Предоставление земельных участков с целью строительства и оформление прав на них.
16. Полномочия субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности. Порядок подготовки исходно- разрешительной документации для строительства.
17. Основные направления реформы отрасли жилищно-коммунального хозяйства в регионе.
18. Механизм формирования доходов консолидированного бюджета регионов. Основные направления бюджетной реформы.
19. Организация работы пенсионных фондов.
20. Структура, задачи и функции органов социальной защиты населения.
21. Механизм медицинского страхования в регионах.
22. Структуры и механизмы управления рынком труда в регионе.
23. Организация работы службы занятости.
24. Цели, задачи и основные элементы административной реформы в Российской Федерации.
25. Управление по результатам: бюджетирование и оплата труда по результатам, оценка на основе показателей.
26. Анализ моделей бюджетирования государственного органа. Методики расчёта стоимости обеспечения функций органов исполнительной власти.

Содержание

Государственное управление. Субъекты и объекты управления. Цели управления	2
Кадровые технологии в системе государственной гражданской службы	5
Сущность государственного регулирования экономики региона	7
Приватизация государственного и муниципального имущества	10
О несостоятельности предприятий и физических лиц	15
Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства	22
Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд	26
Цели, задачи и основные элементы административной реформы в Российской Федерации	32
Показатели результативности как основа административной реформы	34
Функционально-программный метод бюджетирования государственных органов как синтез современных технологий финансового менеджмента в государственном секторе	42
Список законов и иных нормативных правовых документов	51
Примерный перечень тем курсовых работ	59