

Социология государственного и муниципального управления

Милованова Марина Юрьевна

39.04.01 – социология (уровень магистратуры)

Квалификация (степень) магистр

2018 год

AVATAR

TM & © 2009 FOX AND ITS RELATED ENTITIES. ALL RIGHTS RESERVED. PROPERTY OF FOX.

Актуальность изучения дисциплины

Цель изучения курса — формирование у магистрантов конкретных навыков и методов социологического сопровождения, применяемых в системе государственного и муниципального управления.

В рамках данного курса предусматривается решение следующих задач:

- изучение основных актуальных проблем государственного и муниципального управления;
- применение системного подхода к исследованию возможных причин и разрешению проблем в государственном и муниципальном управлении;
- исследование специфики причин возникновения проблем в государственном и муниципальном управлении;
- работа с современными базами социологических данных и их интерпретация;
- составление планов исследования проблем государственного и муниципального управления в сферах принятия решения и оценке эффективности деятельности органов и лиц, замещающих должности в системе государственного и муниципального управления.

Тема № 1.

ВВЕДЕНИЕ В ПРЕДМЕТ. СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ, ИХ СООТНОШЕНИЕ. ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГМУ.

Правовые и теоретические основы курса. Понятие общественного производства, субъекта и объекта управления. Уровни, ветви, функции власти.

Соотношение понятий государственного административного и государственного политического управления, государственного управления и государственного менеджмента.

Цели, виды, функции, задачи государственного управления. Системные принципы организации ГМУ. Система государственного управления. Отличительные черты государственного и муниципального управления. Общее и особенное между государственным управлением и бизнес-управлением.

Административно-правовые, организационные, экономические методы государственного управления. Классификация инструментов государственного управления.

Тема №2.

ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ШКОЛЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ИХ СОВРЕМЕННОЕ ЗНАЧЕНИЕ.

СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

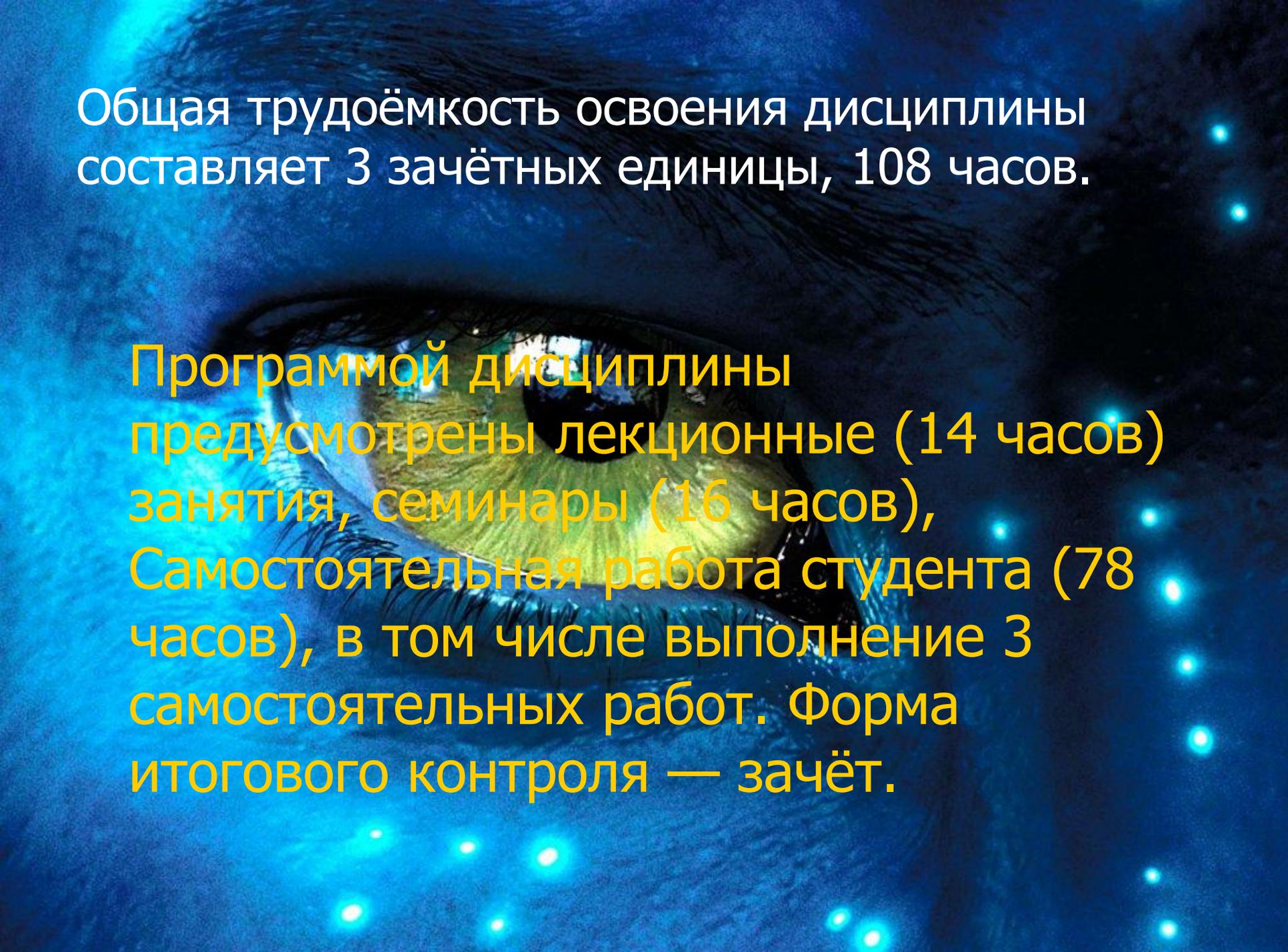
- 1 этап (1880–1920 гг.). Вклад в развитие науки государственного управления В. Вильса и Ф. Гуднау. Теория бюрократии М. Вебера. Сущность институционального подхода к проблемам государственного управления (Л. Дюш, А. Мишель, М. Ориу).
- 2 этап (1921–1950 гг.). Наиболее важные постулаты классической школы (А. Файоль, Л. Уайт, Л. Урвик, Д. Муни, Т. Вулси). Практическая значимость неоклассической школы (М. Фоллет, А. Маслоу, Э. Мэйо, У. Мэрфи).
- 3 этап (1951–1970 гг.). Школа поведенческих наук (Г. Саймон, В. Томсон, Д. Истон).
- 4 этап (1970–2000-е гг.). Смена парадигмы государственного управления в конце XX в. (концепция «государственного менеджмента», концепция «руководства», концепция «политических сетей», информационная модель управления).

