

УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА:
**«ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И
МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ»**

Преподаватель:
Гетман Илья Борисович

**Кандидат юридических наук,
доцент кафедры ГМУ и ТД**

Рейтинг:

Когда человек не знает, к какой пристани держит путь, для него ни один ветер не будет попутным.

Сенека

№	Вид работы	Балл
1	Посещаемость, конспект лекций	0-25
2	Работа на семинарах	0-20
3	СРС:	0-15
	Курсовая работа	
	Творческая работа (НИДС, эссе, практические занятия)	0-10
	Презентация	0-10
4	Модуль	0-20
	ИТОГО	100

- Общая трудоемкость – $72+78=150$ часов
- Семинарские занятия по темам лекций
- СРС – 3 вида работ
- 90 и более баллов - автомат

По изучаемому учебному курсу вводится система критериев оценки качества освоения дисциплины и коэффициентов веса каждого критерия в общей оценке, выставляемой на экзамене:

- участие в лекционных занятиях и обсуждение материала – 25 %;
- участие в практических занятиях и выполнение заданий – 25 %;
- ответ на экзамене – 50 %

Цель курса «Основы ГиМУ»-
содействовать подготовке не
только эрудированного в
политологии и смежных
гуманитарных науках в смысле
некоего набора знаний
специалиста, но и профессионала
в области государственного и
муниципального управления,
способного нести ответственность
за результаты собственной
деятельности, осуществляемой в
масштабах сложных социальных
систем.

<http://www.kremlin.ru/>

<http://www.council.gov.ru/>

Совет Федерации Федерального
Собрания РФ

<http://www.duma.gov.ru/>

ЕДИНЫЙ ПОРТАЛ для
размещения информации о
разработке федеральными
органами исполнительной
власти проектов
нормативных правовых
актов и результатов их
общественного
обсуждения

<http://regulation.gov.ru/>

<http://genproc.gov.ru/>

<http://www.sledcom.ru/?m>

Целью лекционного курса является
не только передача студенту *знаний*
как объема информации, но и *умений*
применить это знание на практике.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (ВАС РФ) — высший судебный орган по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых [арбитражными судами](#) высший судебный орган по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами [России](#), осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и даёт разъяснения по вопросам судебной практики.

[Владимир Путин](#) Владимир Путин, выступая [21 июня](#) Владимир Путин, выступая 21 июня [2013 года](#) Владимир Путин, выступая 21 июня 2013 года на [Петербургском международном экономическом форуме](#) Владимир Путин, выступая 21 июня 2013 года на Петербургском международном экономическом форуме, предложил объединить в единый судебный орган Высший Арбитражный Суд и [Верховный Суд](#) Владимир Путин, выступая 21 июня 2013 года на Петербургском международном экономическом форуме, предложил объединить в единый судебный орган Высший Арбитражный Суд и Верховный Суд и внести соответствующие [поправки в Конституцию](#).

[7 октября](#) 7 октября [2013 года](#) Президент РФ внёс в Государственную Думу проект Закона РФ о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», которым Высший Арбитражный Суд РФ упраздняется, а его полномочия и штатная численность судей передаются Верховному Суду РФ.

[21 ноября](#) 21 ноября [2013 года](#) 21 ноября 2013 года [Госдума](#) 21 ноября 2013 года Госдума приняла законопроект об объединении Высшего Арбитражного суда в [Верховный суд РФ](#) во втором чтении.

[6 февраля](#) 6 февраля [2014 года](#) 6 февраля 2014 года [Президент России](#) [6 февраля](#) 2014 года Президент России [Владимир Путин](#) подписал закон об

Что собой представляет в настоящее время система государственного и муниципального управления?

- *Какова законодательная основа организации и деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления?*
- *Какие политические и правовые средства используются для реформирования системы государственного и муниципального управления, достижения эффективности деятельности органов власти и их перехода к инновационным управленческим технологиям?*
- *Какие наиболее актуальные проблемы необходимо решить, в том числе и путем принятия новых правовых актов, их мониторинга, расширения правовых экспертиз и экспериментов, информатизации системы управления, чтобы обеспечить качество публичных услуг?*
- *Обеспечивает ли действующее законодательство реформирование служебных отношений, подготовку необходимых кадров для системы государственной и муниципальной службы, повышение их ответственности, в том числе и за коррупционные правонарушения?*

Постановление Правительства РФ о раскрытии информации от 25.08.2012 № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения» обязывает разработчиков проектов правовых актов

- размещать уведомление о разработке проекта и текст проекта на едином портале в Интернете.**
- В уведомлении указываются адреса, по которым заинтересованные лица могут представить свои замечания и предложения.**
- Постановление обязывает разработчика изучить поступившие в установленный срок предложения.**
- Разработчик обязан разместить на сайте сводку поступивших предложений с указанием своей позицией по каждому из них.**
- Постановление содержит слова «доработанный с учетом предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения, проект».**

Лекция №1. (2 часа)

Введение в дисциплину: предмет, задачи и методы курса.

Лекция №2. (2 часа)

**Развитие системы знаний о
государственном и муниципальном
управлении**

***СЕМИНАР №1 (4 часа): Введение в дисциплину.
Система государственного и
муниципального управления как объект и
предмет исследования***

Основные положения лекции №1

Предмет и содержание курса «Основы государственного и муниципального управления». Задачи изучения дисциплины. Взаимосвязь курса с другими учебными дисциплинами.

Организация и функционирование единой системы государственного и муниципального управления. Публичная власть как системообразующий фактор государственного и муниципального управления.

Специфика организации системы государственного и муниципального управления: основные подсистемы, отношения с обществом как внешней средой. Принципы и закономерности функционирования и развития системы государственного и муниципального управления. Соотношение общих принципов управления и принципов организации государственного управления.

Государственное управление как научная дисциплина. Проблемная область изучения государственного и местного управления. **Объект и предмет исследования государственного и муниципального управления.**

Основные положения лекции №2

Возникновение отрасли знаний о государственном управлении. Крупнейшие государственные системы древности: постановка и решение основных проблем управления.

Доктрина разделения ветвей власти как крупнейшее достижение Нового Времени в разработке проблем государственного управления. Становление основных направлений научного исследования государственного управления.

Философское и идеологическое обоснование исследования и реализации государственного управления.

Междисциплинарные связи знаний о государственном и муниципальном управлении.

Институциональная подсистема государственного и муниципального управления. Понятие о государственной администрации. Основные цели, функции и задачи государственной администрации. Орган государственного управления: статус, основные признаки. Основные виды административных полномочий.

КОНСТИТУЦИЯ РФ

Мы, многонациональный народ Российской Федерации, соединенные общей судьбой на своей земле, утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие, сохраняя исторически сложившееся государственное единство, исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость, возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы, стремясь обеспечить благополучие и процветание России, исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, сознавая себя частью мирового сообщества, принимаем КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

«Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

1.1. Методология профессионального знания и практической государственной деятельности.

