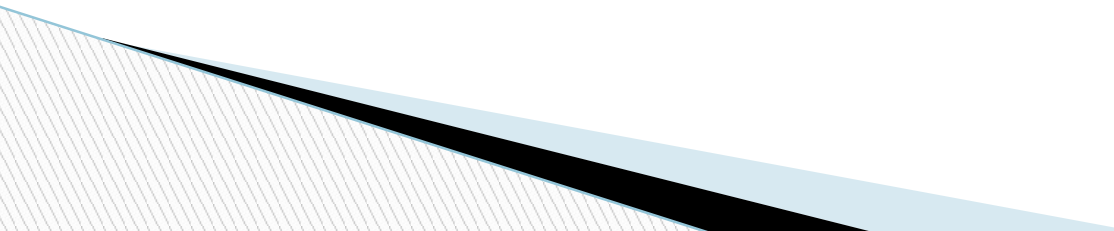


Лекция 1.

Введение в дисциплину «Основы государственного и муниципального управления». Основные понятия.

Воробьева Ирина Владимировна
канд. психол. н., доцент

Государственное и муниципальное управление как наука

- ▣ Это целостная система знаний об общих явлениях и закономерностях, организации и деятельности государственного и муниципального управления.
 - ▣ Предмет - публичная власть, структура и деятельность государственных органов и органов местного самоуправления.
- 

Публичная власть

- ▣ **Публичная власть** - это власть, выделенная из общества и не совпадающая с населением страны, являющаяся одним из признаков, отличающих государство от общественного строя.

Отличительные признаки:

- ▣ обладает верховенством в решении вопросов государственного значения;
- ▣ имеет возможности принуждения и санкций, делегируемые учредителями ее центрального аппарата представителюному органу управления;
- ▣ ее распоряжения обязательны для исполнения.

Публично-правовые образования в РФ

```
graph TD; A[Публично-правовые образования в РФ] --> B[Государство]; A --> C[Муниципальные образования];
```

Государство

Муниципальные образования

Определяются особенностями государственного и социально-экономического устройства РФ

