



Предмет курса «Основы государственного и муниципального управления»



**доктор философских наук,
профессор
Бабинцев Валентин Павлович**

Вопросы

1. Предмет науки и учебной дисциплины «Основы государственного и муниципального управления»
2. История науки о государственном и муниципальном управлении

Литература

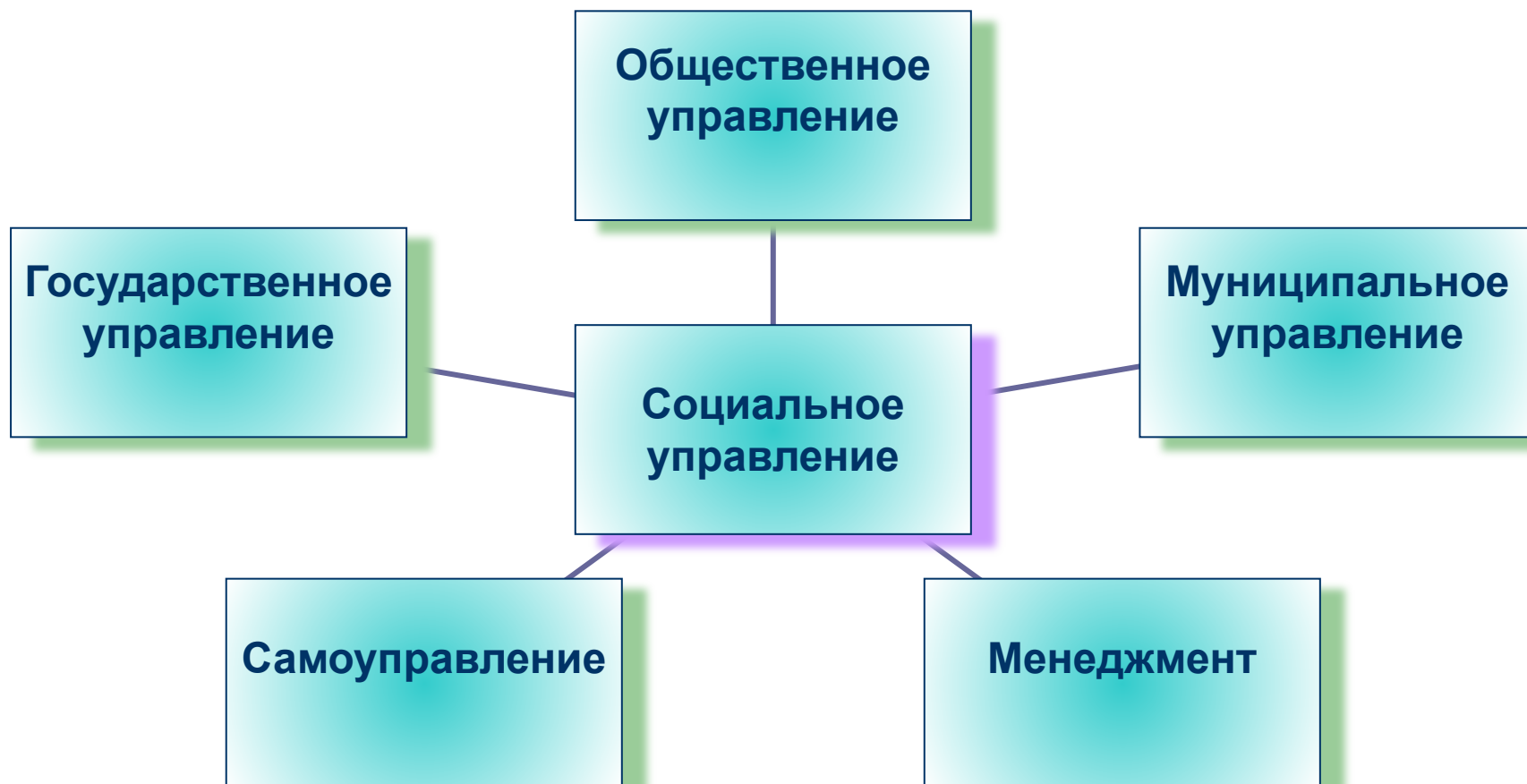
- **Глазунова Н.И.** Государственное (административное) управление. М.: Проспект, 2006. Раздел I. С.5-60.
- **Мухаев Р.Т.** Система государственного и муниципального управления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. Раздел I. С.5-67.
- Государственное управление: основы теории и организации / Под ред. **В.А. Козбаненко**. М.: Статус, 2002. Раздел I. §1–4. С. 2-40.
- **Зеркин Д.П., Игнатов В.Г.** Основы теории государственного управления. М.: Ростов-на-Дону: ИКЦ «МарТ», 2005. Гл.1. С.11-24.
- **Атаманчук Г.В.** Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2006. Глава 1. С.13-34.
- **Охотский Е.В.** Государственное управление в современной России. М.: МГИМО (У) МИД России, 2008. Т.1. С.24-38.
- **Система муниципального управления** / Под ред. В.Б. Зотова. М.: «ОЛМА-ПРЕСС», 2006. С. 12 – 58.