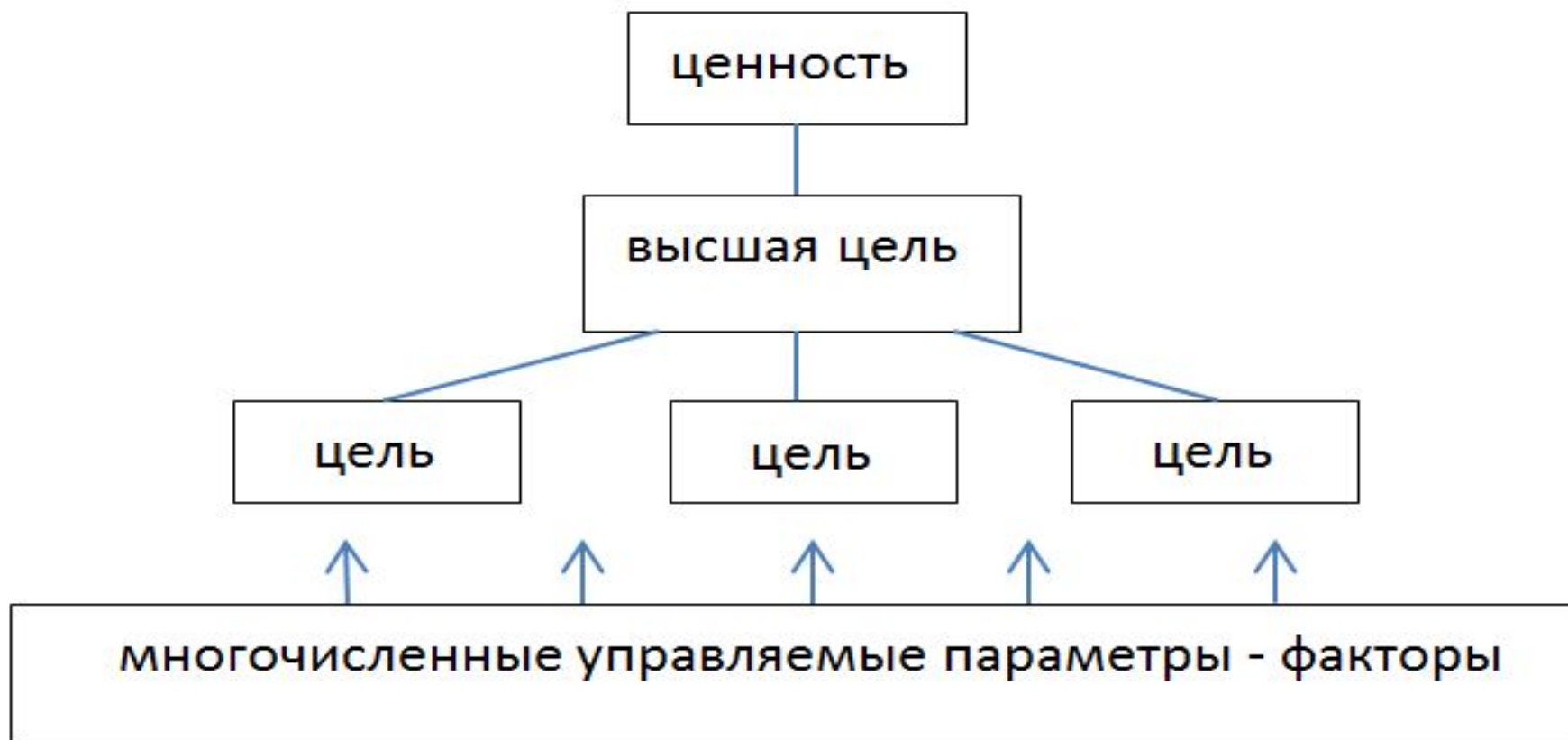
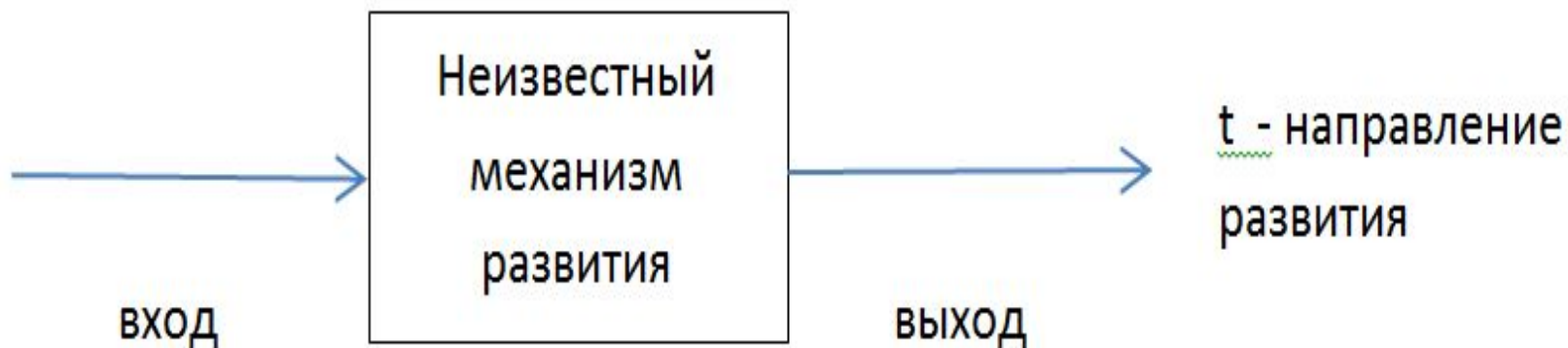
Государственное управление имеет дело с объектом, который можно обозначить **как сложную социальную систему.**

Если **управление** – это целенаправленное воздействие на состояние объекта и факторов его изменчивости, то для того, чтобы оно было эффективным, то есть могло бы привести объект к желаемому состоянию, нужно знать исходное состояние объекта, его свойства. Описание объекта, то есть выявление его свойств, осуществляется на основе анализа, который, в свою очередь, имеет два вида: **пространственно - статический, или структурно-системный и динамический:**

Признаки гос. управления

- 1. проявляется посредством совместной деятельности людей, организует их для такой деятельности в соответствующие коллективы и организационно оформляет**
- 2. ставит перед собой цель упорядочение совместной деятельности путем обеспечения согласованных индивидуальных действий участников такой деятельности с помощью влияния на их поведение (волю)**

- 3. выступает в роли регулятора управленческих взаимоотношений, возникающих между субъектом и объектом в процессе реализации функций социального управления**
- 4. является властным, поскольку базируется на подчинении воли участников управленческих отношений**
- 5. имеет особый аппарат реализации через организационно оформленные группы людей**



ЛИБЕРАЛЬНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ И РАДИКАЛЬНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ТЕОРИИ

ЛИБЕРАЛЬНО- ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

Морально-автономный индивид
Суверенитет личности
Общество как сумма индивидов
Интерес всех
Плюрализм интересов
Первенство права
Свобода человека
Первенство прав человека
Представительная демократия,
выборы
Свободный мандат

