

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ, МЕХАНИКИ И ОПТИКИ

ИНСТИТУТ ХОЛОДА И БИОТЕХНОЛОГИЙ



С.А. Горячий

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ

Учебно-методическое пособие



Санкт-Петербург

2014

УДК 351/354

Горячий С.А. Государственное и муниципальное управление: Учеб.-метод. пособие. – СПб.: НИУ ИТМО; ИХиБТ, 2014. – 46 с.

Приведены программа дисциплины «Государственное и муниципальное управление», а также фонд оценочных средств (домашние задания, темы докладов и рефератов), методические указания по написанию рефератов.

Предназначено для бакалавров направления 080200 Менеджмент очной формы обучения.

Рецензент: доктор экон. наук, проф. Н.И. Усик

**Рекомендовано к печати редакционно-издательским советом
Института холода и биотехнологий**



В 2009 году Университет стал победителем многоэтапного конкурса, в результате которого определены 12 ведущих университетов России, которым присвоена категория «Национальный исследовательский университет». Министерством образования и науки Российской Федерации была утверждена программа его развития на 2009–2018 годы. В 2011 году Университет получил наименование «Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики».

© Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики, 2014

© Горячий С.А., 2014

ВВЕДЕНИЕ

Цели и задачи изучения дисциплины

Дисциплина «Государственное и муниципальное управление» (сокращенно ГиМУ) предназначена для подготовки бакалавров, обладающих знаниями в различных уровнях и ветвях системы управления. Цель данной дисциплины состоит в том, чтобы сформировать у студентов представление о государственном и муниципальном управлении как о целостной системе:

– обеспечивающей принятие целенаправленных решений, связанных с социально-экономическим развитием общества, и их реализацию;

– имеющей сложную иерархическую структуру, элементы которой взаимодействуют в рамках единого правового, экономического и финансового пространства.

Задачи курса:

– сформировать у студентов представление о государственном управлении как о системном понятии, включающем такие категории, как принципы и функции управления, распределение функций управления между различными структурными элементами системы, интересы и цели их развития;

- познакомить студентов с системами управления в некоторых ведущих развитых странах мира и организацией в этих странах взаимодействия различных уровней: национального, регионального и муниципального;

- дать представление об особенностях государственного управления в России как федеративном государстве: структуре органов государственного управления, федеративных отношениях, государственной региональной политике, субфедеральном управлении и местном самоуправлении;

- обеспечить понимание сущности бюджетного федерализма и его связи с формированием бюджетной системы государства, с распределением функций управления между различными элементами системы государственного управления.

Дисциплина «Государственное и муниципальное управление» относится профессиональному циклу, входит в его вариативную часть.

Требования к знаниям, умениям и компетенции студента формируются на основе следующих дисциплин:

- социологии;
- политологии;
- правоведения;
- экономической теории;
- теоретических основ управления;
- экономики и социологии труда;
- конституционного права и др.

Основные требования. В процессе изучения дисциплины студенты, используя знания теории общественного воспроизводства, принципов системного подхода, получают возможность последовательно рассмотреть общую систему государственного управления и ее основные элементы, организационно-управленческую структуру системы управления, финансово-экономическую основу реализации управленческих решений и механизмы, обеспечивающие их выполнение.

Изучение дисциплины «Государственное и муниципальное управление» дает представление о государстве и муниципальном образовании как сложной социальной системе, об основных принципах функционирования, основных целях и задачах системы государственного управления, формах и методах взаимодействия между различными уровнями государственной власти, между государственными и местными органами власти. Изучение курса помогает определять тип государственных систем управления, использовать теоретические принципы государственного управления при формулировке управленческих задач и методов их решения, формулировать цели и принципы реализации основных направлений государственной политики, анализировать проблемы социально-экономического развития, определять факторы, влияющие на их решение, и находить подходы к их решению.

Основные дисциплины, для которых данная дисциплина является предшествующей:

- Основы финансового менеджмента.
- Социальное страхование.
- Антикризисное управление персоналом.

В результате изучения дисциплины студент должен:

знать:

– специфику системы государственного и муниципального управления, государственной и муниципальной служб;

уметь:

– обеспечивать эффективную систему управления кадрами в государственной и муниципальной службах;

– разрабатывать алгоритмы взаимодействия организаций с органами государственного и муниципального управления по вопросам кадровой политики;

владеть современными технологиями управления кадрами в государственной и муниципальной службах.

1. СОДЕРЖАНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

Рабочая программа дисциплины «Государственное и муниципальное управление» приведена в таблице.

Наименование темы и ее краткое содержание	Часы		
	Лекции	ПЗ (семинары)	СРС
Тема 1. Содержание системы государственного и муниципального управления Принципы формирования государственного управления. Общественное производство как основа системы государственного управления. Признаки системы государственного управления. Субъект и объект государственного управления. Уровни государственного управления. Ветви власти. Центральные, региональные и местные органы государственного управления, их иерархия, проблемы взаимоотношений. Формирование государственной политики и ее реализация. Основные направления деятельности в системе государственного управления: государственное регулирование экономики, управление социальной сферой, формирование государственной политики и ее реализация, управление конфликтными ситуациями. Предметы ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов	2	2	9

Наименование темы и ее краткое содержание	Часы		
	Лекции	ПЗ (семинары)	СРС
федерации. Основные модели хозяйствования в современном мире. Организация законодательных и исполнительных органов государственной власти РФ. Основные цели региональной политики. Институциональные основы региональной политики в РФ			
Тема 2. Развитие представлений о формах государственного устройства и их связь с экономической теорией Платон, Аристотель, Гоббс, Макиавелли, Кант, Гегель, Маркс, Ленин, Вебер. Российский либерализм XIX в. И поиск оптимальной модели местного самоуправления. Республика как форма государственного управления и ее модификации. Монархия как форма государственного управления и ее модификации. Хозяйственные модели и формы хозяйствования. Кейнсианские принципы государственного управления. Монетаристские принципы государственного управления. Концепция государственного управления М. Фридмана	2	2	10
Тема 3. Этапы развития современной теории государственного управления Первый этап развития теории государственного управления – 1880–1920 гг. «Поколение предшественников: В. Вильсон, Ф. Гуднау, М. Вебер. Второй этап развития теории государственного управления – 1920–1950 гг. Представители «классической школы управления». Изучение социально-психологических отношений в государственном управлении представителями «школы человеческих отношений». Третий этап развития зарубежной теории государственного управления – с 50-х гг. XX в. Поведенческий, системный, ситуационный подходы. Современные школы государственного управления США, Великобритании, Франции и Германии	2	2	9