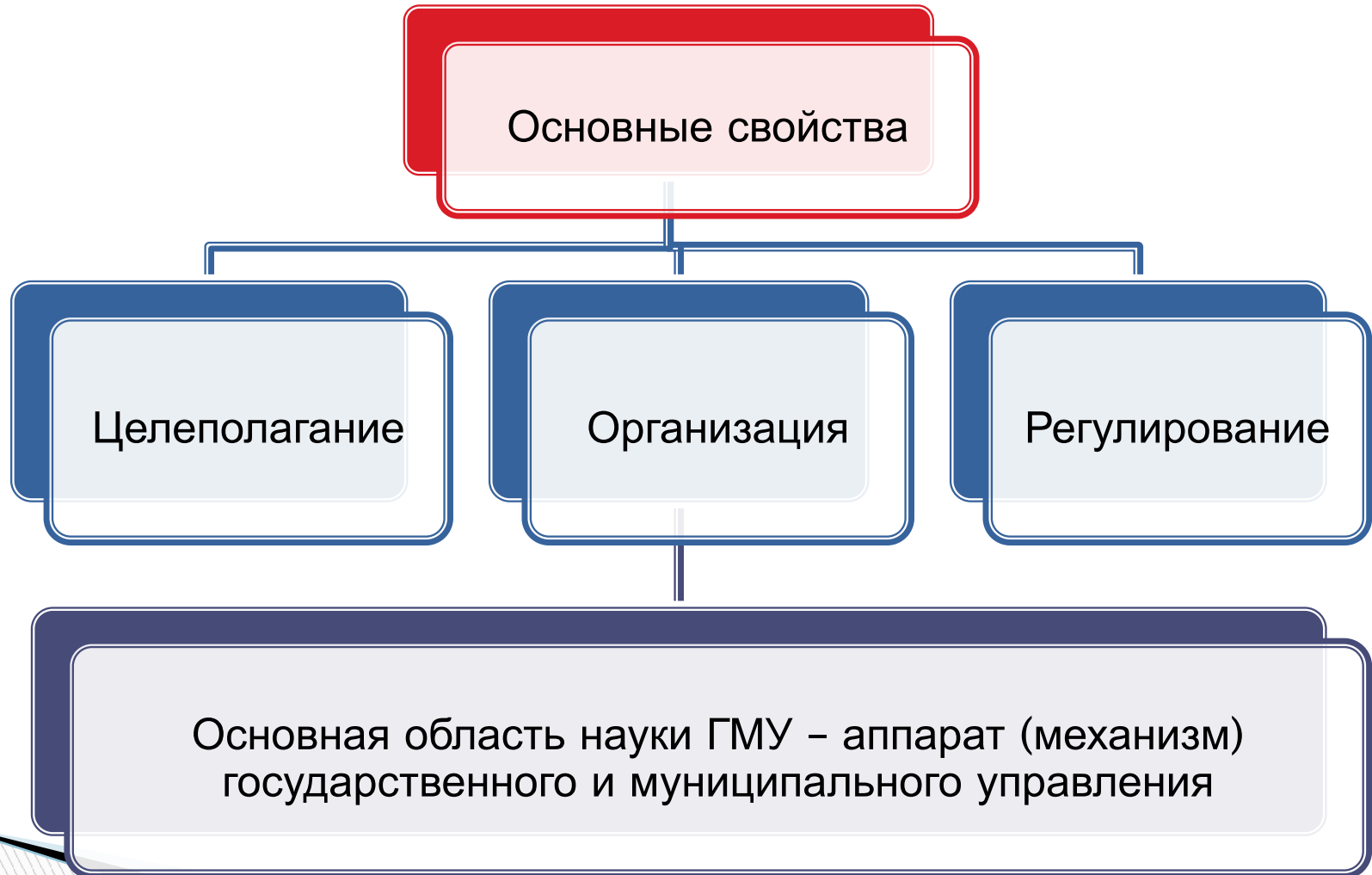
Управление и государство

- ▣ **Управление** – это различные способы воздействия субъекта (нескольких субъектов) на объект (объекты), изменяющие положение, поведение, свойства, качества объекта, что означает, оно имеет целевое назначение и при котором объект поддается регулированию.
- ▣ ***Управление*** с точки зрения государства - это целенаправленное воздействие субъекта на объект, которое упорядочивает системы управления государства и муниципальных образований, обеспечивает их функционирование в соответствии с закономерностями их существования и развития.

- **Государственное управление** – социальное управление, субъектом которого является государство в лице органов государственной власти и управления и их должностных лиц, осуществляющее управленческую деятельность в установленном законами порядке

- **Местное самоуправление** - социальное управление, осуществляемое органами местного самоуправления на основе форм прямого волеизъявления граждан, в целях их самоорганизации в целях решения вопросов местного значения, определяется как .
- В лице органов местного самоуправления, должностных лиц, оно классифицируется как **муниципальное управление.**

Сущность социального управления



Аппарат (механизм) государственного и муниципального управления

- организационная и функциональная структура государственного и муниципального управления;
 - конституционно-правовые основы деятельности органов государственного (муниципального) управления;
 - полномочия органов государственной и муниципальной власти и их разграничение по уровням управления;
 - публичная служба (государственная и муниципальная служба, кадровая политика);
 - характер и направленность взаимодействий ветвей власти в процессе управления;
 - управление бюджетом и бюджетным процессом;
 - организация планирования, включая стратегическое;
 - управление информационными потоками и информационные технологии, используемые в государственном и муниципальном управлении;
 - нормативная деятельность государства (правотворчество и правоприменение) и др.
- 

Государственное управление

- В широком смысле – это организующая, упорядочивающая деятельность государства, государственное регулирование различных общественных отношений путем деятельности любых государственных органов всех ветвей власти, а также государственных служащих.
- В узком (организационно-правовом) смысле – это административная, исполнительно-распорядительная деятельность государства, связанная с реализацией исполнительной государственной власти как одной из ветвей государственной власти, осуществляемая системой специальных государственных органов исполнительной власти или органов государственного управления.
- В узком смысле оно является основным объектом административно-правового регулирования и сферой действия норм административного права.