Разделение властей

Подчинение меньшинства
большинству с защитой прав
меньшинства

РАДИКАЛЬНО- ДЕМОКРАТИ- ЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ

Социальный человек
Суверенитет народа
Органичное общество
Общий интерес
Единство интересов
Первенство общего блага
Свобода гражданина
Единство прав и
обязанностей
Непосредственная
демократия
Императивный мандат
Разделение функций

Подчинение
меньшинства большинству

*Весьма важно для управленца владеть общими научными методами познания, к которым, напомним, относятся **анализ, синтез, обобщение, абстрагирование, индуктивный и дедуктивный анализ, аналогии, классификация, моделирование и пр.***



ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ должно быть научно обеспечено, и это проистекает из самого определения науки не как суммы знаний, а как вида человеческой деятельности, состоящей в познании мира, необходимого и используемого для его активного преобразования для достижения состояния, соответствующего потребностям человека и сложной социальной системы.

Управление

- **Управление** — функция системы, направленная на выживание этой системы посредством координации, организации, упорядочения элементов данной системы, как между собой (внутри себя), так и с внешней средой.
Представляет собой деятельность субъекта, направленную на изменение состояния объектов и (или) субъектов (в том числе и себя), по заранее продуманному плану действий. Деятельность по приведению **объективного** процесса к **субъективно** выбранной цели. В основе любого управления непременно лежит целеполагание.
- **Управление** — воздействие субъекта (СУ), направленное на достижение абстрактной (неконкретной), но вынужденно-корректируемой цели (задачи, идеи) в уже сложившихся рамках правил (обстоятельств), которые неизбежно-совершенствуются (меняются) тогда, когда субъект (этот или другой) непротиворечивее познаёт реальность, с которой сосуществует.
- **Управление** — действие субъекта, направленное на укрепление сосуществования с реальностью.
- **Управление** — стремление субъекта поступить правильно в рамках неких правил.
- **Управление** — это элемент функционирования организационных систем (биологических, технических, социально-экономических и др.).

Этапы управления

- 1. Постановка цели (для чего, зачем).**
- 2. Идентификация того, чем управлять: сбор и обработка информации о ресурсах и процессах (что, где, когда).**
- 3. Анализ, систематизация, синтез (почему).**
- 4. Выбор цели (принятие решения) (куда).**
- 5. Оптимизация этапов (скорости) достижения цели (как, когда). (Определение задач, способов и последовательности их выполнения).**
- 6. Управляющее (изменяющее) воздействие — организация процессов выполнения задач и обеспечение их ресурсами.**
- 7. Контроль выполнения задач (обратная связь — что, где, когда).**

Виды управления



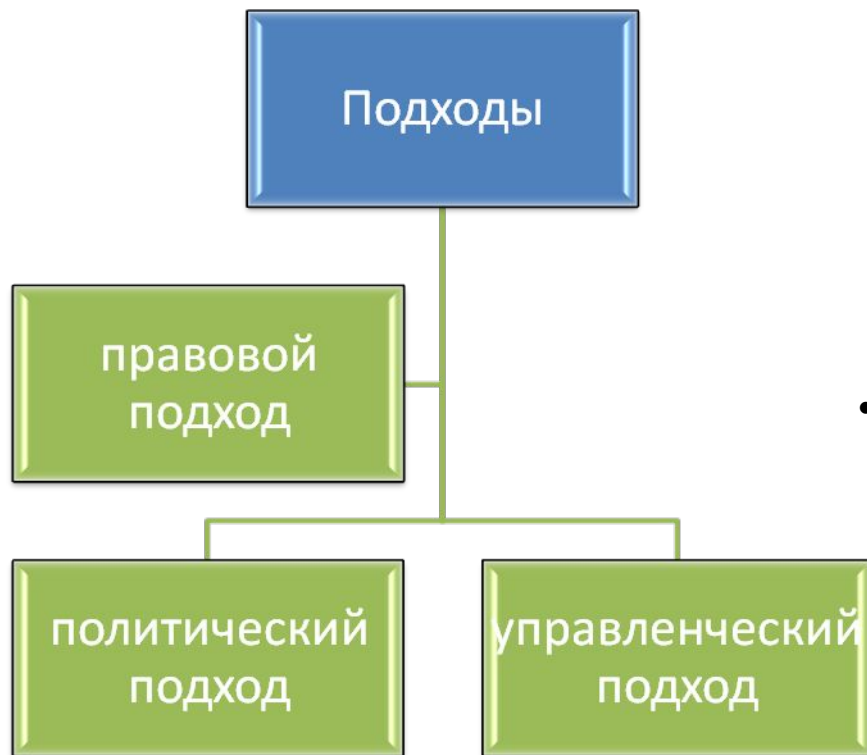


Государственное управление

Государственное управление (англ. *public administration*) — деятельность органов государственной власти и их должностных лиц по практическому воплощению выработанного на основе соответствующих процедур политического курса (*public policy*).

Деятельность по государственному управлению традиционно противопоставляется, с одной стороны, политической деятельности, а с другой стороны, — деятельности по формулированию политического курса.

Подходы



- Согласно **ПРАВОВОМУ ПОДХОДУ**, ключевыми ценностями государственного управления являются ценности верховенства права, защиты прав граждан.
- Согласно **ПОЛИТИЧЕСКОМУ ПОДХОДУ**, основной задачей государственного управления является максимально лучшее воплощение воли народа. Государственные служащие должны быть политически ответственны (подотчётны), восприимчивы к текущим интересам граждан.
- Согласно **МЕНЕДЖЕРИСТСКОМУ ПОДХОДУ**, основными ценностями государственного управления должны быть эффективность, экономичность и результативность, формулируемые, по возможности, в **квантифицируемой** (измеримой) форме.

Классификация целей:

- **СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ**, то есть упорядочение общественной жизни и удовлетворение публичных интересов, достижение экономического благополучия, создание и поддержка определенных экономических отношений;
- **ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ**, то есть вовлечение в управление политических структур государства, поддержка политических процессов в государстве и обществе;
- **ОБЕСПЕЧИТЕЛЬНЫЕ ЦЕЛИ**, то есть обеспечение прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности в обществе, общественного порядка и т. д.;
- **ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ЦЕЛИ**, то есть формирование правовой системы, которая способна реализовать основные функции государства и решить его задачи с помощью механизма правового государства.