Наименование темы и ее краткое содержание	Часы		
	Лекции	ПЗ (семинары)	СРС
<p>Тема 4. Система государственного управления зарубежных стран: институциональный, функциональный и организационный анализ</p> <p>Структура государственного управления в ведущих странах мира: институциональный, функциональный и организационный анализ. Принципы государственного устройства в странах развитой демократии. Система государственного управления в США. Штаты, графства, тауны и тауншипы, муниципалитеты, школьные и специальные округа в системе государственного и муниципального управления США. Система государственного и муниципального управления во Франции, Швеции, ФРГ. Сравнительный анализ зарубежного опыта</p>	2	2	10
<p>Тема 5. Государственная и муниципальная службы РФ</p> <p>Система государственной и муниципальной служб: основные принципы и нормативное регулирование. Кадровое обеспечение. Особенности муниципальной службы. Категории государственной и муниципальной служб. Государственные (муниципальные) должности. Категории, группы и чины в системе государственной (муниципальной) службы. Квалификационные разряды государственной (муниципальной) службы. Права и обязанности гражданского служащего. Ограничения и запреты, связанные с гражданской службой. Организационные формы управления работой с обращениями граждан. Работа с населением, общественными организациями, гражданами и организациями, расположенными на территории муниципального образования</p>	2	2	9

Наименование темы и ее краткое содержание	Часы		
	Лекции	ПЗ (семинары)	СРС
<p>Тема 6. Система государственного управления в субъектах РФ</p> <p>Структура Федеративного устройства РФ. Региональная власть. Система органов государственной власти субъекта РФ: Законодательный (представительный) орган субъекта, Высший исполнительный орган, Высшее должностное лицо субъекта.</p> <p>Структура органов республиканской, краевой, областной администраций. Организационная структура администраций автономной области и автономного округа</p>	2	2	10
<p>Тема 7. Административная реформа в современной России</p> <p>Анализ ситуации в сфере государственного управления в РФ в предреформенный период (конец 90-х гг. XX в.). Федеральная целевая программа «Административная реформа». Цели и задачи реформы. Реальные и ожидаемые результаты реформы. Корректировка планов и горизонтов реформы. «Концепции административной реформы в РФ»</p>	2	2	9
<p>Тема 8. Муниципальная власть и местное самоуправление</p> <p>Содержание и структура понятия «муниципальная власть». Население муниципального образования. Муниципальные финансы, муниципальная собственность и муниципальные нормы. Опыт становления местного самоуправления в России. Сравнительный анализ зарубежного опыта. Муниципальное образование как социально-экономическая система. Признаки муниципальных образований. Конституционно-правовые основы местного самоуправления. Основные функции местного самоуправления. Природные, исторические, национальные, социально-демографические, экономические особенности муниципальных образований</p>	2	2	10

Наименование темы и ее краткое содержание	Часы		
	Лекции	ПЗ (семинары)	СРС
Тема 9. Управление в крупном городе – особый тип муниципального управления Особенности управления градообразующей сферой в крупном городе. Специфика и законодательная база муниципального управления в городах федерального значения в РФ	2	2	9
Тема 10. Практика муниципального управления в Санкт-Петербурге Законодательная база и состояние местного самоуправления в СПб. Направления совершенствования муниципального управления в городах федерального значения	2	2	10
Итого:	20	20	95

2. ПЛАНЫ СЕМИНАРСКИХ ЗАНЯТИЙ И ЗАДАНИЯ

Семинар 1 по теме 1: Содержание системы государственного и муниципального управления – 2 ч.

Тема семинара: Государственная стратегия – структуры, процессы, культуры.

Цель семинара: изучение образа мышления и действия правительств.

Вопросы для обсуждения:

1. Что такое государственная стратегия?
2. Действия государства: соотношение общественной стоимости и издержек.
3. Локализация стратегии, позитивные и нормативные риски.
4. Власть и знания как основа государственной стратегии.

Семинар 2 по теме 2: Развитие представлений о формах государственного устройства и их связь с экономической теорией – 2 ч.

Тема семинара: Российский либерализм XIX в. и поиск оптимальной модели местного самоуправления.

Цель семинара: выявление основных черт русского либерализма XIX в., рассмотрение основных планов и программ реформирования государственного и местного управления.

Темы докладов:

1. Политические воззрения и деятельность М.М. Сперанского.
2. Дворянский либерализм Н.С. Мордвинова.
3. Либеральные реформы императора Александра II.
4. Либеральный консерватизм: политические воззрения К.Д. Кавелина и Б.Н. Чичерина.

Семинар 3 по теме 3: Этапы развития современной теории государственного управления – 2 ч.

Тема семинара: Современные школы государственного управления США, Великобритании, Франции и Германии.

Цель семинара: изучение основных направлений современной теории государственного управления.

Темы докладов:

1. «Теория общественного выбора», концепция Дж. М. Бьюкенена.
2. Теория государственного управления Великобритании: социологическое и экономическое направления.
3. Организационная кибернетика С. Биэра.
4. «Французская демократия» Ж. В. Д'Эстена.
5. Концепция государственного управления Л. Эрхарда.
6. Структурно-функциональный подход Н. Лумана.
7. Концепция государственного управления Р. Дарендофа.

Семинар 4 по теме 4: Система государственного управления зарубежных стран: институциональный, функциональный и организационный анализ – 2 ч.

Тема семинара: Национальные системы государственного управления.

Цель семинара: выявление национальных особенностей систем государственного управления в развитых странах.

Темы докладов:

1. Система государственного и муниципального управления в Скандинавских странах.
2. Система государственного и муниципального управления в ФРГ.
3. Система государственного и муниципального управления в Японии.

Семинар 5 по теме 5: Государственная и муниципальная службы РФ – 2 ч.

Тема семинара: Государственная и муниципальная службы РФ.

Цель семинара: изучение системы государственного и муниципального управления в РФ.

Вопросы для обсуждения:

1. Что такое государственная служба?
2. Каковы основные цели государственной службы?

3. Какие категории государственных должностей существуют в РФ?

4. Как происходит формирование кадрового состава гражданской службы в РФ?

Семинар 6 по теме 6: Система государственного управления в субъектах РФ – 2 ч.

Тема семинара: Структура федеративного устройства РФ.

Цель семинара: изучение теоретических и исторических основ российского федерализма.

Вопросы для обсуждения:

1. Федералогия как научная и учебная дисциплина.
2. Федерализм в истории Российского государства.
3. Правовой статус и полномочия субъектов федерации.
4. Экономический федерализм и региональная политика.

Семинар 7 по теме 7: Административная реформа в современной России – 2 ч.

Тема семинара: Административная реформа в современной России.

Цель семинара: изучение целей, задач, промежуточных результатов и концепций дальнейшего проведения административной реформы.

Вопросы для обсуждения:

1. Регламентация управленческой деятельности.
2. Понятие эффективности государственного управления.
3. Преобразования системы федеральных органов исполнительной власти.
4. Перспективы административной реформы в РФ.

