

Государственное и муниципальное управление зарубежных стран

Тема I

ВВЕДЕНИЕ В КУРС «ГМУ ЗС»

- 1. Предмет и задачи курса**
- 2. Базовые понятия курса**
- 3. Методология исследования ГМУ ЗС**

- **Объект исследования:** системы государственного и муниципального управления стран мира
- **Предмет:** особенности и степень эффективности систем государственного и муниципального управления в различных странах мира
- **Цель курса:** *сравнительный анализ специфики и эффективности систем государственного и муниципального управления в зарубежных странах для оптимизации системы ГМУ в Российской Федерации*

Значение

- Успешная работа в органах государственной власти субъекта Российской Федерации и органах местного самоуправления предполагает знание не только общетеоретического материала, федерального и регионального законодательства, но и опыта государственного и муниципального управления в зарубежных странах.

Связь ГМУ ЗС с другими дисциплинами

Политология

теория государства
и права

история государства
и права

история
политических
учений

ГМУ ЗС

конституционное
право Российской
Федерации,
зарубежных стран

общая теория
управления,
теория организации

Задачи курса

- Формирование:
- ***профессиональной эрудиции управленца в сфере ГМУ***
- представлений о структуре органов государственной власти, опыте организации государственного управления и местного самоуправления в различных странах мира,
- ***о тенденциях его развития, методологии сравнительного анализа практики государственного устройства и управления,***
- способности оценки зарубежного опыта с позиции возможностей его использования в российской практике
- ***Извлечение передового опыта реформирования систем ГМУ в ведущих странах мира***

Литература (основная)

- 1. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления: учебник для студентов вузов. 2-е изд. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.
- 2. Старцев Я.Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. Курс лекций [эл. ресурс]. 2005. URL: http://sbiblio.com/biblio/archive/starcev_gos/00.aspx
- 3. Лебедева Т.П., Михайлова О.В. Государственное управление в зарубежных странах: опыт административных реформ. М.: Изд-во МГУ, 2011.
- **Доп.**
- Кузин В.И., Зуев С.Э. Организационно-правовые основы системы государственного и муниципального управления: учеб. Пособие. М.: Дело, 2011. (росс. и зарубежн. опыт)
- Старцев Я.Ю. Основы политического государственного управления: Учебное пособие. Екатеринбург: УрАГС, 2005.

Школы и направления науки ГУ в РФ

- **политико-административное** (Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ; видные представители – О.Ф. Шабров, В.С. Комаровский, М.Г. Анохин);
- **политико-менеджеральное** (МГУ им. М.В. Ломоносова; А.И. Соловьев, Г.В. Пушкарева, С. Г. Туронок и др.);
- **политико-сетевое** (Санкт-Петербургский госуниверситет; Л.В. Смогунов, А.П. Альгин, В. П. Милецкий)

2. Основные понятия курса

- Управление
- Руководство (governance)
- Государственное управление
- Муниципальное (местное) управление

2.1. Понятие управления

- функция организованных систем, обеспечивающая сохранение их структуры, поддерживающая установленный режим деятельности и реализующая цели этой деятельности («Философская энциклопедия»)
- *Козырев Геннадий Иванович:*
- **Управление - систематическое, целенаправленное воздействие субъекта управленческой деятельности на управляемый объект с целью его упорядочения, сохранения и развития.**

“governance” руководство

- **Концепция сформировалась в конце 1990-х – нач. 2000 гг.**
- отличается и от простого **администрирования**, когда источником политических решений выступает политическая верхушка иерархической лестницы государственной власти и управления,
- и от **рыночной модели** государственного управления с ее акцентом на торговой сделке, в которой каждый участник пытается максимизировать свой особый интерес.
- **Государственное управление предстает здесь одним из субъектов общественно-политического процесса по выработке согласованного политического решения совместно со структурами гражданского общества.**

“governance”: новые черты

- 1) государственное (шире – публичное) управление рассматривается как **функция общественной координации**, выполнять которую призваны не только профессионалы-управленцы, но и структуры и институты гражданского общества;
- 2) государственные дела, государственные органы и организации становятся **публичными и открытыми для общественной дискуссии**, а последняя становится важным ресурсом выработки политико-управленческих решений.
- 3) *основанием выработки политических и организационно-управленческих решений становится стремление к достижению **общего блага, общего интереса**, которые определяются и государством, и общественными участниками процесса; **никто не обладает правом узурпировать выражение общего интереса.***