Особенности государственного управления

- оно имеет второстепенный, подзаконный характер, поскольку государственное управление — это деятельность, направленная, в первую очередь, на выполнение и обеспечение выполнения законов.
- Одновременно, для обеспечения выполнения законов органы государственного управления правомочны, в пределах своей компетенции, принимать акты государственного управления, которые по своей юридической силе являются подзаконными нормативными актами;
- организующий характер проявляется в том, что государственное управление осуществляется путем объединения, согласования, координации, регулирования, контроля, а также с помощью властно-регулятивных и принудительных мер государства;
- систематическая, непрерывная деятельность, направленная на сохранение социальной системы, ее укрепление и развитие. Государственное управление обусловлено самой сущностью общества, функционирует вместе с ним, направлено на обеспечение общества как самоуправляемой системы;

Особенности

государственного управления

- оно носит универсальный характер во времени и пространстве, то есть осуществляется постоянно в кругу, в котором функционируют человеческие коллективы;
- субъекты государственного управления используют имеющиеся у них правовые и фактические возможности для применения внесудебного, то есть административного принуждения;
- в ведении органов государственного управления находится фактическая государственная сила: правовые, информационные, экономические, технические, идеологические, организационные ресурсы, которыми они распоряжаются;
- наличие большого государственного аппарата;
- подконтрольный характер деятельности.

Исторический аспект теории государственного управления

Первый блок включает в себя довольно длительный период времени - с древних времен до начала XVII в., когда государственной администрации как урегулированного правом института власти не существовало.

Второй блок охватывает период с XVII до середины XIX в. и связан с формированием института государственной администрации и полицейского (административного) права.

Третий блок представлен временным периодом со второй половины XIX в. до первых десятилетий XX в. и характеризуется дифференциацией гуманитарных и социальных наук, развитием собственно теории государственного управления.

Четвертый блок - 20- 50-е г. XX в., когда развитие концептов теории государственного управления было связано с развитием теории организации.

Пятый блок - вторая половина XX - начало XXI в., для которого характерно убеждение, что *государственное управление должно стать самостоятельной научной дисциплиной, имеющей комплексный характер.*

Субъект - объект



- **Субъект управления** - это органическая структурно-функциональная составляющая социальной системы управления, это индивид или группа людей (коллегиальный орган управления), наделенный властными полномочиями принимать управленческие решения, оказывать волевое, интеллектуальное и нравственное влияние на других.

Объект управления – это та часть системы, которая материализует цели управления, исполняет управленческие решения, обеспечивает реализацию социальной миссии конкретной системы управления.

СУБЪЕКТЫ И ОБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ГОСУДАРСТВО - высшая форма организации человеческих сообществ, политический союз людей, подчиненных единой верховой власти, форма организации, имеющая главную цель - выражение единой воли.

ГОСУДАРСТВО - это политико-правовой институт, система особого типа социальных институтов, образующая организацию политической власти.

НОРМАТИВНАЯ БАЗА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

К таким актам, прежде всего, относится Конституция РФ, Конституционные федеральные законы РФ, федеральные законы РФ, решения Конституционного Суда РФ, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, Нормы международного права, указы Президента РФ и другие нормативные документы.

КОНСТИТУЦИЯ РФ :

Система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее республиками, краями, областями, автономной областью, автономными округами и местным самоуправлением.

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Цели государственного управления должны быть признанными, привлекательными, популярными, поддерживаемыми гражданами и при этом - реальными.

Целеполагание в государственном управлении на ближайшую перспективу должно быть определено только в контексте качества жизни: упрочения правового и общественного порядка, удовлетворения наиболее важных материальных и духовных потребностей граждан, право народа на достойное человеческое существование.

Основные принципы целеполагания в демократическом государстве - открытость, прозрачность и гласность.

ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Цели государственного управления реализуются через систему функций. Если цели и задачи ориентированы на конечный результат деятельности субъекта управления, то функция - на процесс достижения цели и решения задач. Сущность функций государственного управления определяется той ролью, которую играет управляющая система в целом или ее отдельные элементы для достижения поставленных целей.

Функции государства отражают основные направления его деятельности, выражают сущность и назначение государственного управления общественными делами.

Принципы государственного управления - это фундаментальные, научно обоснованные и в большинстве случаев законодательно закрепленные положения, на основе которых строится и функционирует система государственного управления.

**В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИНЦИПЫ ВЫСТУПАЮТ В КАЧЕСТВЕ
ОСНОВНЫХ И ИСХОДНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ,
ВЫРАБОТАННЫХ НАУКОЙ И
СФОРМУЛИРОВАННЫХ ГОСУДАРСТВОМ.**

С 1991 г. по настоящее время сформировались новые принципы управления:

- 1. Принципы невмешательства государства в предпринимательскую деятельность — децентрализации (государство управляло лишь общими правилами предпринимательской деятельности: лицензирование, законодательство, госзаказ и конкурс, судебные споры и др.).**
- 2. Смена моноцентрической системы хозяйствования на полицентрическую.**
- 3. Сочетание рыночных и административных методов управления предприятиями.**
- 4. Формирование и деятельность российских коммерческих организаций (союзов, ассоциаций) как самостоятельных структур.**
- 5. Развитие конкуренции — состязательности хозяйствующих субъектов.**

В СТ. 3 КОНСТИТУЦИИ РФ СКАЗАНО:

- 1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.**
- 2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.**
- 3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.**
- 4. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.**

Статья 10

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Объект и предмет исследования государственного и муниципального управления.

ПОД МЕТОДАМИ (ОТ ГРЕЧ. METHODOS - ПУТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ, ТЕОРИЯ, УЧЕНИЕ) ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПОНИМАЮТСЯ ПРИЕМЫ, СПОСОБЫ РЕАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.

Использование тех или иных методов зависит от формы собственности объекта управления. Прямые и административно-распорядительные методы, чаще всего, используются в управлении объектами государственной и коммунальной форм собственности. По отношению к объектам негосударственной формы собственности применяются в основном косвенные и экономические методы управления.

Понятие и основные элементы методологии государственного управления

Методология - это система наиболее общих принципов, положений, логической организации, методов и средств, составляющих основу той или иной науки.

Применительно к государственному управлению методология представляет собой совокупность субъектов и объектов, целей и задач, принципов, подходов и функций, критериев и показателей, форм и методов управления.

Суть управленческих решений отражается в целях управления.

Виды управления с использованием информационной поддержки принятия управленческих решений (ИР СППУР)

**БИЗНЕСАМИ,
ГРАЖДАНАМИ**

ОБЩЕСТВОМ

ГОСУДАРСТВОМ

УПРАВЛЕНИЕ В ИНТЕРЕСАХ:

Государства	Исполнительная власть Аудит	Исполнительная власть	КРУ, Счётные палаты
Общества	АУДИТ	НКГО	НКО
Бизнеса	ИНВЕСТБАНКИ АУДИТ	Исполнительная власть	? Выборы?