Семинар 8 по теме 8: Муниципальная власть и местное самоуправление – 2 ч.

Тема семинара: Становление системы местного самоуправления в РФ.

Цель семинара: изучение исторических и институционально-правовых основ местного самоуправления в РФ.

Вопросы для обсуждения:

1. Каковы основные цели и задачи муниципальной службы?
2. В чем состоят принципы муниципальной службы?
3. Категории муниципальных должностей.
4. Ограничения муниципальной службы.

Семинар 9 по теме 9: Управление в крупном городе – особый тип муниципального управления – 2 ч.

Тема семинара: Особенности управления градообразующей сферой в крупном городе.

Цель занятия: изучение специфики управления крупным городом как акселератором экономического роста.

Вопросы для обсуждения:

1. Современный крупный город как акселератор экономического роста.
2. Структура градообразующей сферы крупного города.
3. Специфика управления в городах федерального значения РФ.

Семинар 10 по теме 10: Практика муниципального управления в Санкт-Петербурге – 2 ч.

Тема семинара: Муниципальные образования Санкт-Петербурга.

Цель семинара: проведение экспертной оценки одного из муниципальных образований Санкт-Петербурга.

Домашнее задание

При подготовке к семинару 10 по теме 10 «Практика муниципального управления в Санкт-Петербурге» студенты выполняют экспертную оценку деятельности администрации одного из муниципальных образований Санкт-Петербурга согласно своему варианту.

Этапы работы:

1. Краткая информация о муниципальном образовании: площадь территории, расположение, население, предприятия, объекты социальной инфраструктуры, объекты культурного значения, состав муниципального совета и местной администрации, контактные данные.

2. Оценка качества источников информации, созданных и управляемых муниципальными властями: официального сайта муниципального образования, периодического издания муниципального образования. Оценка качества проводится в двух аспектах – техническом и содержательном.

3. Оценка профессиональной деятельности муниципальных властей. Структура доходной и расходной частей бюджета муниципального образования. Участие в публичных слушаниях. Сведения о доходах муниципальных служащих и результаты инспекций.

4. Обзор информации, опубликованной в средствах массовой информации, о деятельности муниципальных властей: наличие (отсутствие) конфликтов с населением, проблемы ЖКХ, памятники культурного наследия и т. д.

5. Интервью с представителем муниципального образования. В качестве практической части работы студентам предлагается подготовить небольшой список вопросов и провести интервью с одним из представителей муниципального совета или местной администрации.

По окончании данной работы студент готовит отчет. Он должен включать конспект интервью с представителем муниципального образования, подписанный интервьюируемым и заверенный отделом кадров. На последнем семинарском занятии студент осуществляет публичную защиту отчета.

Номер варианта определяется по последней цифре номера зачетной книжки. Так, если номер зачетной книжки заканчивается на 7, то студенту доступен выбор из следующих вариантов: 7, 17, 27, 37 и т. д.

Перечень муниципальных образований Санкт-Петербурга:

1. Муниципальный округ Коломна.
2. Муниципальный округ Сенной округ.
3. Муниципальный округ Адмиралтейский округ.
4. Муниципальный округ Семеновский.
5. Муниципальный округ Измайловское.
6. Муниципальный округ № 6.
7. Муниципальный округ № 7.
8. Муниципальный округ Васильевский.
9. Муниципальный округ Гавань.

10. Муниципальный округ округ Морской.
11. Муниципальный округ № 11.
12. Поселок Левашово.
13. Поселок Парголово.
14. Муниципальный округ Сампсониевское.
15. Муниципальный округ Светлановское.
16. Муниципальный округ Сосновское.
17. Муниципальный округ № 15.
18. Муниципальный округ Парнас.
19. Муниципальный округ Шувалово–Озерки.
20. Поселок Лисий Нос.
21. Муниципальный округ Лахта–Ольгино.
22. Муниципальный округ № 65.
23. Муниципальный округ Черная речка.
24. Муниципальный округ Комендантский аэродром.
25. Муниципальный округ Озеро Долгое.
26. Муниципальный округ Юнтолово.
27. Муниципальный округ № 70.
28. Муниципальный округ Гражданка.
29. Муниципальный округ Академическое.
30. Муниципальный округ Финляндский округ.
31. Муниципальный округ № 21.
32. Муниципальный округ Пискаревка.
33. Муниципальный округ Северный.
34. Муниципальный округ Прометей.
35. Муниципальный округ № 25.
36. Муниципальный округ Улянка.
37. Муниципальный округ Дачное.
38. Муниципальный округ Автово.
39. Муниципальный округ Нарвский округ.
40. Муниципальный округ Красненькая речка.
41. Муниципальный округ Морские ворота.
42. Город Колпино.
43. Поселок Металлострой.
44. Поселок Петро-Славянка.
45. Поселок Понтонный.
46. Поселок Саперный.
47. Поселок Усть-Ижора.

48. Муниципальный округ Полюстрово.
49. Муниципальный округ Большая Охта.
50. Муниципальный округ Малая Охта.
51. Муниципальный округ Пороховые.
52. Муниципальный округ Ржевка.
53. Город Красное Село.
54. Муниципальный округ № 37.
55. Муниципальный округ Южно-Приморский.
56. Муниципальный округ Сосновая поляна.
57. Муниципальный округ Урицк.
58. Муниципальный округ Константиновское.
59. Муниципальный округ Горелово.
60. Город Кронштадт.
61. Город Зеленогорск.
62. Город Сестрорецк.
63. Поселок Белоостров.
64. Поселок Комарово.
65. Поселок Молодежное.
66. Поселок Песочный.
67. Поселок Репино.
68. Поселок Серово.
69. Поселок Смолячково.
70. Поселок Солнечное.
71. Поселок Ушково.
72. Город Ломоносов.
73. Муниципальный округ Московская застава.
74. Муниципальный округ Гагаринское.
75. Муниципальный округ Новоизмайловское.
76. Муниципальный округ Пулковский меридиан.
77. Муниципальный округ Звездное.
78. Муниципальный округ Невская застава.
79. Муниципальный округ Ивановский.
80. Муниципальный округ Обуховский.
81. Муниципальный округ Рыбацкое.
82. Муниципальный округ № 53.
83. Муниципальный округ № 54.
84. Муниципальный округ Невский округ.
85. Муниципальный округ Оккервиль.