Семинар 1. Значение основных научных школ в развитии государственного и муниципального управления на современном этапе. (2 часа)

1. Основные этапы в развитии теории государственного управления и научные школы.
2. Сравнительный анализ понятий государственного административного и государственного политического управления, государственного управления и государственного менеджмента, соотношение с бизнес-управлением и практика их применения в современной России.
3. Диагностика систем государственного управления. Методология исследования и организации государственного и муниципального управления .

Глоссарий

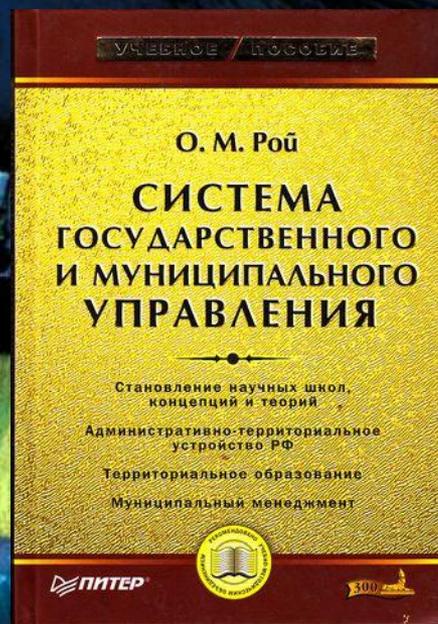
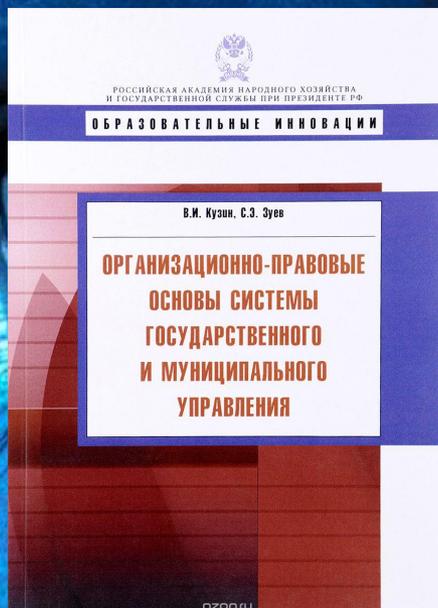
- «классическая школа»;
- «школа человеческих отношений»;
- бихевиоризм;
- системный подход;
- структурно-функциональный подход;
- теория мотивационной гигиены;
- концепция экономики благосостояния;
- концепция конкурирующих групп;
- теория альтернативного бюджетирования;
- концепция организационного развития;
- теория общественного выбора;
- социологическое направление;
- экономическое направление;
- система мягкого мышления;
- организационная кибернетика;
- балансирующая система;