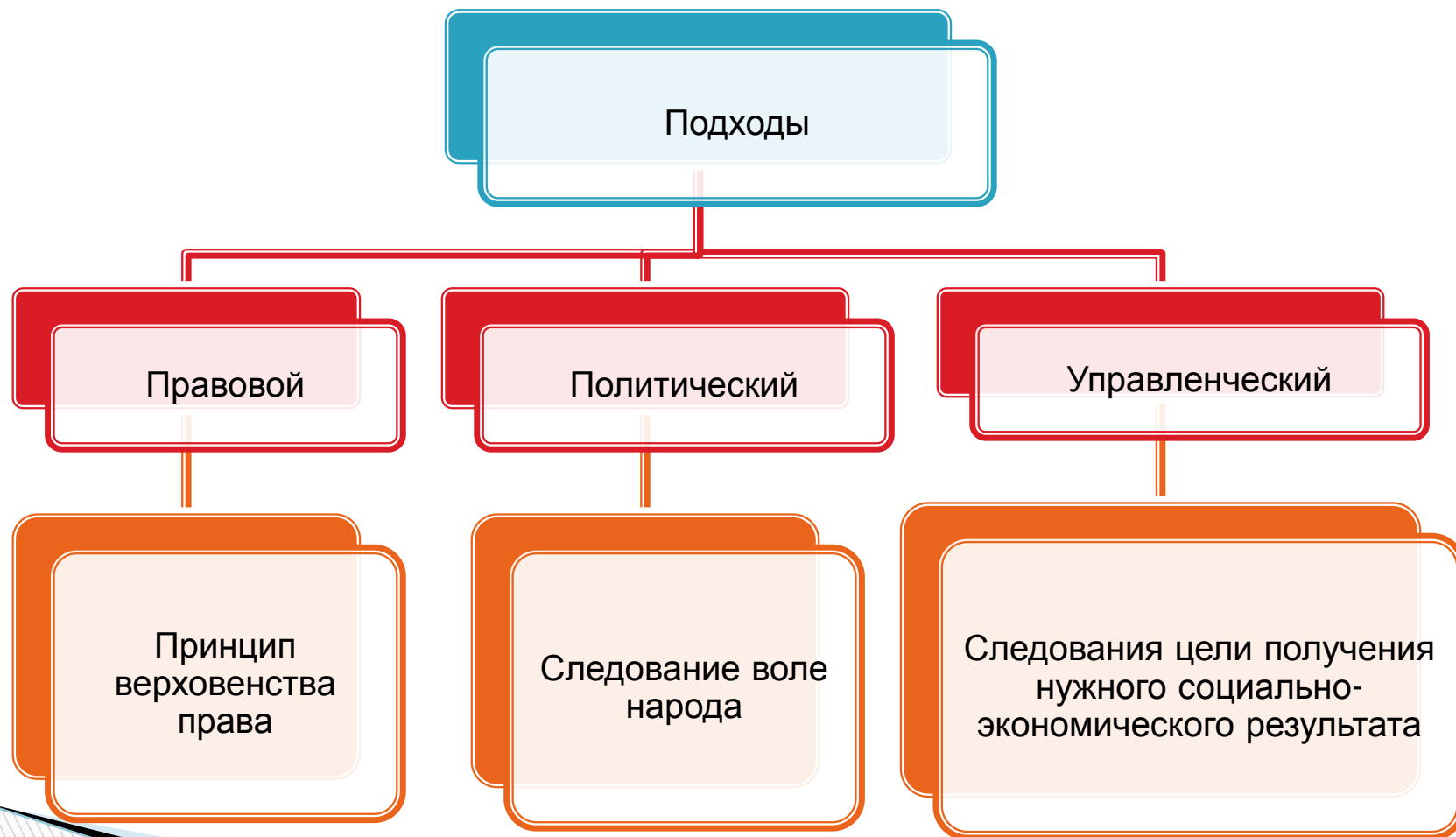
Государственное управление

- деятельность органов государственной власти и их должностных лиц по практическому воплощению выработанного на основе соответствующих процедур политического курса
- осуществляемая на основе законов и других нормативных актов организующая, исполнительная и распорядительная деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, общественных и иных негосударственных формирований, наделенных соответствующими государственно-властными полномочиями (Русецкий А.Е.)

Государственное управление

- ▣ Это целенаправленное организующее и регулирующее воздействие государства на общественные процессы, создание, поведение и деятельность людей через систему его органов.
- ▣ Главным **субъектом** управления является государство.
- ▣ **Предметом** являются формы и методы воздействия на производственную, социальную и духовную жизнедеятельность людей, связанных между собой общностью политической системы и территории.

Подходы к пониманию принципов ГУ



Правовой подход

- Ключевыми ценностями государственного управления являются ценности верховенства права, защиты прав граждан.
- Государственный служащий подчинён не столько своему руководству, сколько требованиям правового государства и Конституции.

Политический подход

- Основной задачей государственного управления является максимально лучшее воплощение воли народа.
- Государственные служащие должны быть политически ответственны (подотчётны), восприимчивы к текущим интересам граждан. Для того, чтобы воплотить это, иногда предлагается реализация концепции «представительной бюрократии», в рамках которой органы исполнительной власти должны быть социальной моделью общества в миниатюре.
- Предполагается, что в этой ситуации облегчится учёт ведомствами существующих в обществе интересов, будут снижены возможности для дискриминации отдельных групп.

Управленческий подход

- Основными ценностями государственного управления должны быть эффективность, экономичность и результативность, формулируемые, по возможности, в квантифицируемой (измеримой) форме.
- Основная проблема, которая ставится в этом подходе, состоит в том, как обеспечить нужный результат с наименьшими затратами или, как вариант, как получить максимальный результат при заданных затратах.
- Характерным признаком данного подхода является использование понятия «государственный менеджмент» (public management) в качестве синонима понятию «государственное управления».

Особенности ГУ

- ▣ а) государственное управление – это конкретный вид деятельности по реализации единой государственной власти, имеющий функциональную и компетентностную специфику, осуществляемый исполнительно-распорядительными органами государственной власти (органами управления);
- ▣ б) суть государственного управления заключается в практически организующем характере этого вида деятельности (в желании, умении и способности органов управления организовать практическое исполнение общих предписаний и норм);

- ▣ в) государственное управление – это подзаконная деятельность административного, исполнительно-распорядительного характера. Органы управления осуществляют проведение в жизнь законов и других общих предписаний президентской и правительственной власти, используя юридически властные полномочия, т.е. распоряжаясь они исполняют законы;
- ▣ г) государственное управление – это исполнительная деятельность, имеющая непрерывный и циклический характер, осуществляемая в процессе повседневного и непосредственного руководства хозяйственным, социально-культурным и административно-политическим строительством.

Атаманчук Г.В.

Государственное управление

Местное самоуправление

Менеджмент,
общественное
управление

Групповая
саморегуляция

Эксплицитное
поведение
человека

Особые свойства ГУ

- наличие специфического субъекта – органов государственной власти и их должностных лиц, порядок формирования и функционирования которых четко регламентирован Конституцией, федеральным законодательством, иными нормативными правовыми актами
- наличие у субъекта управления властных полномочий – государственное управление представляет собой способ реализации государственной власти и распространяется на все общество;
- масштаб охватываемых управлением общественных явлений – государственное управление направлено на согласование интересов и действий всех граждан и социальных групп общества, удовлетворение потребностей всего населения, а не отдельных граждан, на защиту совместных интересов;
- право государства на применение в процессе управления методов принуждения.