Задачи объединения разнородных публичных информационных ресурсов

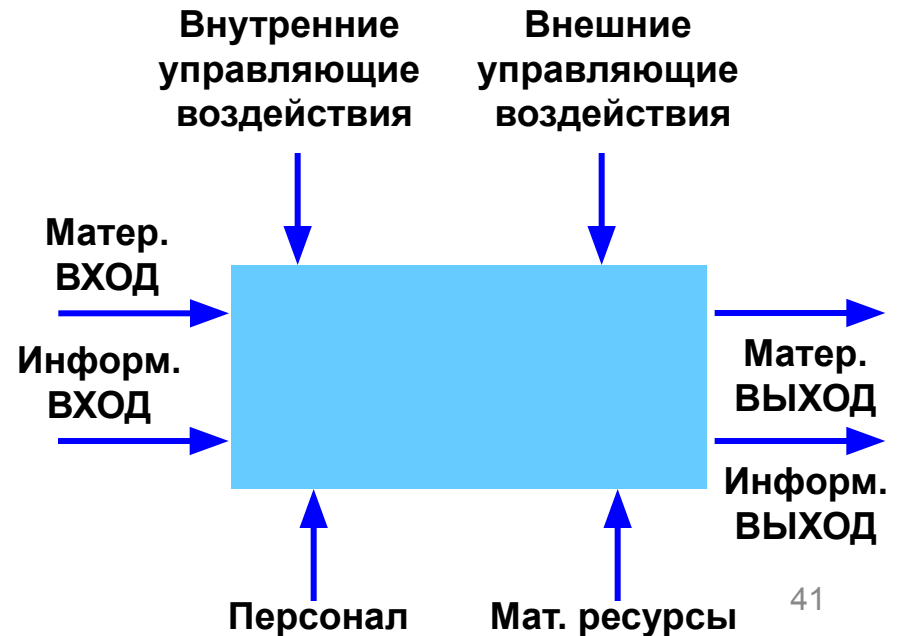
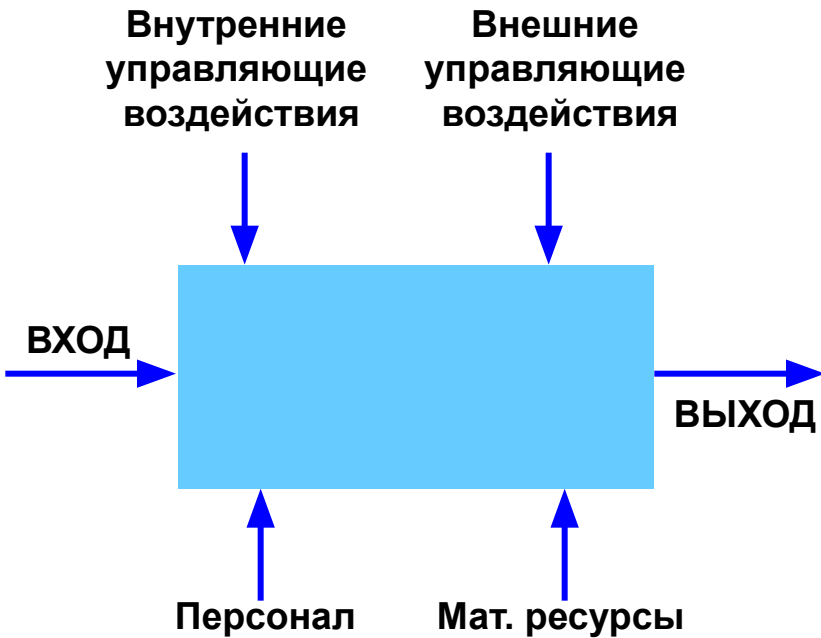
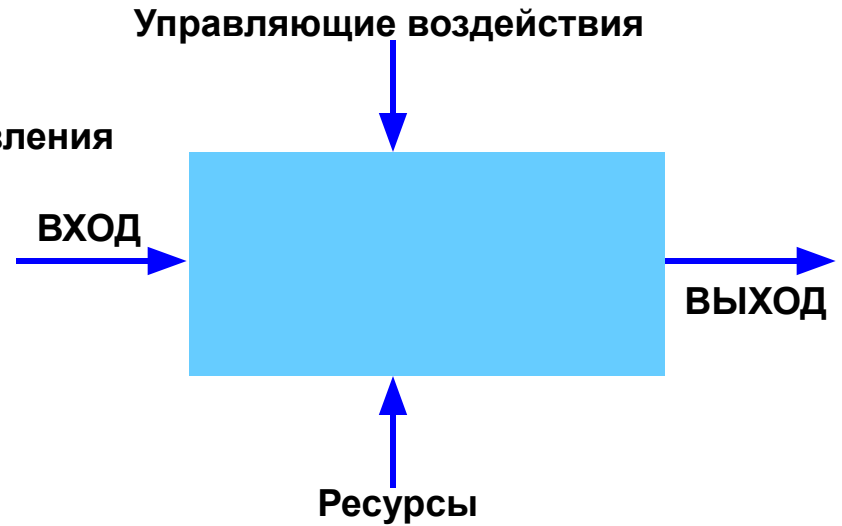
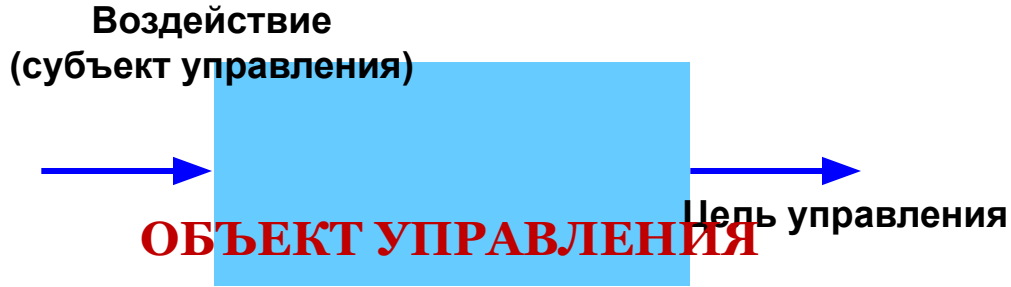
Создание и развитие публичных информационных ресурсов является необходимым условием построения информационного общества. К публичным информационным ресурсам относятся:

- нормативная правовая информация;**
- образовательная информация;**
- научно-техническая информация;**
- социально-экономическая информация;**
- культурная информация;**
- медицинская и экологическая информация;**
- информация о природных ресурсах;**
- информация о деятельности органов власти (перечень которой определен в Постановлении Правительства № 98 от 12 февраля 2003 г.).**

ОБЪЕКТИВНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ :

- 1. Природно-географические условия.**
- 2. Естественно-общественные условия**
- 3. Культурно-историческое наследие**
- 4. Производственная база**
- 5. Система экономических отношений**
- 6. Социальная сфера**
- 7. Научно-технический прогресс.**

ПРИМЕРЫ МОДЕЛЕЙ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ



Мотивация к созданию электронного правительства

Многоаспектные оценки:

- Потрицательная оценка гражданами деятельности государственных служащих (более 71% опрошенных, по данным ФОМ), качества оказываемых государственных услуг (только 14% опрошенных удовлетворены качеством государственных услуг)**
- Пзапредельные издержки бизнеса на преодоление административных барьеров (по оценкам, в среднем 8,5% выручки малых предприятий) и коррупцию (90-е место наряду с Гамбией, Индией, Мозамбиком, Непалом, Танзанией по индексу восприятия коррупции, по данным Transparency International)**
- Пнизкая эффективности государственного управления в международных сопоставлениях (место России по эффективности государственного управления из 209 стран - индекс последней трети рейтинга)**