Общая трудоёмкость освоения дисциплины составляет 3 зачётных единицы, 108 часов.

Программой дисциплины предусмотрены лекционные (14 часов) занятия, семинары (16 часов), Самостоятельная работа студента (78 часов), в том числе выполнение 3 самостоятельных работ. Форма итогового контроля — зачёт.

Источники и литература



Структурно-функциональный анализ



**Толкотт Парсонс
(1902-1979)**

Работы Т. Парсонса
«Структура социального действия» (1937) «Социальная система» (1951), «Социальная система и эволюция теории действия» (1977)

Работы Р. Мертон
«Социальная теория и социальная структура» (1949), «Социология науки» (1973), «Социальная теория и функциональный анализ» (1969)

Американские социологи



**Роберт К. Мертон
(1910 – 2003)**

Структурно-функциональный подход



Род влияния	Власть политическая (эффективность власти)								
Семейство влияния	Власть информационная (качество власти)				Власть эталона (производительность власти)				
Класс влияния	Власть знатока (затраты информации)		Власть нормативная (затраты ресурсов)		Власть вознаграждения (затраты времени)		Власть наказания (затраты энергии)		
Тип влияния	Наукокрaтия - власть знающих над незнающими		Демократия - власть большинства над меньшинством	Партократия - власть организованных над неорганизованными	Плутократия - (власть имеющих над неимеющими)	Райтокрaтия - пишущих над читающими	Автокрaтия - власть сильных над слабыми	Технократия - власть умеющих над неумеющими	Бюрократия - власть уполномоченных над неуполномоченными