- 
- 
1. **Предмет науки и учебной дисциплины
«Основы государственного и
муниципального управления»**

Управление

- Деятельность, направленная на достижение целей (целенаправленная деятельность)

Виды социального управления



Общественное управление

- Управление людьми, осуществляемое негосударственными структурами (общественными объединениями, сетями)

Самоуправление

- Самостоятельность организации (личности) в решении своих проблем

Менеджмент

- Деятельность по реализации функций управления
- Управление собственностью

Парадигмы социального управления

Субъектно - объектная:

управление – воздействие субъекта на объект для достижения поставленных им целей

Субъектно - субъектная:

управление – взаимодействие субъекта и объекта для достижения совместно сформулированных целей

Объект ОГМУ

- Государство и местное сообщество (муниципальное образование)

Предмет ОГМУ

- Государственное управление и местное самоуправление (в том числе – муниципальное управление)

Объект ОГМУ

- Государство как универсальная общественно-политическая организация, наделенная публичной властью и специализированным аппаратом управления, осуществляющим управление обществом в пределах территории, на которую распространяются его полномочия

Универсальность государства

- Государство существует везде, где есть цивилизация

Теории происхождения государства

- Теологическая
- Классовая
- Патриархальная
- Теория насилия
- Договорная

Общественно-политическая организация

- Создается обществом и является главным субъектом властных отношений

Публичная власть

- Власть открытая для общества

Государственное управление

- Практическая, организующая и регулирующая деятельность государства, процесс его воздействия на общество (на общественную и частную жизнь людей) с целью ее упорядочения, сохранения и преобразования (**воспроизводства**)

Местное сообщество

- Население муниципального образования, объединенное коллективными интересами по решению вопросов местного значения

Местное самоуправление

- Форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения

Муниципальное образование

- Городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, либо внутригородская территория города федерального значения, в пределах которых осуществляется местное самоуправление

Определение МО в последней редакции ФЗ-131

- городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения

ФЗ - 131

- **«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**

- 
- В России более 22 тысяч муниципальных образований

Происхождение понятия

- Муниципалитет (нем. Munizipalität, фр. municipalité, от лат. **municipium**) — самоуправляемая административно-территориальная единица с чётко определённой территорией и проживающим на этой территории населением (обычно группа населённых пунктов, город, посёлок или деревня)

Муниципальное управление

- составная часть местного самоуправления, связанная с упорядочивающим **воздействием органов муниципального управления** (местного самоуправления) на муниципальное образование и взаимодействие с его субъектами

- Понятие «местное самоуправление» шире, чем понятие «муниципальное управление», поскольку включает непосредственное участие людей в решении проблем местного сообщества

Государственное управление и муниципальное управление

Государственное управление



Местное
самоуправление



Муниципальное
управление

- Таким образом, наряду с государством объект дисциплины «Основы государственного и муниципального управления» – муниципальное управление – часть местного самоуправления

Объект науки и учебной дисциплины

- явление, которое реально существует и исследуется

Объект всегда имеет онтологическое содержание !

Предмет науки и учебной дисциплины

- «срез» объекта, тот угол зрения, под каким исследуется объект

Предмет науки имеет гносеологическое содержание!