Субъекты государственного и муниципального управления

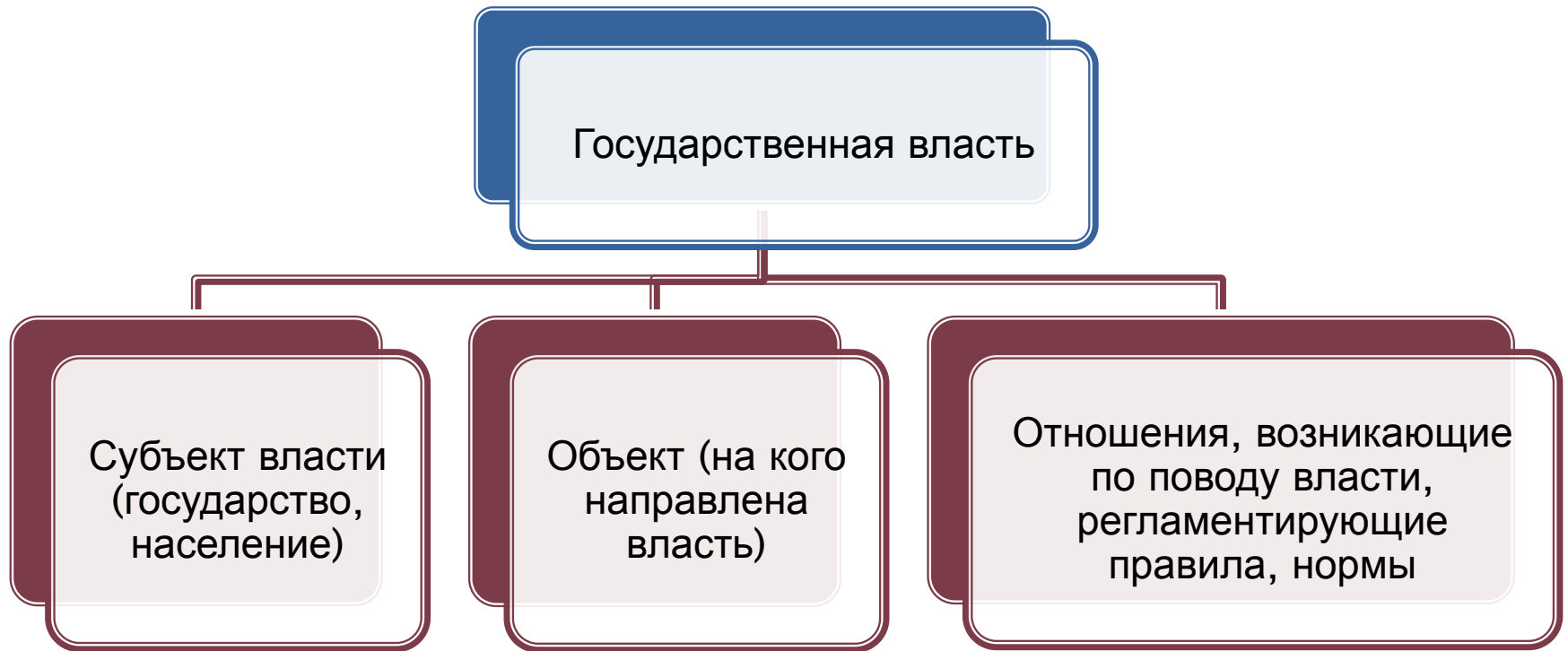
- В широком смысле - система органов государственного управления и местного самоуправления, политические партии, общественные, профессиональные движения, союзы, ассоциации, объединения, лоббисты, СМИ, коммерческие и некоммерческие организации, граждане государства.
- В узком смысле - непосредственные субъекты государственного и муниципального управления представлены законодательными, исполнительными, судебными и контрольными органами на федеральном, региональном и местном уровнях управления.
- Согласно конституции субъектами государственного управления в России являются Российская Федерация (федеративное государство) в целом, так и ее отдельные субъекты - республики, края, области, города федерального подчинения, автономная область, автономные округа (ч. 1 ст. 65 Конституции РФ), являющиеся государственными образованиями.

Объекты государственного и муниципального управления

Классифицируют исходя из сущности, содержания и задач государственного и муниципального управления по следующим основным признакам:

- принадлежность объекта к той или иной форме общественной собственности (федеральная, собственность субъекта Федерации, муниципальная);
- характер продукции или услуг, производимых субъектом хозяйствования (потребляется внутри страны, региона, муниципального образования, имеет межрегиональное потребление, экспортная продукция и др.);
- характер и степень воздействия субъекта хозяйствования на экономические, социальные, экологические и другие процессы в регионе;
- место и роль в воспроизводстве условий жизнедеятельности населения, удовлетворение потребностей людей вне сферы производства (охрана здоровья, удовлетворение потребностей в образовании и культуре, социальной защите и поддержки).