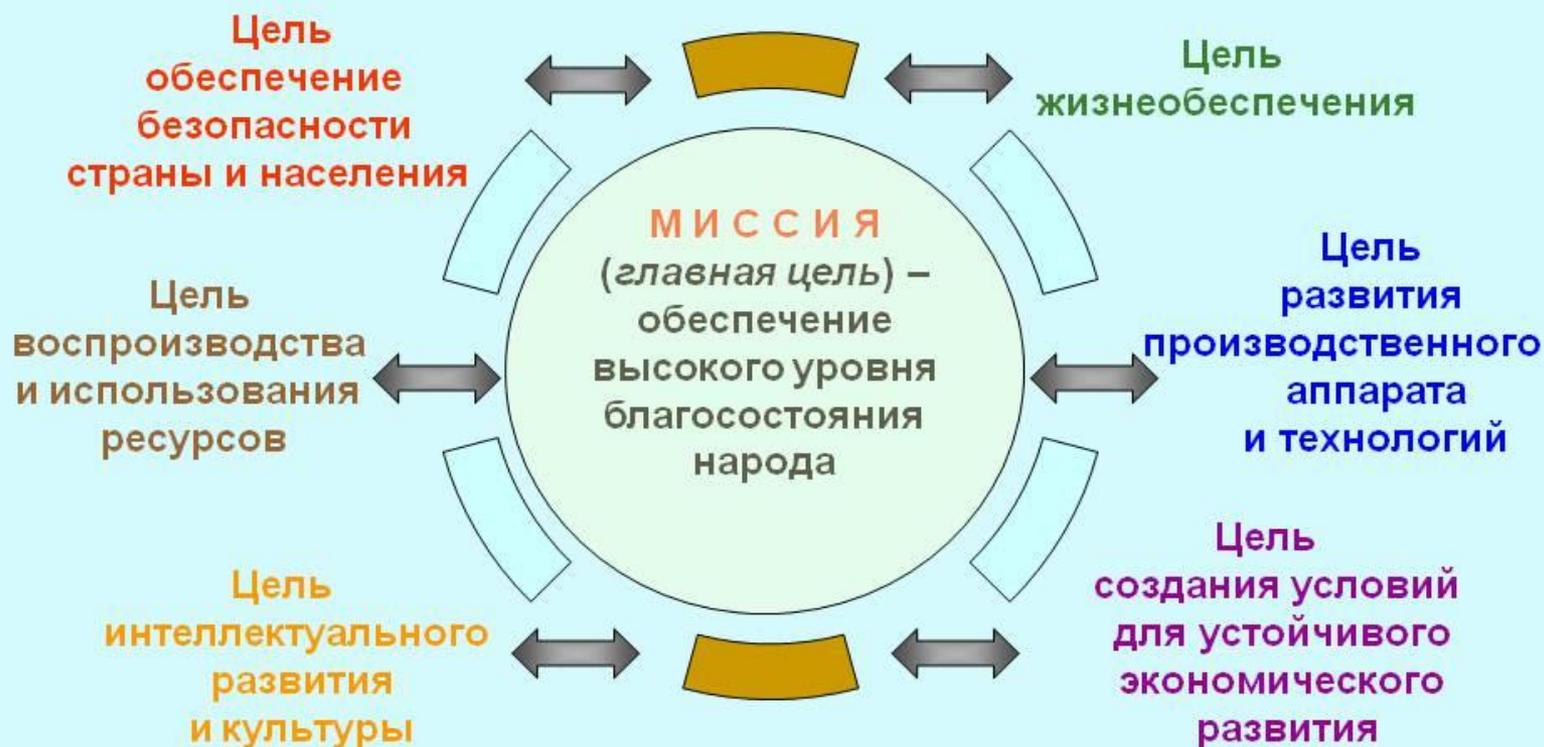
Изучение основных актуальных проблем государственного и муниципального управления

Социетальные вызовы

- по материалам Horizon-2020 (2011), LERU Advice Papers & Notes (2011-2013), World Social Science Report 2010 & 2013, NORFACE Report on Inter-agency Cooperation (2012), ELSA Work Programme 2008-2014, Vilnius Conference "Horizons for Social Sciences and Humanities" 2013, European Science Foundation Policy Briefings (2010-2013)
- Важно: различать «вызовы» и исследования, результаты которых будут способствовать преодолению этих «вызовов». Предложенные ниже перечень и описания вызовов совсем не совершенны (ни по охвату, ни по чистоте формулировок), но достаточны в качестве отправной точки.
- Требуется:
- уточнить «поле вызовов» (скорректировать перечень и формулировки вызовов для России);
- составить «поле исследований».



Система целей государственного управления



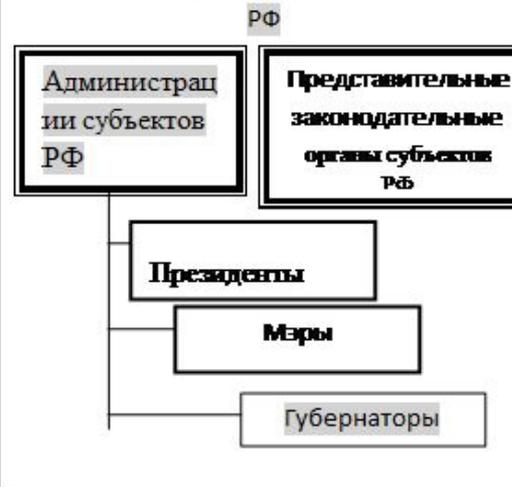
Современные
организации

Институциональная подсистема государственного управления

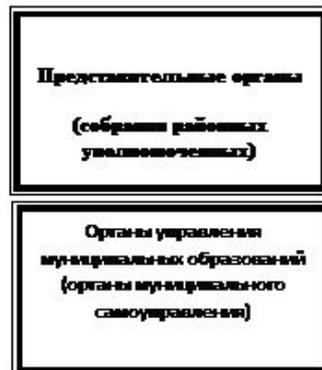
Институты гос. политической власти
федерального уровня, создаваемые на
основе Конституции РФ



Институты гос. политической власти
регионального уровня, создаваемые на
основе конституций и уставов субъектов
РФ



Институты местной
политической власти,
создаваемые на основе
конституций и уставов
субъектов РФ



Органы гос. административного управления,
создаваемые на основе законов и указов Президента
РФ, постановлений Правительства РФ и администраций
соответствующего уровня и обеспечивающие
деятельность институтов власти

На Федеральном уровне
управления – Госаппарат.

