

**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
	<b>ИТОГО</b>	<b>100</b>

- 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.**

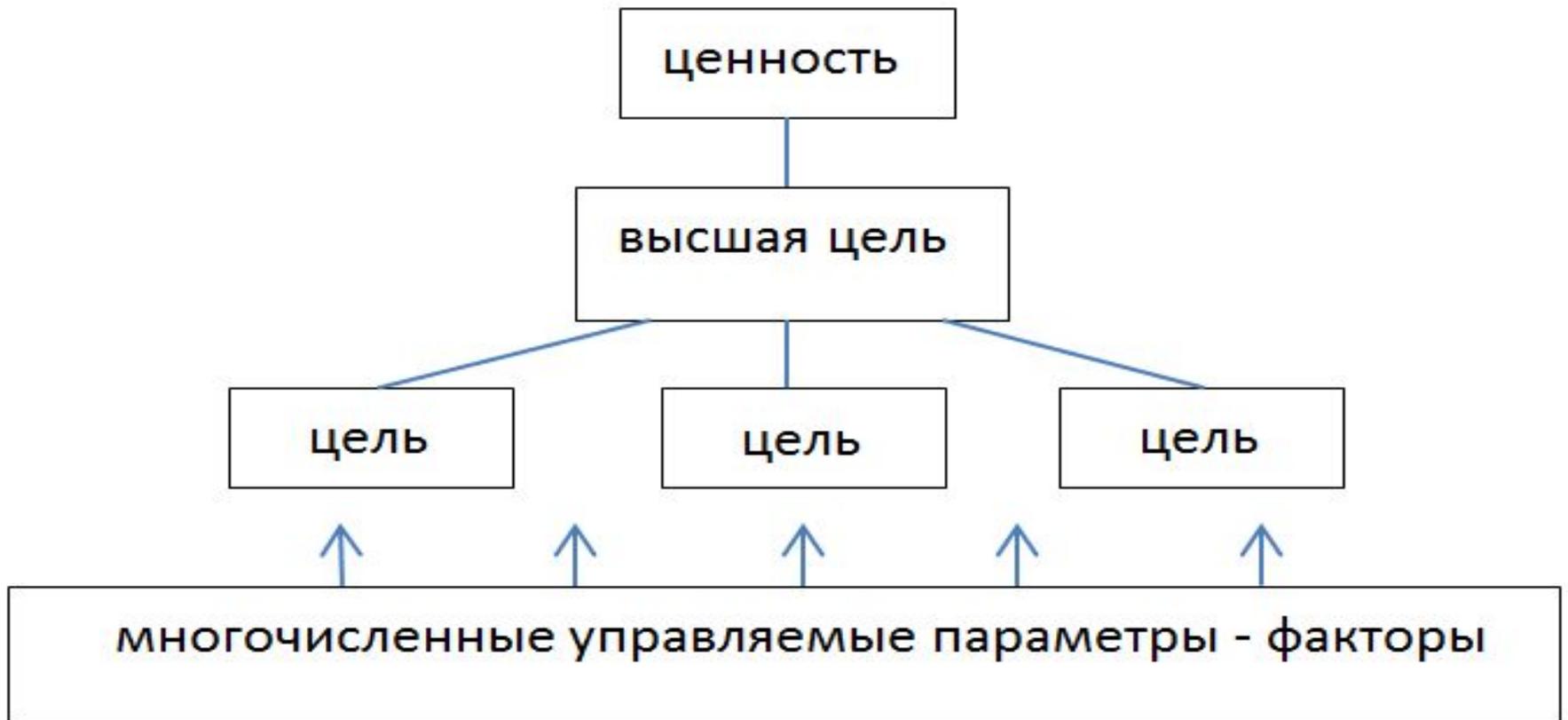
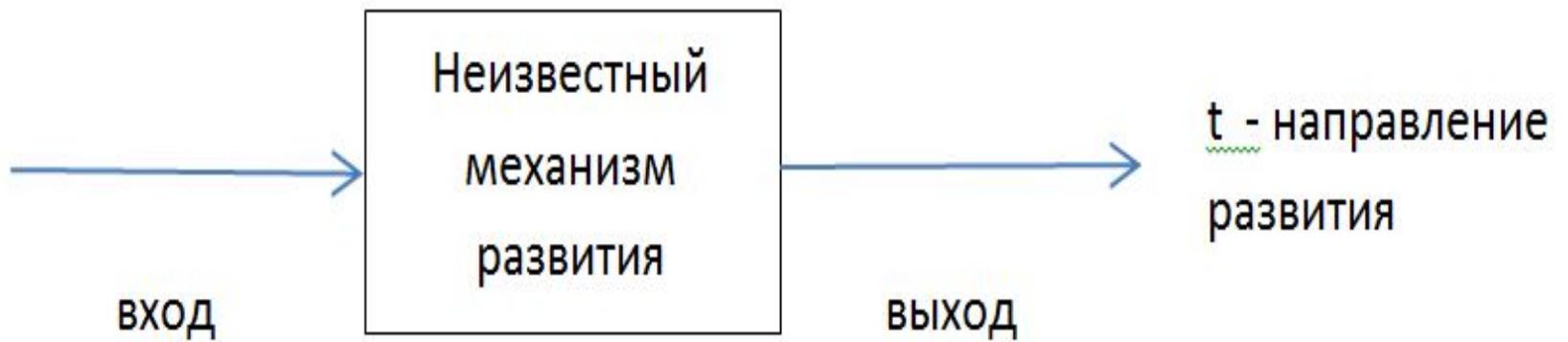
**Государственное управление** имеет дело с объектом, который можно обозначить **как сложную социальную систему.**