Структура государственной власти



Признаки государственной власти

- ▣ *публичность* – распространение власти на все население государства и реализация ее специально сформированным для этого аппаратом управления;
- ▣ *универсальность* – этот признак состоит в том, что власть имеет распространение на все области общественной жизни;
- ▣ *верховенство* – свойство государственной власти подчинять себе другие виды социальной власти, кроме власти народа своей страны;
- ▣ *законодательная прерогатива* – существование монопольного права на выработку юридических норм;
- ▣ *легитимность* – соответствие надеждам, ожиданиям народа, который населяет государство, интересам его большинства;
- ▣ *легальность* – соответствие действующего законодательства Конституции Российской Федерации;
- ▣ *использование системы налогов*;
- ▣ *использование государственного принуждения* - легальное употребление силы с помощью специально созданного правоохранительного (карательного) аппарата (суда, армии, полиции и т. д.);
- ▣ *деление всего населения только по территориальному признаку.*

Разделение власти

- В основе построения органов власти лежит принцип разделения властей (фр. *separation des pouvoirs*, лат. *trias politica*) - принцип, согласно которому государственная власть должна быть разделена на независимые друг от друга (но при необходимости контролирующие друг друга) ветви.
- Впервые этот принцип был впервые предложен Джоном Локком, а введён в научный оборот Шарлем-Луи де Монтескье в 1748 году.
- В соответствии с ним выделяют 3 ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную власти.

ВЕТВИ ВЛАСТИ

Законодательная

Исполнительная

Судебная

Органы, не относящиеся ни к одной из ветвей власти (контрольно-ревизионная)

Законодательная власть

- Принадлежит отдельному государственному органу, занимающемуся разработкой законодательства. Цель данной власти - издание законов.
- В данной ветви публичной власти отсутствуют властная иерархия и система административного подчинения. В функции законодательных органов также входит утверждение правительства, утверждение изменений в налогообложении, утверждение бюджета страны, ратификация международных соглашений и договоров, объявление войны.
- Общее наименование органа законодательной власти - парламент. Например, в России законодательная власть представлена двухпалатным Федеральным Собранием, в которое входят Государственная дума и Совет Федерации, в регионах - законодательными органами (парламентами).
- При *парламентской форме правления* законодательный орган представляет собой верховную власть, а монарх или президент, исполняет в основном представительские функции и не располагает реальной властью. При *президентской форме правления* президент и парламент избираются независимо друг от друга. Законопроекты, прошедшие через парламент, утверждаются главой государства - президентом, который имеет право роспуска парламента.

Исполнительная власть

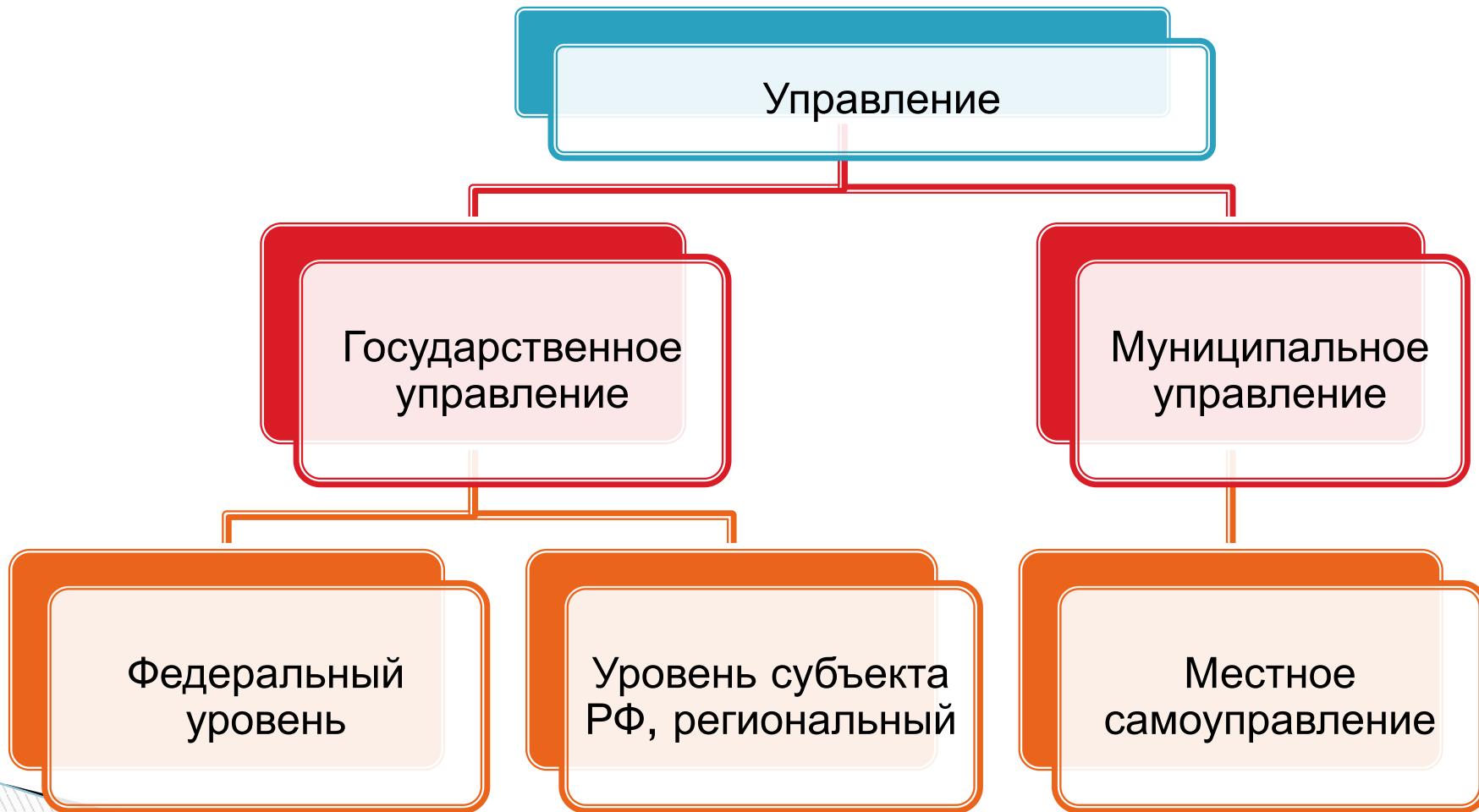
- ▣ *Исполнительная власть* осуществляет в разных государствах исполнительную и распорядительную деятельность.
- ▣ *Исполнительно-распорядительная деятельность* - вид деятельности государственных органов исполнительной власти и органов системы местного самоуправления (глав муниципальных образований и подразделений их аппарата), направленной на организацию исполнения законов.
- ▣ В необходимых случаях она сопровождается принятием в рамках закона нормативных правовых актов (постановлений, распоряжений и др.). Например, в распоряжении государственной и/или муниципальной собственностью и в распорядительных действиях, адресованных субъектам управления ею: должностным лицам и гражданам, вступающим в общественные отношения в данной сфере.
- ▣ В зависимости от территориального масштаба деятельности и административно-территориального деления страны органы исполнительной власти делятся на центральные (федеральные), субъектов РФ (республик, краев, областей) и местные (муниципальные).