На региональном уровне управления –
Аппарат субъекта РФ.

На местном уровне –
Аппарат местного самоуправления
– аппарат муниципальной службы.

Глоссарий

- Общественное производство
- Объект и субъект управления
- Партиципация и общественное самоуправление
- Уровни власти
- Ветви власти
- Административная и публичная власть
- Соотношение государственного и муниципального управления
- Принципы организации ГМУ:
- разделения властей, комплементарности, субсидиарности, суверенности, демократизма, гомогенности
- Методы ГМУ: исследовательские и инструментальные (моделирование, метод экспертных оценок, логический анализ, причинный анализ, социально-экономический эксперимент, тестирование и социальное проектирование, морфологический подход, факторный анализ, нормативный метод, балансовый метод, статистический метод)

Оценка государственных и муниципальных услуг
 по материалам Horizon-2020 (2011), LERU Advice Papers & Notes (2011-2013),
 World Social Science Report 2010 & 2013,
 NORFACE Report on Inter-agency Cooperation (2012), ELSA Work Programme 2008-2014,
 Vilnius Conference "Horizons for Social Sciences and Humanities" 2013,
 European Science Foundation Policy Briefings (2010-2013)

<p>Государственные услуги</p> <p>-госуслуги должны предоставляться при помощи ИКТ и быть удобными, а также позволять персонализированное взаимодействие со служащими</p> <p>-должны развиваться мобильные приложения для госуслуг</p> <p>госуслуги должны быть прозрачными</p>	<ul style="list-style-type: none"> - возможности кастомизации мобильных сервисов под себя, создание проактивных сервисов - возможности снять административную нагрузку с граждан и предприятий (нр собирать информацию только один раз) - возможности применения новых ИТ и открытых данных - возможности вовлечения различных акторов в создание новых госуслуг - инновационные возможности огромных объемов открытых данных для удобных мобильных приложений - анализ поведения пользователей для оценки качества таких услуг - пилотные разработки в сфере мобильных приложений для госуслуг - пилотные разработки, позволяющие при помощи ИКТ увеличить прозрачность сферы госуслуг - сетевое взаимодействие разработчиков и стейкхолдеров 	<ul style="list-style-type: none"> - социальная и экономическая экспертиза услуг (наряду с технической)
---	---	--

Классификация социальных проблем:

по субъекту (носителю) - личные, групповые, общественные:

по объекту - политические, экономические, социальные и т. д.;

по масштабу - общественные, региональные, локальные;

по фактору длительности (временному признаку) - текущие и перспективные;

по роли - ключевые (корневые) и производные;

по характеру проявления - неслучайные (циклические) и случайные (спорадические);

по потенциалу - традиционные и новые и т. д.

Объективность существования проблемы и субъективное осознание проблемной ситуации. Причина и следствие: множественность причин одного следствия; множественность следствий одной причины.

Методика оценки нормативной базы общественного участия в социальном развитии в субъекте РФ: объект оценки

1. Действующие нормативные документы субъекта Федерации (законы субъекта РФ и постановления/указы главы субъекта) по направлениям:
 - 1.1. Взаимодействие власти с гражданами и структурами гражданского общества (например, закон субъекта РФ «О взаимодействии органов государственной власти с некоммерческими организациями», положения о консультативных советах, общественной экспертизе, и т.д.);
 - 1.2. Участие граждан в управлении делами государства (например, закон субъекта РФ «О реализации права граждан на участие в управлении делами государства в субъекте РФ», Положение о порядке проведения публичных слушаний в субъекте РФ, об общественных палатах, и т.д.);
 - 1.3. Поддержка государством гражданских инициатив (например, положение о гранте/субсидии для НКО и т.д.).