86. Муниципальный округ № 57.
87. Город Павловск.
88. Поселок Тярлево.
89. Муниципальный округ Введенский.
90. Муниципальный округ Кронверкское.
91. Муниципальный округ Посадский.
92. Муниципальный округ Аптекарский остров.
93. Муниципальный округ Петровский.
94. Муниципальный округ Чкаловское.
95. Город Петергоф.
96. Поселок Стрельна.
97. Город Пушкин.
98. Поселок Александровская.
99. Поселок Шушары.
100. Муниципальный округ Волковское.
101. Муниципальный округ № 72.
102. Муниципальный округ Купчино.
103. Муниципальный округ Георгиевский.
104. Муниципальный округ № 75.
105. Муниципальный округ Балканский.
106. Муниципальный округ Дворцовый округ.
107. Муниципальный округ № 78.
108. Муниципальный округ Литейный округ.
109. Муниципальный округ Смольнинское.
110. Муниципальный округ Лиговка–Ямская.
111. Муниципальный округ Владимирский округ.

3. ПРИМЕРЫ ТЕСТОВЫХ ЗАДАНИЙ

1. Является ли государственное управление такой профессией, как медицина или юриспруденция, для которой требуются обязательное обучение и сдача экзаменов?

- А) Да, является.
- Б) Нет, не является.

2. Современное государственное управление включает в себя:

- А) разнообразие приемов, разработанных для того, чтобы заставить работать правительственные ведомства эффективнее;
- Б) рекомендации по обновлению организационных форм;
- В) управление организационными изменениями;
- Г) новые методы децентрализации;
- Д) новые процедуры организации совместной работы внутри правительственных иерархий;
- Е) все вышеперечисленное.

3. Первое заявление о том, что государственное управление должно стать самостоятельной профессиональной областью, было сделано:

- А) в 1776 г. Адамом Смитом в «Исследовании о природе и причинах богатства народов»;
- Б) в 1887 г. Вудро Вильсоном в «Науке государственного управления»;
- В) в 1911 г. Фредериком Тейлором в «Принципах научного менеджмента».

4. Первый учебник по государственному управлению появился:

- А) в 1887 г.;
- Б) в 1926 г.;
- В) в 1900 г.

5. Автором первого учебника по государственному управлению был:

- А) Леонардо Д. Уайт;
- Б) Вудро Вильсон;
- В) Франк Гуднау.

6. Первый учебник по государственному управлению назывался:

- А) «Введение в науку о государственном управлении»;
- Б) «Наука государственного управления»;
- В) «Политика и государственное управление».

7. Наиболее авторитетные исследования по бюрократии, опубликованные в 1922 г., принадлежали:

- А) Франку Гуднау;
- Б) Максиму Веберу;
- В) Абрахаму Маслоу;
- Г) Фредерику Тейлору.

8. Основой исследования в государственном управлении является:

- А) процесс управления;
- Б) законодательный процесс;
- В) выборы в законодательные органы власти.

9. Какая из экономических теорий в 80-е гг. XX в. оказала влияние на реформы государственного управления на Западе?

- А) Теория эффективного спроса.
- Б) Теория общественного выбора.
- В) Теория макроэкономического равновесия.

10. Исследования по теории организации показали, что стиль руководства женщин отличается от стиля руководства мужчин. Женщины более, чем мужчины:

- А) готовы к сотрудничеству;
- Б) не боятся делиться властью;

- В) склонны прибегать в традиционному авторитаризму;
- Г) используют армейский стиль управления.

11. В каком году была инициирована административная реформа в РФ?

- А) 2000 г.
- Б) 2003 г.
- В) 1993 г.

12. Федеральная целевая программа «Административная реформа» была рассчитана на период:

- А) 2000–2010 гг.;
- Б) 2005–2010 гг.;
- В) 2011–2013 гг.

13. «Концепция административной реформы в РФ» была рассчитана на реализацию:

- А) в 2006–2008 гг.;
- Б) в 2005–2008 гг.;
- В) в 1998–2000 гг.

14. В основные приоритеты «Концепции административной реформы в РФ» не входили:

- А) введение административных регламентов;
- Б) антикоррупционные мероприятия;
- В) снижение административных барьеров;
- Г) IT-решения.

15. Реальные сроки реализации мероприятий административной реформы были:

- А) в 2006–2010 гг.;
- Б) в 2003–2005 гг.;
- В) в 2005–2010 гг.

16. Модернизация системы государственного управления осуществлялась в период:

- А) 2011–2013 гг.;
- Б) 2006–2010 гг.;
- В) 2005–2010 гг.

17. Цели и задачи модернизации системы государственного управления раскрыты:

А) в «Концепции административной реформы в РФ на 2006–2008 гг.»;

Б) в «Концепции снижения административных барьеров и повышение доступности государственных услуг на 2011–2013 гг.».

18. В каком документе отражено концептуальное видение исполнительной власти как «компактного, сервисно-ориентированного государства»?

А) «Концепции административной реформы в РФ на 2006–2008 гг.»

Б) «Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 гг.»

В) Федеральной целевой программе «Административная реформа».

19. Под «компактностью» государства понимается, что роль государства в жизни общества в целом и регулировании экономики в частности:

А) должна быть ограничена необходимостью обеспечения реализации прав и свобод;

Б) должна гарантировать качество государственных услуг.

20. Под «сервисно-ориентированностью» государства понимается:

А) гарантированность качества государственных услуг;

Б) гарантии минимума времени, сил и ресурсов для получения государственных и муниципальных услуг гражданами и предпринимателями.

Ответы: 1 – Б; 2 – Е; 3 – Б; 4 – Б; 5 – А; 6 – А; 7 – Б; 8 – А; 9 – Б; 10 – А, Б; 11 – Б; 12 – Б; 13 – Б; 14 – В; 15 – А; 16 – А; 17 – Б; 18 – Б; 19 – А; 20 – А, Б.

4. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО НАПИСАНИЮ РЕФЕРАТА

Реферат является одной из форм учебной и научно-исследовательской работы студента. Реферат – это краткое изложение реферируемой научной работы, книги, статьи либо работа на заданную тему, сделанная на основе критического обзора нескольких литературных или других источников.

Целью реферата является формирование и применение первичных навыков научной работы студентов с учебной литературой в рамках выбранной темы.

К задачам данного вида самостоятельной работы студента можно отнести формирование умений:

- ориентироваться как в категориальном аппарате дисциплины «Государственное и муниципальное управление», так и в проблемах управленческой практики (связывать теорию с практикой);

- использовать информацию из различных источников;

- логично и популярно излагать сложные вопросы.

В работе студента над рефератом можно выделить следующие этапы:

- выбор темы из перечня, предлагаемого преподавателем;

- сбор и систематизация информационного материала;

- составление плана работы и согласование его с преподавателем;

- подготовка и написание реферата;

- изложение содержания реферата на семинаре или конференции.

Объем реферата составляет 12–14 страниц (приложения не учитываются) машинописного текста, набранного шрифтом Times New Roman через 1,5 интервала, кегль 14.