Судебная власть

- ▣ *Судебная власть* – это власть, основной функцией которой является правосудие.
- ▣ *Правосудие* (юстиция) – вид правоохранительной и правоприменительной государственной деятельности, в результате которой реализуется (проявляется) судебная власть.
- ▣ Под судебной властью также понимается деятельность специальных государственных органов – судов – по рассмотрению и разрешению гражданских, уголовных, административных и арбитражных дел, осуществляемая в особом процессуальном порядке при неуклонном соблюдении требований закона.
- ▣ Структура судебных органов в России, например, судебная власть осуществляется посредством гражданского, административного и уголовного судопроизводства и основана на системе принципов, характеризующих отдельную грань правосудия: законность; осуществление правосудия только судом; независимость судей; осуществление правосудия на началах равенства всех граждан перед законом и судом; обеспечение права на судебную защиту; участие граждан в осуществлении правосудия; гласность правосудия (открытости судебного разбирательства); защита законных интересов личности; состязательность и равноправие сторон при рассмотрении дела в суде; родной (национального) язык судопроизводства.
- ▣ Систему федеральных органов судебной власти образуют Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд, а также другие федеральные суды.

Система государственного и муниципального управления

Уровни управления



Система ГМУ

- **Система государственного и муниципального управления** – это целостная система управления делами общества путем использования единой по своей природе публичной власти народа (Чиркин В.Е.).
- Государственное и муниципальное управление в России, как и в других странах, имеет много различных сторон: управление экономикой, социальными и политическими процессами, культурой, некоторыми аспектами духовной жизни общества, поведением людей, имеющим общественное значение.
- В каждой из этих сторон - своя сфера регулирующей деятельности органов государства (Федерации), субъектов РФ, органов местного самоуправления в муниципальных образованиях. Каждая из них имеет свои особенности.

Система ГУ

- ▣ Это система, включающая институты и процессы государственного управления, социальная функция которых заключается в организации и осуществлении регулятивной деятельности государства и проведении государственной политики, а также обеспечении влияния общества на государство как субъекта управления (Г.Л.Купряшин).

Методологические подходы



Тоталитарный подход

- Акценты делаются на необходимости сильной государственной власти (в некоторых случаях — диктатуры определенного социального слоя в обществе или персональной диктатуры вождя), осуществляется фактическое слияние органов государства, правящей партии (обычно — коммунистической, но бывают и другие ситуации), общественные объединения подчинены правящей партии и органам государства, местное самоуправление отменяется, все органы публичного управления в территориальных коллективах объявляются органами государственной власти.
- При тоталитарном подходе к управлению действует административно-командная система управления.