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-ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ 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



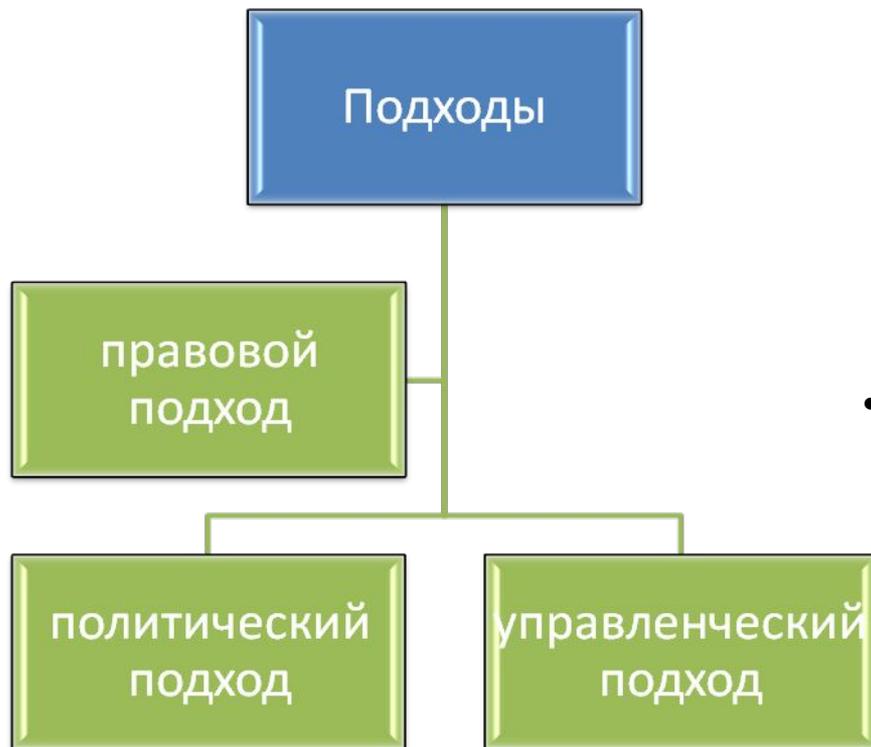


# Государственное управление

**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.

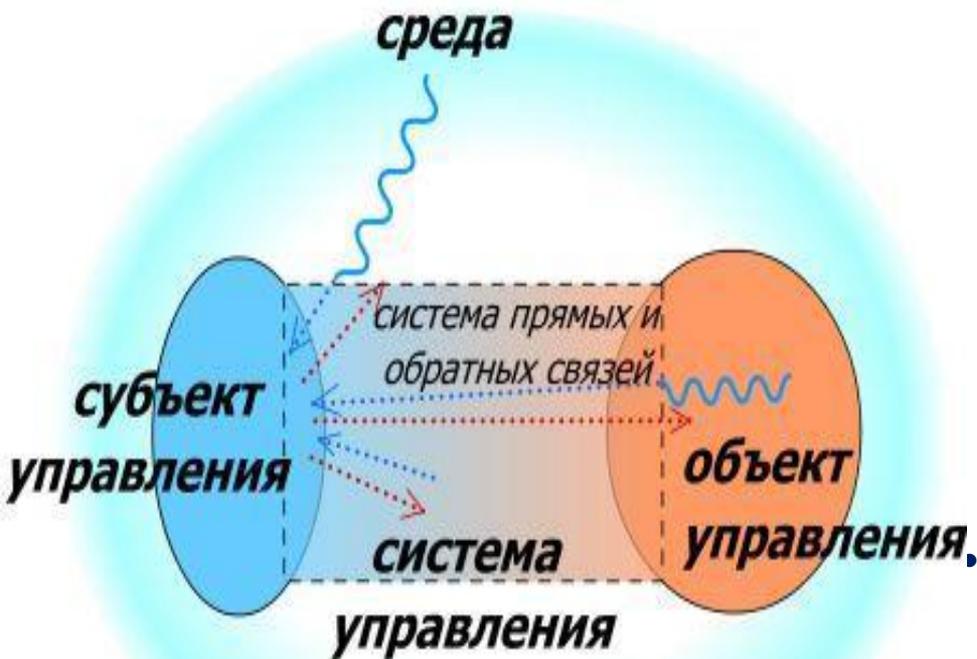
**Второй блок** охватывает период с XVII до середины XIX в. и связан с формированием института государственной администрации и полицейского (административного) права.