1. Выбор темы

Тема реферата выбирается студентом самостоятельно из предложенного примерного перечня тем. Вариант определяется по последним двум цифрам номера зачетной книжки. Если полученное число больше сорока, то необходимо последовательно вычитать из него сорок до получения нужного варианта. Например, последние две цифры зачетной книжки – 62, вычитаем 40, нужный нам вариант – 22. В то же время реферат может быть выполнен по индивидуальной теме – теме, предложенной самим студентом, но только после ее предварительного согласования с научным руководителем.

В случае затруднения с выбором темы студенту следует обратиться за консультацией к научному руководителю.

2. Подбор литературы

Подбор литературы может осуществляться путем ее поиска по ключевым словам в библиотеках с использованием электронных или карточных каталогов и (но ни в коем случае не «или») с использованием Интернет-ресурсов в качестве *исключительно дополнительного* источника информации.

При этом в состав отобранных источников должна входить *только научная* литература, которая *обязательно должна* включать:

– *первоисточники* (первоисточник – это первоначальный, первый в истории управленческой мысли печатный источник каких-нибудь сведений, теорий, относящихся к теме реферата);

– *монографии* (монография – это научная книга, посвященная исследованию какого-нибудь одного вопроса, одной теме);

– *статьи* из научных периодических изданий (как правило, из научных журналов).

Кроме того, в состав отобранных источников могут входить *учебники и учебные пособия*.

В случае затруднения с подбором литературы студенту следует обратиться за консультацией к научному руководителю.

3. Написание реферата

Реферат должен содержать: название темы, содержание, введение в проблему, основную часть, заключение и список литературы.

Содержание реферата оформляется на отдельном (втором) листе.

Во *введении* обязательно должны быть отражены актуальность, цель, задачи и краткое описание структуры работы. Кроме того, при желании студент может уделить внимание использованным методам исследования, а также краткому обзору эволюции взглядов научного сообщества на рассматриваемую в реферате проблему. Объем введения – не более одной печатной страницы формата А4.

При обосновании *актуальности* темы исследования необходимо отразить положения и доводы, свидетельствующие в пользу научной и прикладной значимости решения проблемы. В обобщенном виде можно выделить, по крайней мере, два основных направления характеристики актуальности. Первое направление связано с недостаточной степенью изученности выбранной темы. В данном случае исследование актуально именно потому, что определенные аспекты темы изучены не в полной мере и проведенное исследование направлено на преодоление этого пробела. Второе направление связано с возможностью решения благодаря исследованию, проведенному в реферате, определенной практической задачи.

В формулировке *цели* работы необходимо отразить ответы на вопросы «Зачем я пишу реферат?», «Для чего я занимаюсь проблемой, отраженной в теме?». Таким образом, цель работы представляет собой конкретное описание сути решения проблемы.

Задачи работы выделяются в строгом соответствии с целью, поскольку они конкретизируют и уточняют отдельные этапы процесса исследования, направленные на достижение поставленной цели. В качестве задач могут выступать либо решения подпроблем, вытекающих из общей проблемы, либо задачи анализа, обобщения, выявления, обоснования, разработки, оценки отдельных аспектов общей проблемы, решение которых ведет к решению самой проблемы. При этом каждая из крупных задач способна сформировать отдельную главу реферата. Рекомендуется выделять не более трех задач.

При кратком *описании структуры* работы необходимо отметить, из каких частей она состоит, что и как было сделано для выполнения поставленных задач, какие научные и практические результаты были получены по итогам выполнения каждой задачи в частности и по итогам достижения цели работы в целом.

Основная часть посвящена непосредственно разрешению сформулированных во введении задач исследования. Поэтому рекомендуется, чтобы число глав совпадало с числом задач. Причем, даже

если количество задач превышает рекомендуемое значение, количество глав не должно быть больше трех.

Как правило, первую главу реферата принято посвящать общетеоретическим аспектам выбранной темы. В ней раскрывают суть проблемы, показывают ее место в теории и практике государственного и муниципального управления, дают критический обзор существующих подходов к ее исследованию. Во второй главе обычно рассматривают практическую сторону изучаемого вопроса, включая возможные трудности и недоработки в данной области. Третья глава содержит рекомендации по решению исследуемой проблемы.

Деление глав на параграфы не обязательно. Однако если студент счел данное действие целесообразным, то в этом случае он должен учитывать, что число параграфов в одной главе не должно быть меньше двух и более трех.

Каждая последующая глава (параграф) должна быть логически увязана с предыдущей как по названию, так и по содержанию. Содержание данной главы должно полностью соответствовать ее названию. Нельзя допускать совпадения названий глав и параграфов друг с другом и темой работы. Названия глав и параграфов должны состоять из одного предложения.

В *заключении* студентам необходимо самостоятельно сформулировать теоретические выводы и обобщения, а также практические рекомендации, доказывающие выполнение задач и достижение цели исследования. Все выводы и рекомендации должны быть обоснованы, являться логическими следствиями из проведенного анализа и подводить итог проделанной работе. Они не должны содержать ничего нового, т. е. того, о чем в работе не говорится. Удобнее всего компоновать заключение из готовых выводов, которые Вы сформулировали, завершая соответствующие главы (параграфы) работы. Объем заключения – не более одной печатной страницы формата А4.

Список литературы представляет собой список использованных источников (*не менее четырех*). Сначала указываются издания на русском языке, потом на иностранных языках. При этом отечественные и иностранные источники перечисляются в следующем порядке:

– нормативно-правовые акты – во-первых, в порядке убывания юридической силы; во-вторых, по алфавиту;

- первоисточники, монографии, коллективные монографии, учебники и учебные пособия – по алфавиту;
- статьи из научных периодических изданий – по алфавиту;
- тезисы докладов из сборников научно-практических конференций – по алфавиту.

В *приложение* выносятся дополнительная информация, поясняющая и иллюстрирующая идеи, отраженные в тексте основной части реферата.

5. ПЕРЕЧЕНЬ ТЕМ РЕФЕРАТОВ

1. Становление науки государственного управления.
2. Развитие государственного управления в России.
3. Предмет и методы изучения государственного управления.
4. Государственный менеджмент.
5. Государственная служба в России.
6. Правовые основы государственной службы в современной России.
7. Государственная должность в структуре государственной службы.
8. Теоретическая и методологическая основа государственного управления.
9. Система государственного управления.
10. Законодательная основа государственного управления.
11. Исполнительная, законодательная и судебная власть: институты и их взаимодействие.
12. Анализ современного законодательства о государственной службе.
13. Правовое регулирование государственной службы.
14. Государственная должность: сущность и типология.
15. Особенности прохождения государственной службы.
16. Социально-правовой статус государственных служащих.
17. Ограничения и гарантии на государственной службе.
18. Проблемы социальной защищенности государственных служащих.
19. Разработка карьерной стратегии государственного служащего.
20. Подготовка профессионально-компетентного работника государственной службы.

21. Совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров.
22. Анализ современного качественного состава государственных служащих региона.
23. Совершенствование процесса формирования кадрового резерва государственной службы.
24. Этические требования к государственному служащему: основные принципы, нормы, качества.
25. Повышение эффективности оценки деятельности государственных служащих.
26. Мотивация как один из методов повышения эффективности государственного управления.
27. Эффективность деятельности органов власти: критерии оценки.
28. Анализ моделей оценки эффективности государственной службы.
29. Технологии повышения эффективности государственной службы.
30. Эффективность государственной службы.
31. Информационное обеспечение эффективного управления.
32. Реформа государственной службы в России.
33. Ход и перспективы административной реформы в России.
34. Приоритетные направления административной реформы.
35. Преобразования системы федеральных органов исполнительной власти.
36. Реформа органов законодательной власти России.
37. Реформа местного самоуправления в России.
38. Предоставление государственных услуг гражданам и организациям.
39. Зарубежный опыт организации государственной службы.
40. Проблемы адаптации зарубежного опыта организации государственной службы к современным российским условиям.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-правовая литература

1. Конституция Российской Федерации.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 21.12.2001 № 197-ФЗ.
3. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. От 29.07.2000 № 3-ФЗ; от 07.05.2002 № 47-ФЗ и от 04.07.2003 № 95-ФЗ).
4. Федеральный закон от 27.05.2003 № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
6. Федеральный закон от 08.01.1998 № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».
7. Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».
8. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
9. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
10. Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента в федеральном округе» (в ред. от 21.03.2005 № 316).
11. Указ Президента Российской Федерации от 19.11.2002 № 1336 «О Федеральной программе "Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)"».
12. Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах».
13. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

14. Указ Президента Российской Федерации от 25.03.2004 № 400 «Об администрации Президента Российской Федерации» (в ред. от 22.02.2005 № 198).

15. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2005 № 1574 «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы».

16. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.07.2003 № 451 «О правительственной комиссии по проведению административной реформы».

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2005 № 679 «О порядке разработки административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов оказания государственных услуг».

18. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.05.2006 № 336 «О дополнительных мерах по оказанию поддержки проведения федеральными органами исполнительной власти и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации административной реформы в 2006 году».

19. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах».

20. Закон Санкт-Петербурга от 07.06.2005 № 237-30 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге».

21. Закон Санкт-Петербурга от 25.07.2005 № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга».

22. Закон Санкт-Петербурга от 02.02.2000 № 53-8 «О регулировании отдельных вопросов муниципальной службы в Санкт-Петербурге».

23. Закон Санкт-Петербурга от 01.07.2005 № 399-39 «О государственной гражданской службе в Санкт-Петербурге».

24. Закон Санкт-Петербурга от 21.06.2006 № 348-54 «О реестрах муниципальных должностей в Санкт-Петербурге и предельных нормативах размеров оплаты труда депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, членов выборных органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге, выборных должностных лиц местного самоуправления в Санкт-Петербурге, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих в Санкт-Петербурге».

Основная литература

1. **Чиркин В.Е.** Система государственного и муниципального управления: Учеб. 5-е изд., пересмотр. – М.: Норма, 2013.

2. **Глазунова Н.И.** Система государственного и муниципального управления: Учеб. – М.: Проспект, 2010.

3. **Яновский В.В.** Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность: Учеб. пособие. 4-е изд., стер. – М.: КНОРУС, 2014.

4. **Малган Дж.** Искусство государственной стратегии: мобилизация власти и знаний во имя всеобщего блага. – М.: Изд-во Института им. Гайдара, 2011.

5. **Атаманчук Г.В.** Теория государственного управления: Курс лекций. 4-е изд., стер. – М.: ОМЕГА-Л, 2009.

Дополнительная литература

1. Классики теории государственного управления: американская школа / Под ред. Дж. Шафритца, А. Хайда. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2003.

2. Классики теории государственного управления: управленческие идеи в России / Факультет государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2008.

3. **Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И. и Хайдер Д.** Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы. – Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005.

4. **Литвак Б.Г.** Управленческие решения. Практикум: Учеб. пособие. – М.: Московская финансово-промышленная академия, 2012.

5. **Абдулатипов Р.Г.** Федералогия. – СПб.: Питер, 2004.

6. Федералист. Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисон и Дж. Джея. – М.: Изд. группа «Прогресс» – «Литера», 1993.

7. **Райзберг Б.А.** Государственное и муниципальное управление экономическими и социальными процессами: Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2006.

8. Шарипов Э.И., Кронин С.И. Режессура социальных игр. – М.: «КСП+», 2001.

9. Рафиенко Л.С. Проблемы истории управления и культуры Сибири XVII–XIX вв.: Избран. – Новосибирск: Изд. дом «Сова», 2006.

10. Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королёв В.А. Государственно-частное партнерство: теория и практика: Учеб. пособие. – М.: Изд. дом ГУ Высшей школы экономики, 2010.

Интернет-ресурсы

1. <http://www.kremlin.ru/> – официальный сайт Президента РФ.
2. <http://www.premier.gov.ru/> – сайт Правительства РФ.
3. <http://www.gov.ru/> – сервер органов государственной власти РФ.
4. <http://www.economy.gov.ru/> – Министерство экономического развития РФ.
5. <http://www.minzdrav.ru/> – Министерство здравоохранения РФ.
6. <http://www.rostrud.ru/> – Федеральная служба по труду и занятости.
7. <http://www.gks.ru/> – Государственная служба статистики РФ.
8. <http://www.gov.spb.ru/> – Правительство Санкт-Петербурга.
9. <http://www.consultant.ru/> – система КонсультантПлюс.
10. <http://e-journal.spa.msu.ru/> – Журнал факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова «Государственное управление. Электронный вестник».
11. <http://munvlast.ru/> – Муниципальная власть. Российский журнал местного самоуправления.
12. <http://economics.ihbt.ifmo.ru/ru/> – Научный журнал НИУ ИТМО. Серия «Экономика и экологический менеджмент».