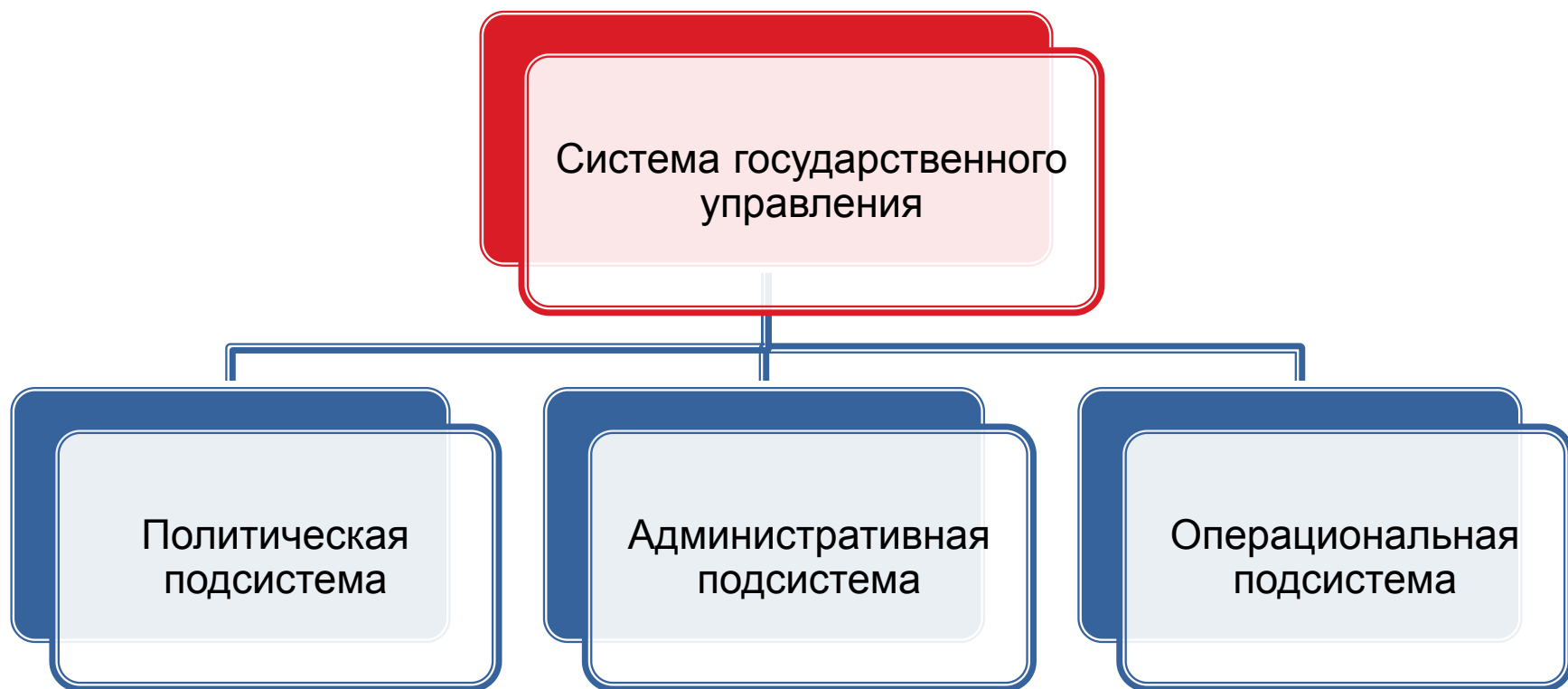
Демократический подход

- Представлен огромным количеством различных школ, в том числе связанных с идеями «государства-зла» и «государства-добра», «государства — ночного сторожа» и государства - всесильного регулятора, отстаивающих приоритет экономических или политических методов управления, концепциями государства всеобщего благоденствия и государства, создающего лишь благоприятные условия для деятельности индивида, идеями «рациональной бюрократии», технократии и другими концепциями, требующими, с одной стороны, разделения государственного и муниципального управления, с другой — характеризующими муниципальные органы как «агенты государства».
- При всех различиях демократические концепции опираются на общие постулаты управления — общечеловеческие ценности, принципы политического и идеологического плюрализма, разделения властей, господства права, признание местного самоуправления и т.д.

Государственно-религиозный подход

- ▣ Теократический или клерикальный подход к публичному управлению например характерен для государств мусульманского фундаментализма (Иран, Саудовская Аравия и др.).
- ▣ Концепции *мусульманского фундаментализма* об управлении связаны с идеями халифата как лучшей формы управления, с отрицанием выборов в органы государства (они заменяются назначением монархом совещательного совета — аш-шуры при правителе). Вместо участия граждан в управлении используется практика меджлиса (прием в установленные дни любого «правоверного» главой государства, который одновременно является имамом — религиозным главой, и членами его семьи).

Система ГУ



Политическая подсистема

- Определяет необходимость и границы управленческих действий, а также формирует правительственную стратегию, соотнося цели и ресурсы предполагаемых действий в процессе создания и осуществления государственных программ.
- В этой подсистеме с помощью конституционных правил определяются полномочия органов государственной и муниципальной власти, что обеспечивает распределение ресурсов, предпочтений и ценностных ориентиров между центральными и местными органами, исполнительными и представительными, выборными и назначаемыми, взаимоотношения между политическими целями, правовыми нормами и образцами реального регулятивного воздействия и т.д.
- На этом уровне разрабатываются основные ориентиры и принципы институционального устройства государственного управления.

Административная подсистема

- Включает институты и процессы, обеспечивающие осуществление полномочий органов управления, структурированных по отраслевому, функциональному, территориальному критериям.
- Деятельность этих органов определяет успех или неуспех разработанных программ.
- В эту подсистему входят управленческие процессы, на организационном уровне близкие к практике менеджмента частных организаций, где основную роль играют финансовый, кадровый и информационный менеджмент для получения нужных результатов оптимальным для наличных условий способом.
- Важнейшее место в изучении административной подсистемы занимает комплекс вопросов подбора, расстановки, подготовки управленческого персонала, отношения, складывающиеся между работниками государственного аппарата при выполнении ими служебных функций.
- Сюда входят цели, задачи и функции аппарата государственных органов, механизм включения индивида в структуры государственной администрации, порядок продвижения по службе, разрешение трудовых споров и иных конфликтов внутри администрации, формирование лидерских качеств, мотивация работников государственного аппарата и т. д.