Постановление Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р

1. Внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур **управления по результатам**
2. Повышение **качества и доступности государственных услуг**
3. **Оптимизация функционирования** органов исполнительной власти, в том числе контрольно-надзорных функций, и введение механизмов **противодействия коррупции** в сферах деятельности органов исполнительной власти
4. Повышение эффективности **взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества**, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти
5. **Модернизация системы информационного обеспечения** органов исполнительной власти
6. Формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового **обеспечения административной реформы**, совершенствование механизмов **распространения успешного опыта** государственного управления

Контекст электронного правительства – стратегические задачи

- повышение эффективности государственного управления, строгого соблюдения государственным служащими законности, предоставления ими качественных и доступных публичных услуг населению**
- оптимизация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействия органов исполнительной власти с гражданским обществом**
- повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти, а также введения механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти**
- создание системы обратной связи с потребителями государственных услуг для использования полученной информации при выработке решений и коррекции целевых значений показателей результативности деятельности органов исполнительной власти**
- обеспечение прав и законных интересов граждан и организаций Российской Федерации при юридически значимом международном информационном взаимодействии с иностранными физическими и юридическими лицами**

СУБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ :

СУБЪЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

(государственного управления в широком смысле слова):

система органов государственного управления, все множество политических, общественных, профессиональных партий, движений, союзов, ассоциаций, объединений, лоббисты, СМИ, негосударственные организации, каждый гражданин

• **СУБЪЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ** (в узком смысле слова): законодательные, исполнительные, судебные органы управления на федеральном, региональном и местном уровнях управления

ОБЪЕКТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

- первичный элемент управляемой подсистемы социально-экономической системы – человек
- в зависимости от выбранных классификационных признаков элементами управляемой подсистемы являются отрасли, регионы, организационные формы различной формы собственности и т.п.

ГЛАВА 8. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Статья 130

1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Муниципальное управление выступает в виде местного самоуправления, действующего в качестве публичной власти, наиболее приближенной к населению и обеспечивающей защиту интересов граждан, основанных на совместном их проживании на определенной территории.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

- а) Способа вступления в должность главного должностного лица:
в результате выборов всем населением
в результате выборов депутатами представительного органа
в результате найма на контрактной основе
представительным органом;**
- б) Распределением полномочий между различными органами местного самоуправления (представительным, исполнительным, распорядительным, контрольным и другими);**
- в) методом осуществления взаимодействия между органами местного самоуправления (распределение компетенции, прямое руководство, нормативное регулирование и т.п.)**

В ИСТОРИИ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ МОЖНО ВЫДЕЛИТЬ ТРИ ЭТАПА.

Первый этап (1990-1993 гг.) – формирование основ организации местного самоуправления в РФ. В эти годы были приняты первые законы о местном самоуправлении: в апреле 1990 г. – Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», а в июле 1991 г. – Закон РСФСР “О местном самоуправлении РСФСР”.

В развитие положений указанных законов были приняты законы «О выборах главы администрации» в октябре 1991 г. и в апреле 1993 г. «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления». Выборы глав местных администраций проведены не были, а местному самоуправлению так и не были представлены все предусмотренные законом бюджетные права. Действующая система советов не предусматривала никакого муниципального управления.

Второй этап (1993-1995 гг.) - этап реформирования системы местного самоуправления, сложился на основе прежде всего Указов Президента РФ по вопросам местного самоуправления.

Началось с Указа от 21 сентября 1993 г. “О поэтапной конституционной реформе в РФ”. Далее были Указы “О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ” от 9 октября 1993 г., “О реформе местного самоуправления в РФ” от 26 октября 1993 г. в результате чего деятельность местных Советов была прекращена, их полномочия были возложены на соответствующую местную администрацию. 29 октября 1993 г. Указом были утверждены “Основные положения о выборах в органы местного самоуправления”. Указами от 9 октября 1993 г. “О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки местного самоуправления и от 22 декабря 1993 г. “О гарантиях местного самоуправления”.

Данные акты сыграли большую роль в формировании местного самоуправления и можно сказать, что они положили начало возрождению в России муниципального управления.

Третий этап развития правовой основы местного самоуправления начался с принятием Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (28 августа 1995 г.) и продолжается в настоящее время. Данный закон стал основой для формирования нормативно-правовой базы о местном самоуправлении на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ и на муниципальном уровне.

В ст.4 закона “Об общих принципах организации МС в РФ” определяется круг общественных отношений в области местного самоуправления, которые регулируются нормативно-правовыми актами Российского государства.

В ст. 5 определяется круг тех вопросов, которые регулируются указанными нормативно-правовыми актами субъектов России. Структура и содержание устава муниципального образования оговариваются в ст.8 закона.

Статья 11 Конституции РФ

1. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

2. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК НАУЧНАЯ ДИСЦИПЛИНА.

Наиболее важные постулаты классической теории можно резюмировать следующим образом: **наука вместо традиционных навыков, гармония вместо противоречий, сотрудничество вместо индивидуальной работы, максимальная производительность на каждом рабочем месте.**

Соотношение теории и методологии

можно выразить так: теория отвечает на вопрос: что необходимо делать, а методология — как это необходимо делать?

Методология теории управления — это совокупность исследовательских методов, процедур, техник, используемых при познании управленческих процессов с целью обеспечения эффективного развития организации.

Методология теории управления представляет собой систему методов, используемых при познании управленческих процессов.

НАУКА УПРАВЛЕНИЯ И ЕЕ РАЗВИТИЕ

Первый прорыв в управленческой теории связан с именем американца Фредерика У. Тейлора. Тейлоризм покоился на положении о том, что управлять организацией можно систематизированно или "научно". Тейлор и его последователи (Ф.Гилбрет, Г. Ган) основали ШКОЛУ НАУЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ. (1885-1920гг.)

Анри Файоль, с именем которого связывают возникновение школы АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ (1920-1950гг.)

Тесно примыкает к классической школе теория рациональной бюрократии М. Вебера. РАЦИОНАЛЬНАЯ БЮРОКРАТИЯ по мнению Вебера в идеальной организации исключает путем рационализации, введения стандартов деятельности любое неформальное поведение, конфликты и влияние внешней среды. С другой стороны, Вебер подчеркивает роль профессионализма, служебной иерархии и строгой дисциплины. ШКОЛА ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ.

Следующий крупный вклад в развитие управленческой науки внесли создатели неоклассической школы "ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ" (1930-1950гг.) Э. Мэйо, М. Фоллет, А. Маслоу, Д. МакГрегор.