**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:**

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

# **Задачи объединения разнородных публичных информационных ресурсов**

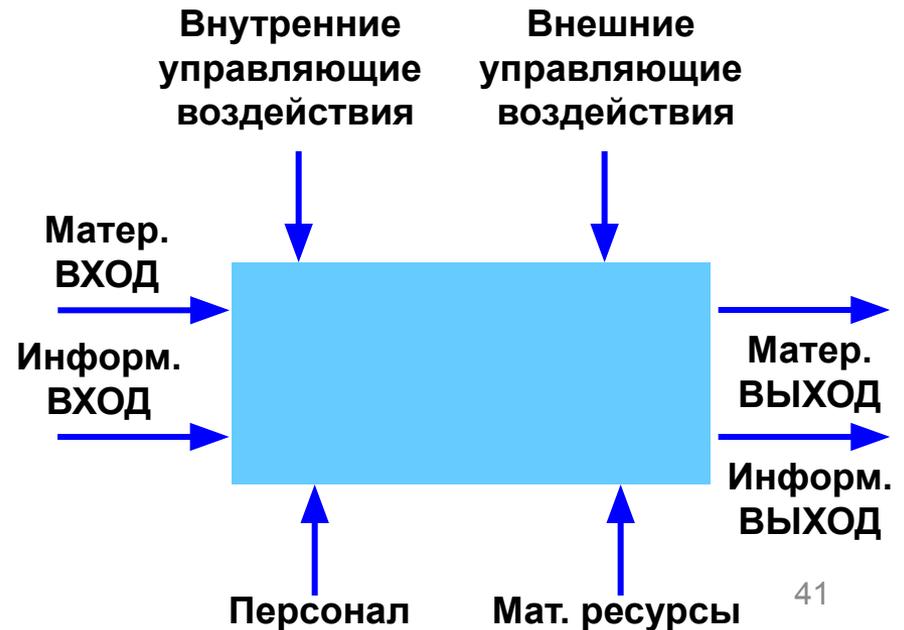
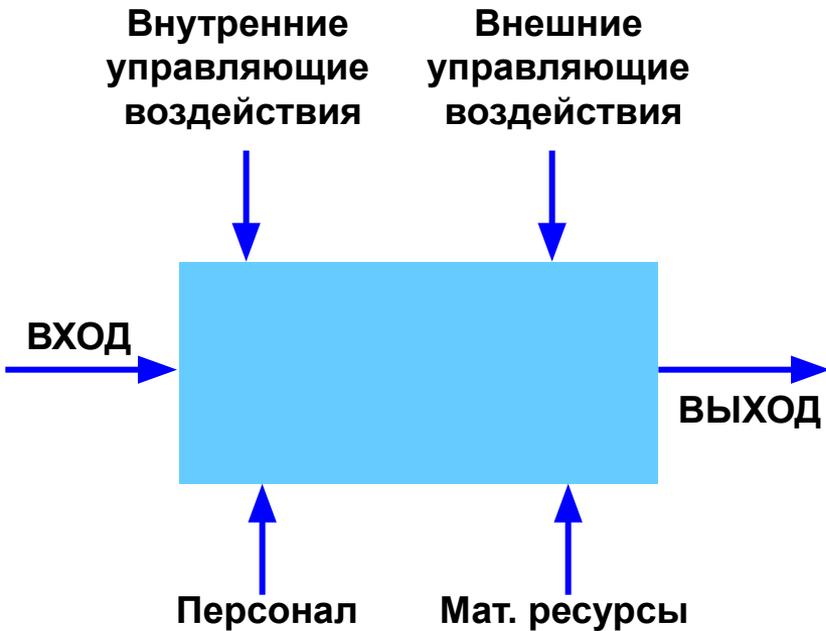
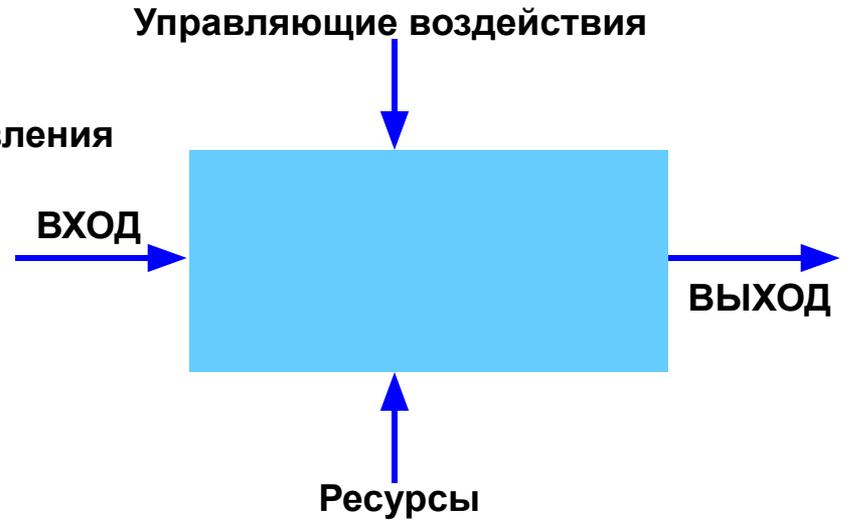
**Создание и развитие публичных информационных ресурсов является необходимым условием построения информационного общества. К публичным информационным ресурсам относятся:**

- 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)**
- запределельные 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)**
- низкая 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 служащим 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, %**

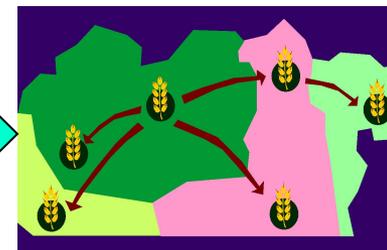
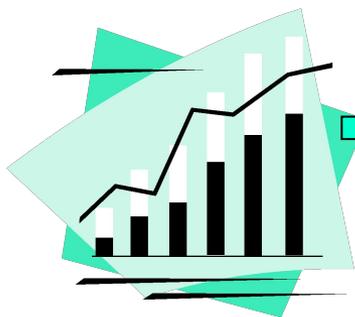
**16. Доля в расходах государственного централизованного на экономику субсидий АПК, %**

**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. Мэйо (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. Мэйо 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.).**