СЛОВАРЬ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ

АВТОКРАТИЯ (греч. *autos* – сам и *cratos* – власть) – форма государства, где высшая государственная власть принадлежит одному субъекту. Данный субъект – глава государства – является источником и носителем суверенитета государственной власти. Суверенный субъект обладает высшей законодательной, исполнительной и судебной властью. Население, в том числе экономически господствующий социальный класс, прямого правового участия в образовании государственных органов не принимает, либо это участие носит формальный характер и не оказывает существенного влияния на функционирование государственных институтов. Авторитарные формы государства характеризуются также жесткой централизованной властью, при которых местные органы являются лишь исполнителями воли высших органов. А по способу замещения главы государства можно классифицировать следующим образом: наследственную А (абсолютную монархию); легальную А, возникающую в результате выборов лиц (институций), которым придаются неограниченные полномочия; нелегальную А, возникающую вследствие насильственного захвата власти. В зависимости от объема функций управления общественной жизнью (в том числе ее экономической областью), принимаемых на себя государственными органами, А делятся на тоталитарные и авторитарные формы государства. Если первая из них основана на моральной поддержке большинства населения, предполагает его формально-демонстрационное участие в формировании органов государственной власти и активное вмешательство государства во все сферы общественной жизни, то вторая – проявление относительной самостоятельности государства и его аппарата, независимости последних от определенных социальных сил. Круг вмешательства авторитарного государства в общественную жизнь ограничен, как правило, лишь политической сферой.

АВТОРИТАРИЗМ (*authoritarianism*) – система правления, при которой правители от тех, кем правят, требуют неукоснительного повиновения. Традиционно сторонники авторитарной власти ратовали за активное вмешательство правительства в вопросы идеологии и поведения граждан и, соответственно, за уничтожение мнения индивидов. Вместе с тем можно быть авторитарным в одной области и более

либеральным – в другой. Фридриху Великому, например, приписывают такие слова: «Я пребываю в согласии с моим народом – он может говорить, что хочет, а я могу делать, что хочу». Слово «авторитаризм» имеет негативный оттенок и употребляется при характеристике самонадеянного и нетерпимого руководства вне зависимости от того, есть ли у него соответствующие права. Часто употребляется в том же значении, что и «деспотизм». Некоторые американские политологи во время холодной войны (Cold War) проводили различие между «авторитарными» и «тоталитарными» правительствами. Первые (обычно военные режимы) имели по сравнению с последними два преимущества: во-первых, они не так долго оставались у власти, хотя могли подавлять своих оппонентов не менее жестоко, чем любой другой режим; во-вторых, они оставляли более широкое поле деятельности для граждан. (К тоталитарным режимам в этом контексте непременно относились коммунистические режимы.) Таким образом, там, где еще не созрели условия для демократии, всегда есть место для авторитаризма.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕТОДЫ ВОЗДЕЙСТВИЯ – группа методов управленческой деятельности (методов управления), которые имеют юридически властное значение и внешнее юридически властное выражение (в виде правовых актов управления) и в которых проявляются все основные качества, присущие управленческой деятельности, работе органов и должностных лиц системы исполнительной власти. Административно-правовые методы делятся на административные и экономические. Административные методы обычно определяются в качестве способов или средств прямого или внеэкономического управляющего воздействия со стороны субъектов системы исполнительной власти на объекты управления. Они выражаются в совершении субъектом управления действий, имеющих властный характер, содержание этих действий связано с властным обеспечением должного поведения управляемых объектов. Прямой характер административных методов означает, что субъект управления в рамках своей компетенции принимает управленческое решение, юридически обязательное для объекта управления, управляющее воздействие предполагает императивный (директивный) вариант волеизъявления субъекта управления. Внеэкономический характер данных методов означает, что объектом управления

является сознательно-волевое поведение управляемых людей, их коллективов, организаций. Должное поведение управляемых обеспечивается как их волей и сознанием, так и за счет использования в необходимой мере соответствующих средств юридического принуждения. Без использования субъектом управления административных методов невозможно обеспечить необходимое управленческое воздействия на поведение участников управленческих общественных отношений.

АППАРАТ (*apparat*) – слово, обозначающее в русском языке государственную машину. В английском языке этот термин употребляется для негативной оценки безликой, привилегированной и всемогущей коммунистической бюрократии, члены которой называются «аппаратчиками». Однако, как и многие другие термины, относящиеся к государственному управлению при коммунистическом режиме, значение слова «аппарат» довольно неопределенное и допускает несколько толкований. В официальном советском употреблении оно не имеет отрицательного оттенка и скорее относится к той части госвласти, которая руководила работой других государственных учреждений. Так, постоянные комиссии и комитеты Совета министров, такие как Государственный плановый комитет (Госплан) и/или Государственный комитет по материально-техническому снабжению (Госснаб), занимались разработкой правил и указаний для промышленных министерств, которые, в свою очередь, несли ответственность за их практическую реализацию. Работники министерств обычно назывались «хозяйственниками», т. е. лицами, управляющими экономикой. Впрочем различие между «аппаратчиками» и «хозяйственниками» представляло интерес лишь для некоторых западных ученых. Значение, закрепившееся в обиходе, относится к государственным и партийным чиновникам, которые, как считалось, составляли единую правящую элиту.

ВЛАСТЬ – это волевое отношение между людьми, при котором один человек воздействует на другого с целью заставить его поступать определенным образом. Власть есть влияние особого рода, и эта особенность заключается в свойстве принудительности власти. Властные отношения объективно присущи общественной жизни. Человек ограничивает свои действия и подчиняется власти природы,

общества и власти другого человека, общностей людей. В основе подчинения одного человека другому лежит естественное и социальное неравенство. При естественном неравенстве власть всегда носит характер межличностного взаимодействия, она персонифицирована, а при сознательном она теряет персонифицированную форму, поскольку является социальным институтом. Власть как волевое отношение, способность заставить человека поступать определенным образом, форма организации индивидуальной и общественной жизни присуща личности как субъекту свободной, целесообразной, мотивированной осознанием необходимости изменения обстоятельств жизни и себя самой. Она естественно присуща человеку, хотя это не означает ее разумного применения вовне. Проблема состоит в том, что человек часто не задумывается о своих волевых устремлениях, возможностях и способностях, реализуя их автоматически. Кроме того, он часто осознает свое право на власть в случаях нарушения его интересов и необходимости борьбы за восстановление поправленных прав и свобод, включение в сферу коллективных действий, когда происходит очевидное «наложение воли» и возникает ситуация выбора путей деятельности, механизмов и средств осуществления индивидуального интереса, интегрированного в конкретное целое: социальный слой, группу, государство, общество и т. п. Тем самым присущая человеку потребность власти вовлекается в орбиту различных форм общественной власти. Видов общественной власти множество: экономическая, социальная, политическая, духовная, военная, семейная, национальная и др. Источниками власти могут быть сила, богатство и информация, знания, занимаемая должность и пр. В постиндустриальных странах знания и информация становятся основным продуктом развития общества, производства. Информационная революция рассматривается в качестве предпосылки антропологической революции.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ (*state*) – система политических институтов, занимающихся организацией общественной жизни на определенной территории. Можно утверждать, что государство является центральным понятием в политике, поэтому его определение служит предметом острых научных споров.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОРГАН – образованная в соответствии с законодательством государства составная часть государственного аппарата, наделенная соответствующей компетенцией и производной от нее структурой, осуществляющая в присущих ей организационно-правовых формах государственно-властные полномочия.