Позднее (в 40-е - 60-е годы) ПОВЕДЕНЧЕСКОЕ (бихевиористское) направление неоклассицизма получило развитие в работах Д.МакГрегора, Р. Лайкерта, Ф.Герцберга, развивалось на основе достижений психологии и социологии.

Эволюция школы "человеческих отношений" привела к разработке теории "обогащения" труда (проблемы мотивации: сделать труд более интересным) и теории "делегирования ответственности" (соучастие в процессах принятия решений - партисипативное управление).

ПРЕДМЕТ НАУКИ УПРАВЛЕНИЯ И ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ЕЕ РАЗВИТИЯ

Развитие науки управления можно разделить на три этапа:

1. Возникновение и развитие "классической теории научного менеджмента" (начало XX века - конец 20-х годов).

Классический менеджмент основывался на жестком рационализме в управлении. Наиболее полное выражение суть этого этапа была выражена в концепциях "научного управления" Ф. Тейлора, "идеальной бюрократии" М. Вебера и "науки администрирования" А. Файоля.

2. Возникновение и развитие доктрины "человеческих отношений" (30-е - вторая половина 40-х годов). Она основывалась на всемерном учете человеческого фактора и привлекала достижения психологии, социологии, культурной антропологии для углубленного понимания реальной сути управления в организациях.

3. Возникновение и развитие современных теорий управления (с 50-х годов по настоящее время).

Управляемые факторы успешности

1. Курс национальной валюты к доллару (руб./долл.)
2. Доля госрасходов в ВВП (расходы бюджета/ВВП)
3. Доля инвестиций в ВВП
4. Доля суммарного (государственного и корпоративного) внешнего долга страны в ВВП
5. Внешнеторговый оборот (Экспорт+Импорт)/ВВП
6. Отношение госрасходов федерального центра к госрасходам в регионах (расходы гос.бюджет/расходы консолид. бюджет)
7. Коэффициент фондов
8. Пенсионный коэффициент замещения (средняя пенсия/средняя зарплата)
9. Доля от всех расходов государственного централизованного бюджета на общегосударственные расходы, %
10. Доля от всех расходов государственного централизованного бюджета на поддержку экономики, %
11. Доля от всех расходов государственного централизованного бюджета на образование, %
12. Доля от всех расходов государственного централизованного бюджета на культуру, %

Управляемые факторы успешности

13. Доля от всех расходов государственного централизованного бюджета на здравоохранение, %

14. Доля от всех расходов государственного централизованного бюджета на дотации субъектам РФ, %

15. Доля от всех расходов государственного централизованного бюджета на науку, %

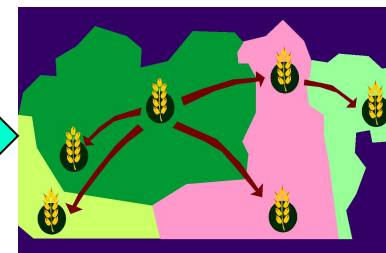
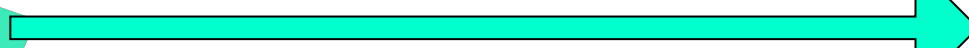
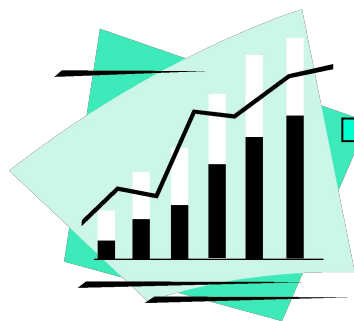
16. Доля в расходах государственного централизованного на экономику субсидий АПК, %

17. Доля численности армии в населении страны, %

ЦИКЛ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И УПРАВЛЕНИЯ.



ВЫБОР ЦЕННОСТИ – анализ состояния объекта -
ПОСТАНОВКА ЦЕЛИ – определение проблем -
постановка задач – **ВЫРАБОТКА РЕШЕНИЯ** -
принятие решения - формулировка его на языке
государственного управленческого акта - принятие
акта - доведение до исполнителей - **ЗАПУСК**
МЕХАНИЗМА ИСПОЛНЕНИЯ – контроль исполнения
- рефлексия на состояние объекта управления



АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ НАУКА В КОНЦЕ XVIII – НАЧАЛЕ XIX В.

В конце XVIII в. и почти на всем протяжении XIX столетия появилось множество интересных работ, посвященных вопросам управления. Французские ученые как бы подхватили эстафету камералистов, а труды по управлению писали администраторы, политики, журналисты, преподаватели университетов.

Наиболее известными авторами были, например:

Ж. Пеше («О полиции и муниципалитетах», 1789 г.),

Ч.-Ж. Боннен («Принципы государственного управления», 1812 г.),

Ж. Имберт («Административные нравы», 1825 г.),

А. Вивьен («Очерки об администрации», 1845 г.),

А. Шардон («Административная власть», 1912 г.).

Школа научного управления.

Ф. У. Тейлор и его последователи (1885 – 1920 гг.)

Школа научного управления сформировалась работами американских менеджеров Ф.У.Тейлора (1856-1915), Френка и Лилии Гилбретов, Г. Гантта (1861-1919), Г. Форда (1863-1947), Г. Эмерсона (1853-1931) и др.

Принципы и методы рациональной организации

Ф. Тейлора:

- метод наблюдений, анализ трудовых процессов;
- замеры, хронометраж, фиксации движений рабочих
- специальная киносъемка и фотографии трудовых операций;
- внимание к человеческому фактору в форме материальной заинтересованности работника;
- управление – это самостоятельная область научных исследований;
- определение разумных норм труда и плата за их перевыполнение, «лучше и больше производишь – больше получаешь»;
- подбор людей, которые физически и интеллектуально подходили к выполняемым работам и операциям;
- обучение и подготовка кадров;
- управление как функция – это особая профессия.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ (КЛАССИЧЕСКАЯ) ШКОЛА УПРАВЛЕНИЯ. А.

ФАЙОЛЬ (1920 – 1950)

Основателем административной школы управления является французский инженер-администратор Анри Файоль. Он был руководителем крупной французской горнодобывающей и металлургической компании. Обобщая свои многолетние наблюдения, А. Файоль создал «теорию администрации». Его главная книга – «Общее и промышленное управление».

Целью административной школы было создание универсальных принципов руководства, следуя которым организация, достигнет успеха.

14 принципов организации управления применительно к деятельности администраций производственных предприятий:

- 1.Разделение труда.**
- 2.Полномочия и ответственность.**
- 3.Дисциплина.**
- 4.Единоначалие.** Работник должен получать приказы только от одного непосредственного начальника.
- 5. Единство направления.**
- 6. Подчиненность личных интересов общим.**
- 7. Вознаграждение персонала.**
- 8. Централизация.**
- 9. Скалярная цепь.**
- 11. Справедливость.** Справедливость – это сочетание доброты и правосудия.
- 12. Стабильность рабочего места для персонала.**
- 13. Инициатива.**
- 14. Корпоративный дух.** Союз – это сила, а она является результатом гармонии персонала.