Предмет ОГМУ

- закономерности, связи и отношения, возникающие в процессе государственного и муниципального управления обществом

Общие черты государственного и муниципального управления

- Воздействие на общество в пределах определенной территории
- Субъектно-объектное взаимодействие
- В основе – целеполагание
- Практическая деятельность, специфический вид труда
- ***Использование административных практик***

Черты административного управления

- непрерывный и оперативный характер
- специфические функции и унифицированные технологии
- установление юридически функциональных режимов
- меры административного воздействия
- иерархически выстроенный аппарат
- профессионально подготовленный персонал
- административное усмотрение

Государственное и муниципальное управление

Государственное
управление

- суверенно
- принцип разделения властей
- приоритет принуждения

Муниципальное
управление

- подзаконно
- принцип разделения властей не обязателен
- акцент на стимулирование к участию

Три ветви власти в государстве

ветви власти

Законодательная
(представительная)

Исполнительная
(исполнительно-
распорядительная)

Судебная

Уровни государственного управления



Федеральный уровень

- Президент или иной глава государства
- Правительство
- Высший орган законодательной власти
- Высшие судебные органы

Региональный уровень

- Глава региона (субъекта Федерации)
- Высший орган законодательной власти региона
- Органы исполнительной власти региона
- Судебные органы

Две составляющих государственного управления

политическая



управление публичное,
основанное на
взаимодействии с другими
политическими институтами и
общественностью на основе
конкуренции и согласования
интересов

административная



практическая деятельность
государственных органов и
должностных лиц,
предполагающая использование
специфических технологий,
санкций и установление
административной
ответственности

Взаимосвязь уровней

- В субъектах РФ действуют территориальные представительства федеральных органов исполнительной власти
- На федеральном уровне существуют представительства субъектов РФ

территориальные представительства федеральных органов исполнительной власти в Белгородской области

- Управление Федеральной миграционной службы по Белгородской области
- Управление Федеральной службы безопасности по Белгородской области
- Управление Министерства внутренних дел по Белгородской области

- Представительство Правительства Белгородской области при Правительстве РФ

Государственное и местное самоуправление

- Согласно Конституции РФ ***органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12)***

Формы государственного регулирования местного самоуправления

Законодательное
регулирование

Экономическое
регулирование

Государственная
поддержка

Контроль и
надзор

Государственные
гарантии права



2. История науки о государственном и муниципальном управлении

Этапы развития науки о государственном управлении в Европе

1 этап

- Предыстория науки (до начала Нового Времени) XVII век

2 этап

- Новое Время (полицейстика, камералистика) XVII – XIX века

3 этап

- Новейшее время (концепции государственного менеджмента) XX – начало XXI века

Время возникновения науки

- Наука о государственном управлении возникает в форме **полицейстики** в XVII веке

Государственная мысль Нового Времени

Полицейстика (Николо де
Ламаре)

Камералистика (Иосиф
фон Зонненфельс)

Полицеистика (Николо де Ламаре (Деламар) - (1639 – 1723) «Трактат о полиции»)

- Идея аппарата управления - полиция – аппарат управления всеми государственными и общественными делами
- деятельность полиции имеет правовое регулирование
- цели управления – благочиние и благоустройство
- благочиние – безопасность
- благоустройство – развитие, наращивание потенциала

Полицеистика в России

- **Юрий Крижанич** (погиб в 1683)
- **Иван Тихонович Посошков** (1652 - 1726)
- **Иван Васильевич Платонов** (1805 – 1890)
- **Николай Федорович Рождественский** (1802 – 1872)

Ю. Крижанич

Наука об управлении народом:

- «королевское благочестие»
- «справедливое правление»
- «единство королевства»
- «оберегание от чужебесия»
- «союз с другими народами»
- «занятость»
- «жесткая сословная структура»

И.Т. Посошков

- ответственность чиновников
- государственный контроль и охранно-складская служба
- привлечение наемных специалистов
- прогрессивный налог
- избрание «бурмистров» из средних слоев
- присяга и наличие источников доходов как условие приема на государственную службу
- жалование чиновникам

Камералистика

- Camera – казна
- Камералистика – первоначально цикл административных и экономических дисциплин, преподававшихся в университетах