“governance”: новые черты (2)

- 4) государственное управление как управление общественными делами подвергается оценке не только с точки зрения прагматических критериев эффективности, но включает политико-моральные критерии; **этический кодекс становится важной составной частью оценки управленческой деятельности.**
- 5) процесс политико-управленческой деятельности становится насыщенным новыми формами и механизмами, включающими такие составляющие, как **общественная экспертиза, общественные форумы, государственно-общественные комиссии и т. д.**

“governance”

- *В новой концепции управления подчеркивается, что ни государство само по себе, ни гражданское общество в отрыве от государства не способны создать действенный механизм для решения общественных проблем.*
- **Реализуясь посредством переговоров между государственными и негосударственными структурами, заинтересованными в совместных усилиях для достижения взаимоприемлемого результата, оно способно более эффективно удовлетворять общественные потребности, т.е. вырабатывать социально значимые решения**

Таблица. Директивная и коммуникативная модели политического управления

Модель управления	Субъекты управления	Способы принятия политического решения	Обратная связь, мониторинг, коррекция решения
Директивная	Государственная власть (правлящая элита)	Закрытый, внутриэлитарный	Минимальные (либо отсутствуют)
Коммуникативная	Государственные и негосударственные политические акторы, общественность	Диалог государственной власти, партий, групп интересов, актива гражданского общества	Постоянные, максимальные

Государственное управление

- **Особенностями государственной организации общества, как вида управления являются:**
 - а) масштабность, распространённость управляющего воздействия на все общество и даже (при определенных условиях) выходящее далеко за его пределы в рамках проводимой международной политики.**
 - б) властный характер, так как государственное управление - это процесс реализации государственной власти, который является мотивированным, целенаправленным, соответствующим образом стимулируемым, волевым, а в необходимых случаях опирается на силовое принуждение.**
 - в) возможностью использования в своей управленческой деятельности всех имеющихся в обществе ресурсов.**

Государственное управление

```
graph TD; A[Государственное управление] --> B[Политическое управление]; A --> C[Государственное администрирование];
```

Политическое управление

Осуществляют депутаты парламента, руководители исполнительных органов власти (президент, премьер-министр,

Реализация стратегических функций политической государственной власти

Государственное администрирование

Деятельность профессиональных госслужащих по осуществлению государственной политики и оказанию

Преимущественно оперативные функции: осуществление текущих управленческих задач, исполнение решений правительства

Муниципальное управление (местное самоуправление)

- Местное самоуправление представляет собой относительно **самостоятельный институт власти, организационно обособленный от системы государственных органов.**
- Из двух основных составляющих МСУ: властной и хозяйственной, в отличие от государственной власти на муниципальном уровне преобладает хозяйственная. Власть местному самоуправлению нужна потому, что эти решения **обеспечивают функционирование муниципального хозяйства и способствуют созданию благоприятных условий для проживания местного населения.**
- Поэтому особенности МСУ более конкретны и **узконаправленны**, нежели особенности государственного управления.

Основные принципы муниципального управления:

- подзаконность (функционирование МСУ в рамках, заданных общегосударственным законодательством);
- принцип выделенных компетенций (наличие у органов МСУ определенных полномочий);
- принцип ресурсной обеспеченности (наличие собственных ресурсов, достаточных для обеспечения органами МСУ своих полномочий);
- выборность (требование обязательных выборных органов в системе МСУ);
- самостоятельность в решении местных вопросов

3. Методология исследования ГМУ ЗС

- Совокупность методов исследования, а также оценки и проектирования систем управления государственного и муниципального уровней
- ВАЖНЕЙШИЕ МЕТОДЫ (ПОДХОДЫ)
- Сравнительный (компаративный)
- Системный
- Институциональный
- Рыночный
- Сетевой (теория политических сетей)

Сравнительный (компаративный)

- Сравнительный метод заключается в сопоставительном изучении систем государственного и муниципального управления в различных странах или регионах одной и той же страны на разных этапах развития.
- При этом выявляются общие черты, различия и особенности развития, изменения и их причины.