Операциональная подсистема

- Включает институты и процессы, поддерживающие технологии деятельности государственных служащих, например, создание и информационное сопровождение функционирования порталов государственных услуг и сайтов органов государственного управления в Интернете, организация документооборота, ведение баз данных и т.д.
- Сюда можно отнести службу «одного окна», институт электронной подписи, статистический учет.
- Операциональная подсистема отвечает за непосредственное удовлетворение социальных потребностей в услугах государственного управления, превращаемых в конкретные продукты (результаты), которыми пользуется общество в целом и отдельные граждане или их организации.
- В операциональной подсистеме бóльшая часть деятельности тщательно спланирована и бюрократизирована.

Регулирующее
воздействие
ГУ на
общество

Политическое
регулирование

формулирование стратегии
развития и принятие
нормативных решений, а также
выработка государственных
программ по приоритетным
направлениям общественного
развития

Административное
регулирование

механизм реализации государственной политики и решение текущих регулятивных задач, которые выполняются государственными служащими.

Идеальная модель «качественного» ГУ (good governance)

- 1. Должна быть четко обозначенная государственная стратегия, определяющими факторами которой являются общественные цели и задачи.
- 2. В системе государственного управления, включающей множество подсистем, необходим центр управления — выборное государственное должностное лицо (президент, губернатор, мэр и т.д.) с четкими и достаточными полномочиями, а также с соответствующей ответственностью и подотчетностью электорату.
- 3. На каждом уровне управления (федеральном, региональном, местном, отраслевом, организационном) необходимо обеспечить а) четкое разделение заданий и функций, б) справедливое распределение ресурсов в соответствии с принятыми в обществе ценностями, в) структурное взаимодействие для осуществления деятельности и г) компетентное лидерство и внутреннюю координацию.
- 4. Для осуществления стратегии должны быть образованы и разработаны соответствующие ей методы организации. Методы и процедуры следует подвергать непрерывному пересмотру с учетом опыта, изменений, потребностей и научных данных.
- 5. Необходимо обеспечить всеобъемлющие средства взаимодействия — каналы коммуникации, которые содействуют пониманию и координации работы.

Оценка качества ГУ

- ▣ Governance Matters (Качество государственного управления) — глобальное исследование и сопровождающий его рейтинг стран мира по показателю качества и эффективности государственного управления.
- ▣ Рассчитан по методике Всемирного банка (The World Bank).

Основные индексы (Worldwide Governance Indicators):

- ▣ **Учёт мнения населения и подотчётность государственных органов (Voice and Accountability)** — индекс включает показатели, измеряющие различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Показатели этой категории измеряют степень возможности участия граждан в выборе правительства и других органы власти, степень независимости прессы, оценку уровня свободы слова, свободы объединений, других гражданских свобод.
- ▣ **Политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence)** — индекс включает показатели, измеряющие стабильность государственных институтов, вероятность резких перемен, смену политического курса, дестабилизации и свержения правительства неконституционными методами или с применением насилия.
- ▣ **Эффективность работы правительства (Government Effectiveness)** — индекс включает показатели, измеряющие качество государственных услуг, качество разработки и реализации внутренней государственной политики, уровень доверия к внутренней политике, проводимой правительством, качество функционирования государственного аппарата и работы государственных служащих, их компетенцию, степень их независимости от политического давления и так далее.

- ▣ **Качество законодательства** (Regulatory Quality) — индекс включает показатели, измеряющие способность правительства формулировать и реализовывать рациональную политику и правовые акты, которые допускают развитие частного сектора и способствуют его развитию. С его помощью фиксируются меры, противоречащие рыночной экономике, такие как неадекватный контроль уровня цен и банковской сферы, чрезмерное регулирование развития бизнеса, торговых отношений и так далее.
- ▣ **Верховенство закона** (Rule of Law) — индекс включает показатели, измеряющие степень уверенности различных субъектов в установленных законодательных нормах, а также соблюдения ими этих норм, в частности, эффективность и предсказуемость законодательной системы, уровень преступности и отношение граждан к преступлению, отношение к исполнению контрактных обязательств, эффективность работы полиции, судов и так далее.
- ▣ **Сдерживание коррупции** (Control of Corruption) — индекс включает показатели, измеряющие восприятие коррупции в обществе (коррупция понимается как использование общественной власти с целью извлечения частной выгоды), степень использования государственной власти в корыстных целях, существование коррупции на высоком политическом уровне, степень участия элит в коррупции, влияние коррупции на развитие экономики и так далее.

Рейтинг от 0 до 100 баллов (1996-2013гг)

Государ СТВО	1	2	3	4	5	6
<u>Россия</u>	18.96	22.27	43.06	37.32	24.64	16.75

Задание

«Сложность будет отличительной чертой нашего времени. Повсеместно будет возрастать спрос на все более высокие уровни человеческого капитала. Страны, которые правильно воспримут эту тенденцию, компании, понимающие, как мобилизовать и применить этот человеческий капитал, станут главными победителями. Что касается прочих стран, не понимающих тенденцию и не реагирующих на нее адекватно, то их граждан ожидает все большая отсталость и все более горькая нужда, а всех нас из-за этого ожидают большие проблемы...» *(профессор Школы бизнеса Чикагского университета Марвин Зонис)*

-
- Какова роль государственного управления в развитии и использовании человеческого капитала страны и при каких условиях потенциал человеческого капитала остается нереализованным?