Методика оценки нормативной базы муниципального уровня: объект оценки

2. Действующие нормативные акты городского округа – административного центра соответствующего субъекта РФ, то есть Назрани, Нальчика, Черкесска, Краснодара, Ростова-на-Дону (решения/постановления представительного органа и постановления главы города) по направлениям:
 - 2.1. Обеспечение участия граждан в осуществлении местного самоуправления в соответствии с рядом статей главы 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (положения о правотворческой инициативе граждан, о территориальном общественном самоуправлении, о публичных слушаниях, о собраниях граждан, о конференциях граждан, об опросе граждан, об обращениях граждан в органы местного самоуправления, наличие нормативных документов о других формах общественного участия).
 - 2.2. Обеспечение участия граждан в решении вопросов местного значения (положения о порядке решения вопросов местного значения по перечню ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления»).

Методика оценки: целевые программы (объект оценки)

3. Программы развития гражданского общества/поддержки НКО субъекта РФ и административного центра субъекта РФ.

Технология оценки нормативной базы

1. Выявление нормативных документов по всем трем направлениям при помощи региональной базы правовых данных своих субъектов РФ
2. Составление списков выявленных документов по каждому направлению (полные названия с указанием номера и даты принятия).
4. Анализ документов. Фиксация результатов анализа в нескольких абзацах текста по каждому документу.
5. Определение отсутствующих документов по каждому направлению. Составление списка отсутствующих документов.
6. Сведение результатов оценки в общий аналитический отчет. Структура отчета:
 - списки выявленных документов по каждому направлению;
 - аналитическая часть (по каждому документу с выводами по каждому из трех направлений);
 - список отсутствующих нормативных документов.
7. Направление в ЮРРЦ электронной почтой файла с аналитическим отчетом и файлов текстов выявленных нормативных документов.
8. Получение подтверждения о получении аналитического отчета и текстов нормативных документов.

Критерии оценки нормативных актов

- включенность граждан в процесс принятия решений по вопросам, которые регулируются данным документом;
- реалистичность установленных нормативным документом процедур;
- наличие административных барьеров.

Общие результаты оценки (первого этапа) нормативной базы

- Ни в одном субъекте нет достаточной (стимулирующей участие граждан) нормативной базы;
- В республиках СК нормативная база принципиально слабее;
- В муниципальных образованиях отсутствуют нормативные документы, определяющие порядок решения вопросов местного значения.

Оценка официальных сайтов: объекты

- Информационные ресурсы общего пользования (сайты) органа законодательной и органа исполнительной власти субъекта РФ.
- Сайты административного центра соответствующего субъекта Федерации (городской округ).
- Сайты крупного поселения в субъекте Федерации.
- Сайты муниципального района субъекта Федерации.

Алгоритм оценки сайтов: первый этап

- Разработка методики (коллективное экспертное обсуждение);
- Отбор экспертов (трое, каждый из которых оценивает все сайты);
- Отбор сайтов для оценки (осуществляется ЮРРЦ, то есть автором методики, и предоставляется каждому эксперту).

Алгоритм оценки сайтов: второй этап

Заполнение оценочной формы исследования по предоставленному списку сайтов (35 сайтов – по 5 сайтов в каждом из 7 субъектов РФ).

Определяется соответствие содержания официальных сайтов:

- общим потребностям физических и юридических лиц;
- положениям нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения, связанные с реализацией гражданами своего права на доступ к информации о деятельности органов власти;
- общепринятым техническим требованиям, предъявляемым к сайтам.

Алгоритм оценки: третий этап

Составление каждым экспертом комментариев (общее впечатление) к каждому сайту (до 0,5 стр.) с особым акцентом на:

- описание удобства пользования сайтом;
- наличия информации, согласно Федеральному закону «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Алгоритм оценки: четвертый этап

Обнародование результатов:

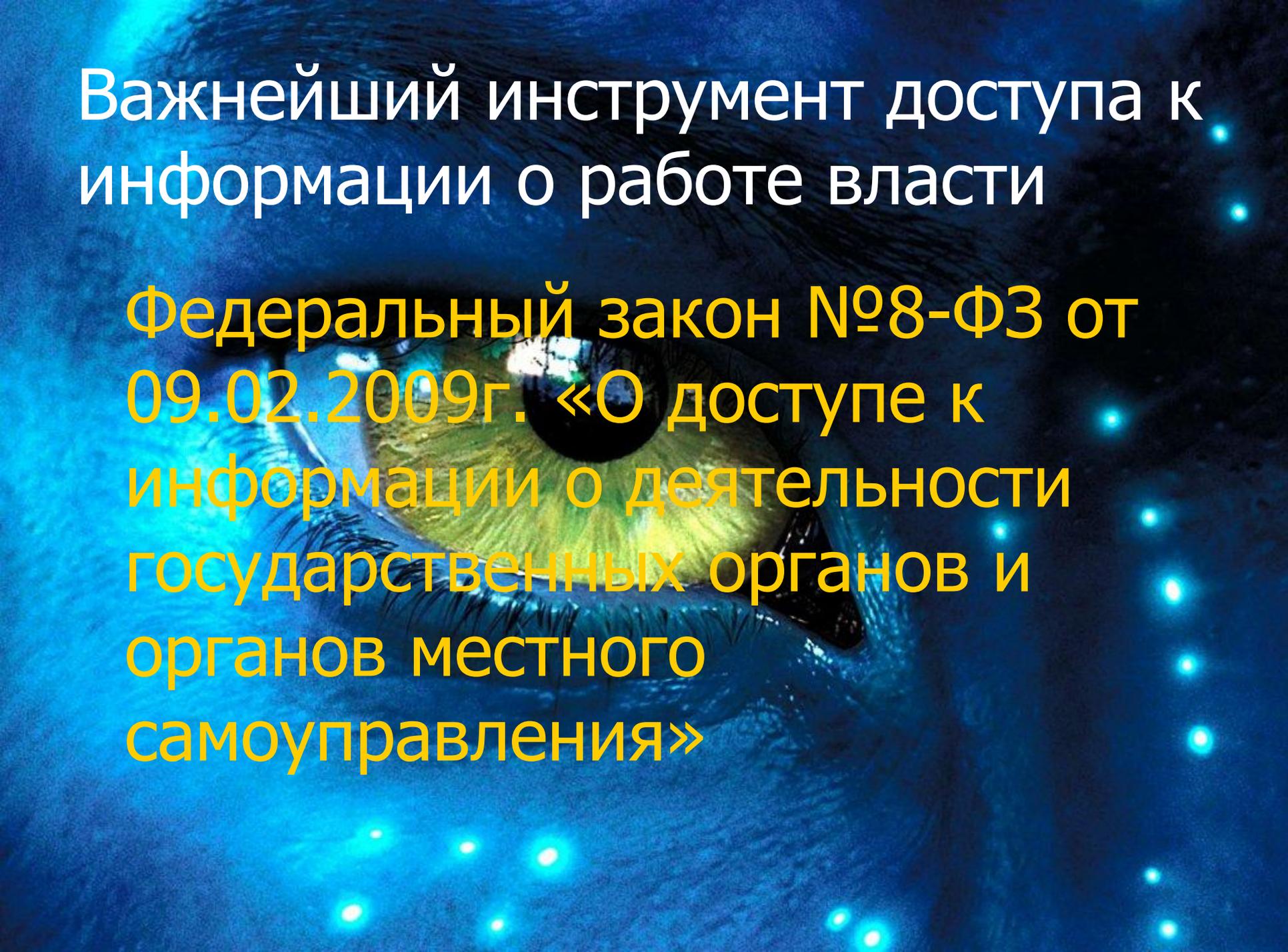
- Размещение на сайте ЮРРЦ сводного доклада;
- Направление сводного доклада полномочным представителям Президента в федеральных округах;
- Направление доклада по субъекту РФ главе субъекта;
- Рассылка информации о результатах в информационном дайджесте ЮРРЦ;
- Представление результатов в ходе публичных мероприятий (круглые столы).

Испытывает ли власть удовольствие от оценки? Иногда...