«Все познается в сравнении» (Рене Декарт, Фридрих Ницше)

Сравнительный (компаративный) метод: ЗНАЧЕНИЕ

- Сравнение выполняет 2 важные функции.
- Во-первых, только на основе сравнительного материала можно делать какие-то теоретические выводы о природе, функциях и тенденциях развития государственного и муниципального управления. **Опыт одной страны по определению ограничен и, взятый изолированно, никакую разумную теорию породить не способен.**
- Во-вторых, часто зарубежный опыт играет роль своего рода зеркала, без которого не увидеть **ни собственных проблем, ни преимуществ**. Зачастую только сравнив с чем-то другим, мы обнаруживаем, что вещи привычные и естественные уникальны. Наоборот, многое из того, что списывается на российскую специфику, на особый менталитет, ничего специфичного в себе не содержит, являясь прямым заимствованием (Я.Ю. Старцев).

Системный (системно-структурный) подход (метод)

- Системно-структурный метод эффективен при исследовании самоуправляющихся, управляющих и управляемых систем, **состоящих из множества взаимодействующих элементов.**
- Их анализ предусматривает изучение структуры элементов, их внутренних и внешних **связей**, выявление **системообразующих элементов.**

Социальные институты и и. метод

- **Социальные институты** — это социальные механизмы, устойчивые ценностно-нормативные комплексы, регулирующие разные сферы социальной жизни (брак, семья, собственность, религия), которые мало восприимчивы к изменениям личностных характеристик людей.
- **Институциональный метод** исходит из первоочередного анализа (в т.ч. сравнительного) социальных институтов, в т.ч. институтов гос. и муниципальной службы

Соц. институт и институционализация

- Термин «социальный институт» вобрал в себя как «институцию» (обычаи), так и собственно «институт» (учреждения, законы), объединил в себе как формальные, так и неформальные «правила игры».
- *чаще всего употребляемое значение термина «социальный институт» связано с характеристикой всякого рода упорядочения, формализации и стандартизации общественных связей и отношений. А сам процесс упорядочения, формализации и стандартизации называется институционализацией*

Соц. институт и

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ

- Процесс институционализации, то есть образования социального института, состоит из нескольких последовательных этапов:
- возникновение потребности, удовлетворение которой требует совместных организованных действий;
- формирование общих целей;
- появление социальных норм и правил в ходе стихийного социального взаимодействия, осуществляемого методом проб и ошибок;
- появление процедур, связанных с нормами и правилами;
- институционализация норм и правил, процедур, то есть их принятие, практическое применение;
- установление системы санкций для поддержания норм и правил, дифференцированность их применения в отдельных случаях;
- создание системы статусов и ролей, охватывающих всех без исключения членов института;

Соц. институт и институционализация

- **Интернализация** индивидами всех социокультурных элементов, формирования на их основе системы потребностей личности, ценностных ориентаций и ожиданий является важнейшим элементом **институционализации**.
- Другим важнейшим элементом институционализации является **организационное оформление социального института**. Внешне социальный институт представляет собой совокупность организаций, учреждений, лиц, снабженных определёнными материальными средствами и выполняющими определённую социальную функцию. Так, институт высшего образования приводится в действие социальным корпусом преподавателей, обслуживающего персонала, чиновников, которые действуют в рамках таких учреждений, как вузы, министерство или Госкомитет по высшей школе и т. д., которые для своей деятельности располагают определёнными материальными ценностями (зданиями, финансами и т. д.).