Школа психологии (школа «человеческих отношений» и школа «поведенческих наук») Э. Мэйно (1930 – 1950 гг.)

Основные положения и принципы школы «человеческих отношений»:

- обратить внимание на человека;
- знать чувства, настроения рабочих, обеспечивать взаимное доверие;
- гуманные отношения, уважение к личности, демократизм;
- делегирование властных полномочий;
- ответственность не перед «кем-то, а за что-то» (за дело, которому служишь);
- участие, гармония интересов, партнерство.

Главный теоретический вывод Э. Мэйно заключался в следующем:

предприятие представляет собой социальную систему, состоящую из неформальных групп, регулирующих человеческое поведение.

Школа количественная (школа «науки управления») (с 1950-х г. по настоящее время)

Исследование операций – это применение методов научного исследования к операционным проблемам организации. После постановки проблемы группа специалистов по исследованию операций разрабатывает модель ситуации.

Модель – это форма представления реальности.

Ключевой характеристикой науки управления – исследования операций является замена словесных рассуждений моделями, символами и количественными значениями.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ТЕОРИИ СИСТЕМ В УПРАВЛЕНИИ

Система – это некоторая целостность, состоящая из взаимосвязанных частей, каждая из которых вносит свой вклад в характеристику целого. И все организации являются системами.

Подсистема – это крупные составляющие сложных систем, сами являющиеся системами.

По характеру зависимости от внешней среды различают **закрытые и открытые системы.**

В первой половине XX в. получили развитие четко различимые научные управленческие школы:

1. Школа «научного управления».

2. Административная (классическая) школа.

3. Школа психологии (ее два крыла - школа «человеческих отношений» и школа «поведенческих наук»).

4. Школа «Науки управления» – количественные (экономико-математические) методы, исследование операций.

Ситуация – это конкретный набор обстоятельств, которые оказывают влияние на организацию в данное время.

Ситуационный подход внес большой вклад в развитие теории управления, используя возможности прямого приложения науки к конкретным ситуациям и условиям.

История развития административно-правовой науки

Камералистика

Начало развитию науки административного права положила камералистика — наука о финансах, экономике, хозяйстве, управлении (так называемая старая камералистика).

Полицейское право

В XIX в. развитие учения об управлении достигло апогея под воздействием научных представлений о предмете управления выдающихся ученых Р. Моля и Л. Штейна.

РАЗВИТИЕ НАУКИ УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ.

В становлении и развитии науки управления в России можно выделить три исторических периода.

Первый период (до революции 1917 г.)

Серьезное внимание вопросам управления государством уделяется, начиная с XVII в., особенно в период правления Петра I.

Определенный вклад в становление науки управления внесли идеи: экономиста А.Л. Ордын-Нащокина, кабинет-министра А.П. Волынского управляющего горными заводами В.Н. Татищева российского ученого М.В. Ломоносова премьер-министра П.А. Столыпина других мыслителей и практиков, высказывавшихся по общим проблемам управления (И.Т. Посошков М.М., Савин Н.И., Сперанский и др.).

НАИБОЛЕЕ ОБЩИЕ ПОДХОДЫ К ТЕОРИИ УПРАВЛЕНИЯ:

Процессный подход основывается на идее существования некоторых универсальных функций управления.

Системный подход сложился на базе общей теории систем: система — это некая целостность, состоящая из взаимозависимых подсистем, каждая из которых вносит свой вклад в функционирование целого.

Ситуационный подход рассматривает любую организацию как открытую систему, постоянно взаимодействующую с внешней средой, следовательно, и главные причины того, что происходит внутри организации, следует искать вне её, то есть в той ситуации, в которой она реально функционирует.

Универсальный подход сложился на базе научной школы Универсалии, теории Универсального управления, теории переходных процессов, теории относительности сознания, и рассматривает любую систему в совокупности ее вертикальных и горизонтальных связей.

Субстратный подход, основанный на структурной оптимизации стратегии и принимаемых решений посредством выявления субстратов (ключевых моментов эффективности) в значимых классах информационного контекста управленческой ситуации. Процесс построения такой структурно-субстратно-оптимальной стратегии называют структурной оптимизацией.

Семь видов факторов, содержащих угрозы и возможности, с которыми сталкивается общество в организационно-управленческой среде:

- **экономические.** Некоторые факторы в экономической окружающей среде должны постоянно оцениваться, так как общее состояние экономики влияет на цели организации;
- **политические.** Политическая стабильность способствует процветанию большинства фирм, в то время как политическая нестабильность может дезорганизовать их хозяйственную деятельность;
- **рыночные.** Рыночная среда представляет собой постоянную опасность для организации;
- **информационно-технологические.** Анализ информационных технологических факторов должен учитывать изменения в технологии производства;
- **факторы конкуренции.** Любая организация должна исследовать действия своих конкурентов:
 - **социального поведения.** Эти факторы включают меняющиеся отношения, ожидания и нравы общества;
 - **международные.** Руководство организаций, действующих на международном рынке, должно постоянно оценивать и контролировать изменения в этой среде.

МЕСТО ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ НАУК

ОБЩАЯ ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ВКЛЮЧАЕТ В СЕБЯ СЛЕДУЮЩИЕ НЕОБХОДИМЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ:

- 1) цели и задачи государственного управления;
- 2) соотношение функций управления с другими функциями государственной деятельности;
- 3) взаимодействие органов государственного управления с другими органами государства — парламентом, правительством, судами;
- 4) организация государственного управления и его система;
- 5) роль и назначение человека в государственном управлении, т. е. значение персонала управления.

ОСНОВНЫМИ ОБЛАСТЯМИ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЯВЛЯЮТСЯ:

- 1) персонал управления (публичная служба);
- 2) руководство и взаимодействие в управлении;
- 3) бюджет;
- 4) организация, планирование;
- 5) информация и информационные технологии;
- 6) законодательство.

Методология и методы изучения государственного управления. В науке о публичном управлении (государственном, муниципальном, корпоративном) существуют различные школы, объединяющие ученых-единомышленников. Вместе с тем имеются разные методологические подходы: тоталитарный, демократический и государственно-религиозный.

Субъектами государственного управления являются физические и юридические лица (организации), которые управляют или участвуют в управлении в качестве субъектов управленческих отношений. Граждане (россияне, иностранцы, лица без гражданства) и общественные объединения могут выступать в качестве участников и, следовательно, субъектов управленческих отношений с государственными органами исполнительной власти, а государственные органы, их структурные подразделения и служащие – как управляющие субъекты в административно-правовых отношениях друг с другом в любых соотношениях, а также в отношениях с общественными объединениями и гражданами.

Объектами государственного управления могут выступать различные стороны административно-правового статуса граждан и их общественных объединений (действия, бездействие, права, обязанности, ответственность), а также различные стороны деятельности социально-культурных и иных учреждений, предприятий и их объединений (акционерные общества, холдинговые компании, финансово-промышленные группы, естественные монополии, закрытые административно-территориальные образования и др.).