Республика Ингушетия		Галггай Республика
Администрация Президента Республики Ингушетия		
г. Магас		Тел.: (8734)55-11-11
№ <u>104-1016</u>		<u>«11» августа</u> 2010 г.
Директору грантовых программ Южного регионального ресурсного центра М.В. Савве		
Уважаемый Михаил Валентинович!		
<p>Выражаем искреннюю благодарность за предоставленный отчет о результатах мониторинга нормативной правовой базы Республики Ингушетия по вопросам общественного участия и социальном развитии. Вы проделали очень полезную работу. Представленные Вами материалы будут использованы при формировании плана нормотворческой деятельности органов государственной власти Республики Ингушетия.</p> <p>Южный региональный ресурсный центр способствует становлению гражданского общества посредством развития, укрепления и поддержки общественных организаций юга России. Уверен, что любые благие начинания принесут хорошие плоды. Надеемся на дальнейшее плодотворное сотрудничество и укрепление деловых связей.</p>		
Руководитель		Ю. Мищок

Особенности оценки деятельности органов власти

- Орган власти обычно не является заказчиком оценки;
- Результаты направляются не только заказчику, но и органу власти, чья деятельность оценивается;
- Деятельность оценивается на основании открытой информации (важность ФЗ-8 от 9.02.2010г.);
- Представление результатов оценки имеет публичный характер.



Важнейший инструмент доступа к информации о работе власти

Федеральный закон №8-ФЗ от 09.02.2009г. «О доступе к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»

Дополнительные инструменты

- Указ Президента РФ №825 от 28.06.2007г. «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» (в ред. Указа Президента РФ от 28.04.2008 N 606);
- Указ Президента РФ №607 от 28.04.2008г. «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

К вопросу о квалификации тех, чью работу мы оцениваем.

Задание: что это?

- Улучшить экологическую и санитарно-эпидемиологическую обстановку на территории города Владивостока;
- Внедрить прогрессивную технологию селективного сбора и двухэтапного вывоза отходов;
- Создать и развить в городе производственную инфраструктуру для выполнения работ и услуг в сфере обращения с отходами;
- Развить сеть объектов инженерной инфраструктуры;
- Создать дополнительные рабочие места;
- Повысить уровень экологического сознания населения города Владивостока.

Правильный ответ

- Это **ОЖИДАЕМЫЕ КОНЕЧНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ** муниципальной целевой программы «ОТХОДЫ» на 2006-2015 годы, принятой Думой города Владивостока 9.6.2006г.

Что это?

- Оптимизация системы организации медицинского обслуживания в образовательных учреждениях;
- Укрепление материально-технической базы образовательных и детских лечебно-профилактических учреждений города;
- Обеспечение здоровым питанием учащихся и воспитанников образовательных учреждений;
- Совершенствование здоровьесберегающих технологий.

Правильный ответ

- ЗАДАЧИ целевой комплексной программы «Образование и здоровье» города Ставрополя на 2007-2010 годы, принятой решением Ставропольской городской Думой 22.08.2007г. №122

Что это?

- Формирование рынка доступного жилья;
- Увеличение объемов жилищного строительства;
- Развитие ипотечного жилищного кредитования;
- Обеспечение жильем молодых семей;
- Обеспечение жильем малоимущих граждан.

Правильный ответ

- ПЕРЕЧЕНЬ ОСНОВНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ муниципальной целевой программы «Жилище» на 2005-2010 годы, г. Краснодар

Что это?

- Создание в Северодвинске концепции единого реабилитационного пространства

Правильный ответ

- ЦЕЛЬ муниципальной долгосрочной целевой программы «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на 2010-2012 годы», утвержденной постановлением мэра Северодвинска от 14.9.2009г. №254

Что это?

- Государственная поддержка решения жилищной проблемы молодых семей города Рязани, признанных в установленном порядке нуждающимися в улучшении жилищных условий.

Правильный ответ

- ЦЕЛЬ муниципальной целевой программы «Молодой семье – доступное жилье» (2006-2010гг.), утверждена решением Рязанского городского Совета от 12.10.2006г. №689.

Что это?

- Автоматизация 65 ЦТП;
- Установка 253 модульных ИТП заводской готовности;
- Модернизация 40 000 погонных метров сетей отопления и горячего водоснабжения в однотрубном выражении.

Правильный ответ

- ЗАДАЧИ муниципальной целевой программы г. Ижевска «Энергосбережение в муниципальной системе транспортировки и распределения тепловой энергии на 2007-2010гг.», утвержденной решением городской Думы от 6.6.2006г. №102

Что это?

- Снижение потерь в системе теплоснабжения;
- Снижение физического износа муниципальной теплотехнической инфраструктуры;
- Снижение уровня аварийности;
- Бесперебойное нормативное снабжение теплом и горячей водой жителей города.

Правильный ответ

- ПЛАНИРУЕМЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ РЕАЛИЗАЦИИ той же программы.