Соц. институт и институционализация

- Социальный институт образуется на основе социальных связей, взаимодействия и отношений конкретных индивидов, социальных групп и общностей. Но он, как и другие социальные системы, не может быть сведен к сумме этих лиц и их взаимодействий.
- Социальные **институты носят надындивидуальный характер**, обладают своим собственным системным качеством. Следовательно, социальный институт представляет собой самостоятельное общественное образование, которое имеет свою логику развития. С этой точки зрения **социальные институты могут быть рассмотрены как организованные социальные системы, характеризующиеся устойчивостью структуры, интегрированностью их элементов и определённой изменчивостью их функций.**

Рыночный подход к ГМУ

- **Формирование было вызвано рядом социальных обстоятельств в странах Запада в 1970-80х гг.:**
- Рост дефицита госбюджетов при возрастании гос. расходов
- Высокая затратность и неэффективность гос. бюрократии
- Увеличение числа пенсионеров при сокращении экономически активного населения
- Рост безработицы
- Повышение требований к качеству государственных услуг

Рыночный подход к ГМУ

- Главная проблема (и целевая установка):
- *Как создать правительство, которое работает эффективнее, а стоит дешевле?*
- *Экономический подход к управленческой практике и проведению административных реформ, основанный на предпосылках теории рационального выбора,*
- выразился в понятии перехода от государственного администрирования к государственному менеджменту.
- В центре – *проблема эффективности* – экономической, социальной, организационной.

Рыночный подход к ГМУ

- **Д. Осборн и Т. Гиблер. «Обновлённое управление», 1992:**
- Скорее предоставление возможности выбора потребителям, нежели их обслуживание;
- Процесс на основе рыночных, а не бюрократических установок;
- Ориентация на нужды потребителя, а не бюрократии;
- Зарабатывание, а не траты;
- Внимание скорее профилактике, чем лечению;
- Децентрализация и поощрение групповой работы;
- Потребитель действует на рынке публичных услуг, руководствуясь теорией рациональности

Недостатки рыночного подхода

- **подход основан на теории рационального выбора, а значит **вопросы этики, справедливости и морали** оказываются в данной теории **второстепенными**.**
- *Отсутствие этической составляющей в теории может привести к теневому разрастанию абсолютно неподконтрольного государственного аппарата, **росту коррупции, повышению налогов, цен на публичные услуги***

СЕТЕВОЙ ПОДХОД (ТЕОРИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ СЕТЕЙ)

- «Политическая сеть представляет собой набор относительно стабильных взаимоотношений по природе **неиерархических** и **взаимозависимых**, связывающих **многообразие акторов**, которые разделяют относительно политики **общие интересы** и которые **обмениваются ресурсами** для того, чтобы продвинуть эти интересы, признавая, что кооперация является наилучшим способом достижения общих целей» (Т. Börzel , 1998)
- *Теория предложена как альтернатива директивной модели управления с монополией гос. структур на принятие решений*

Особенности сетевого

управления

- **Во-первых**, сети представляют собой такую структуру управления публичными делами, которая **связывает государство и гражданское общество**; множество разнообразных государственных, частных, общественных организаций и учреждений, которые имеют некоторый общий интерес.
- **Во-вторых**, политическая сеть складывается для выработки соглашений в процессе обмена имеющимися у ее акторов ресурсами. Это означает, что существует **взаимная заинтересованность участников сети друг в друге**. Ресурсы могут быть распределены неравномерно, но независимо от степени их концентрации и определенного доминирования ряда участников сети последние вынуждены вступать во взаимодействие. Между участниками сети существует **ресурсная зависимость**.
- **В-третьих**, важной характеристикой политической сети выступает **общий кооперативный интерес**. Многие исследователи подчеркивают эту черту особенно, так как она отличает данную регулятивную систему от рынка, где каждый участник преследует прежде всего свои собственные интересы.

Особенности сетевого управления

- **В-четвертых**, с точки зрения выработки политических решений участники сети **не выстраиваются в некоторую иерархию**, где какая-либо организация имеет преимущество с точки зрения ее властной позиции. Все участники сети равны с точки зрения возможности формирования совместного решения по интересующему вопросу. Здесь наблюдаются не вертикальные, а **горизонтальные отношения**.
- **В-пятых**, сеть представляет собой договорную структуру, состоящую из набора контрактов, возникающих на основе **согласованных формальных и неформальных правил коммуникации**. В политических сетях действует особая **культура консенсуса**.

Политическая сеть

- В целом политическая сеть представляет собой *систему государственных и негосударственных образований в определенной сфере политики, которые взаимодействуют между собой на основе ресурсной зависимости с целью достижения общего согласия по интересующему всех политическому вопросу, используя формальные и неформальные нормы.*