Иосиф фон Зонненфельс (1733 – 1817) – задачи государства

- Безопасность граждан
(граждане ничего не опасаются и могут спокойно трудиться)
- Материальное благополучие граждан
(граждане создают материальный достаток при содействии государства)

Камерализм как принцип управления

- Функциональность
- Специализация
- Регламентация
- Унификация

Основные этапы развития науки о государственном управлении в Новейшее Время

- **Институциональный:** начало XX века (В. Вильсон, М. Вебер)
- **Классический:** 20-е – 50-е гг. XX века (А. Файоль, А. Маслоу)
- **Рефлексивный:** вторая половина XX века (Дж. Уотсон, Б. Скиннер, П. Друкер и др.)
- **Технологический:** конец XX – начало XXI века (Д. Осборн)

В. Вильсон (1856 - 1924)

- необходимость разработки и реализации государственного менеджмента
- разделение государственного управления на административное и политическое
- соответственно этому делению существуют различные методы формирования органов государственного управления (выборы и конкурсный отбор)

М. Вебер (1864 – 1920)

- административные учреждения были и будут иерархическими
- каждое учреждение должно иметь собственную компетенцию
- государственные служащие должны назначаться на основе профессиональной квалификации
- денежное вознаграждение их должно соответствовать рангу
- профессия государственного служащего приравнивается к другим
- служащие не должны владеть учреждением, в котором работают
- важнейшие требования управления: дисциплина и контроль
- смещение с должности осуществляется вышестоящими инстанциями

Классическая школа государственного менеджмента

- Анри Файоль (1841 – 1925)
- Абрахам Маслоу (1908 – 1970)

Основные идеи классической школы

- эффективность государственного управления прямо зависит от стабильности общества
- государство должно быть устроено как многофункциональная иерархическая структура
- принципами построения государства являются: разделение властей, авторитетность и ответственность власти, единство руководства
- обязательность вознаграждения за государственную службу
- устойчивость персонала
- баланс централизации и децентрализации

Рефлексивный этап

- Системный подход (Людвиг фон Берталанфи – 1901 - 1972)
- Бихевиоризм (Джон Уотсон, Беррес Скиннер – 1904 - 1990)
- Ситуационный подход (Виктор Врум - 1932)

Системный подход

- Государственное управление рассматривается в качестве целостного образования, особое внимание уделяется связям между элементами

Бихевиоризм

- Особое внимание уделяется поведению человека в практике государственного управления, причины поведения устанавливаются по аналогии с коллективным поведением животных

Ситуационный анализ

- Оценка возможностей государства (отдельных структур) с учетом действующих в данный момент факторов (SWOT –анализ)

Технологический этап

- Концепция нового государственного управления

Концепция нового государственного управления (Дэвид Осборн – 1916 - 2009)

- государство – структура, аналогичная крупным корпорациям
- в государственном управлении должны использоваться типичные технологии менеджмента
- чиновник в принципе не отличается от менеджера
- население – клиенты государства-корпорации
- функция государства – оказание услуг
- методы управления следует взять из частного бизнеса
- государственные услуги должны быть регламентированы

Местное самоуправление в концепции федерализма (Дж. Мэдиссон - (1751–1836))

- Местное управление – четвертая власть
- Его следует контролировать
- На местном уровне действует принцип разделения властей

«Государственная школа» в России (Борис Чичерин (1828 – 1904), Сергей Соловьев (1820 - 1879))

- Местное самоуправление продолжение государственного
- Различается компетенция местного самоуправления и частноправовых самоуправляющихся обществ (последние – добровольны)

«Общественная школа» (Генрих Аренс (1808 – 1874) – Германия; Александр Васильчиков (1818 – 1881) – Россия)

- Идея самоуправляющейся общины, независимой от государства
- Местное самоуправление чуждо политике и должно заниматься хозяйственной деятельностью

Характеристики свободной общины

- Избираемость органов местного самоуправления (ОМС)
- Община решает 1) собственные дела, 2) дела, порученные государством
- Органы местного самоуправления – органы общины, а не государства
- Невмешательство государства в дела общины, только контроль за тем, чтобы община не выходила за пределы компетенции