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 – деятельности по формулированию политического курса.

Согласно правовому подходу, ключевыми ценностями государственного управления являются ценности верховенства права, защиты прав граждан. Государственный служащий подчинен не столько своему руководству, сколько требованиям правового государства и Конституции.

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

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

Общей для всех трех подходов является проблема соответствия действий государственных служащих сформулированным заранее принципам: следования принципу верховенства права (правовой подход); следования воле народа (политический подход); следования цели получения нужного социально-экономического результата (менеджеристский подход).

ДЕМОКРАТИЯ (*democracy*) – от греческого слова «народо-властие». Поскольку народ редко проявляет единообразие мыслей, «демократия», как термин описательный, может считаться синонимом понятия «правления большинства» (*majority rule*).

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ – один из основных видов государственной власти, который в единстве с исполнительной и судебной властями является механизмом функционирования демократии. Родоначальник теории разделения властей Д. Локк из теории общественного договора выводил происхождение отдельных видов власти и все другие вопросы политико-государственного устройства общества, механизм их функционирования. По Локку, законодательная власть есть верховная, но не абсолютная, не деспотическая власть. В интересах народа ее следует ограничивать, и Локк выделяет пределы – условия законодательной власти, свойственные для всякого государства, всех форм правления: существование закона для всех людей, законы предназначаются для блага народа; без согласия народа нельзя увеличивать налоги; законодательный орган не может и не должен передавать законодательную власть кому-либо другому. Законы нуждаются в непрерывном исполнении, поэтому необходима власть, которая бы следила за исполнением законов, т. е. исполнительная власть. Ее надо отделить от законодательной власти. Законодательная власть является органом представительства интересов социальных общностей людей, осуществляющим функции по изданию законов, обязательных для исполнения всеми людьми, проживающими на определенной территории. Законодательная власть представлена системой органов государства, имеющих и реализующих право на принятие законов. К ним в России относятся: парламент (Федеральное Собрание) – представительный и законодательный орган Российской Федерации; законодательно-представительные институты республик, краев, областей, городов федерального значения, автоном-

ных областей, автономных округов, которые осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Конституция фиксирует, что правосубъектная деятельность перечисленных структур осуществляется по вопросам, не затрагивающим пределы ведения Российской Федерации, совместного ведения ее и субъектов Федерации. В статье 76 Конституции России закрепляются виды законов в зависимости от предметов ведения. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. По предметам совместного ведения России и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам. Законодательная власть любого уровня функционирует в тесном единстве с другими видами государственной власти, обеспечивая реализацию принципа разделения властей.

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ – один из основных видов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечивающий реализацию принятых законодательной властью законов и иных нормативно-правовых актов на всей территории страны или местного территориального сообщества людей. Это не значит, что исполнительная власть носит подчиненный законодательной власти характер. Они взаимозависимы и в то же время взаимосвязаны друг с другом. Специфика положения исполнительной власти и ее органов в государстве такова, что она находится непосредственно в гуще народных интересов, потому обязана гибко, подвижно, оперативно реагировать на народные потребности и интересы. С ликвидацией осенью 1993 г. системы Советов исполнительные органы стали занимать основное место в структуре властных отношений. Выстраивалась определенная вертикаль исполнительной власти. Однако после введения губернаторских выборов эта управленческая вертикаль была разрушена. Губернатор сейчас зависим, в первую очередь, от населения, которое его избрало. Систему органов исполнительной власти российского государства составляют федеральные органы исполнительной власти (правительство и его институты) и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Статья 78 Конституции

России фиксирует: федеральные, что органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Они также могут по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Федерации передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции и федеральным законам. Органы исполнительной власти субъектов Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий. Исполнительная власть и ее институты склонны абсолютизировать свои функции, расширять их и тем самым способствовать бюрократизации системы управления, суживать поле демократии. Поэтому только в четком разделении властей, их взаимоконтроле заключены основополагающий механизм сдержек и противовесов, основа и способ их эффективного функционирования.

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ – избираемые непосредственно населением муниципального образования и (или) образуемые представительным органом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставами муниципальных образований органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ (ПР) – процесс воздействия государства на общественные отношения с помощью юридических норм (норм права). Основывается на предмете и методе ПР. Предметом является определенная форма общественных отношений, которая закрепляется соответствующей группой юридических норм. Так, отношения, связанные с государственным управлением, являются предметом административного права. Под методом правового регулирования понимается способ воздействия юридических норм на общественные отношения.

РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ – основополагающее исходное начало качественного строения и функционирования государственной власти. Родоначальником теории разделения властей является английский мыслитель Д. Локк. Из теории общественного договора

он выводит происхождение отдельных видов власти и все другие вопросы политико-государственного устройства общества, механизмы их функционирования. Он различал законодательную, исполнительную и федеративную власти, последняя рассматривалась им в единстве с исполнительной, так как они находятся в одних руках. Француз Ш. Монтескье впервые выделил судебную власть как самостоятельную. Он выдвинул идею независимых властей, сдерживающих друг друга, старался разработать механизмы их взаимодействия. Данный принцип нашел юридическое закрепление впервые в Конституции США, конституционных актах Великой Французской революции. В Конституции России 1993 г. в качестве одной из основ конституционного строя выступает принцип разделения властей. Статья 10 фиксирует: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Разделение государственной власти на три ее ветви необходимо, во-первых, для исключения абсолютизации, концентрации власти в руках одного человека или государственного органа, что неизбежно приводит к злоупотреблениям, установлению диктатуры и т. п. Во-вторых, четкое разграничение функций между ветвями государственной власти позволяет эффективно выполнять важные государственные полномочия каждой из них.

В-третьих, осуществляется взаимный контроль, создается система сдержек и противовесов. Разделение властей представляет собой функциональный разрез единой государственной власти и не означает многовластия. Власть является единой, так как ее единственным источником является народ. Поэтому речь идет только о разграничении полномочий между ветвями неделимой государственной власти.

РЕГУЛИРОВАНИЕ – процесс установления и практического исполнения определенных правил (норм) поведения.

РЕШЕНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ – это творческое и волевое воздействия субъекта управления на объект управления, основанные на знании объективных законов развития управляемой системы и анализе управленческой информации о ее текущем состоянии, направленные на достижение поставленных целей.

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ – один из основных видов государственной власти, самостоятельно осуществляющий правосудие. Правосудие является видом государственной деятельности, направленной на разрешение социальных конфликтов, которые связаны с нарушением норм права, путем конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Судебная власть осуществляется специальными государственными органами – судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных, народных и арбитражных заседателей, которые от имени государства вершат правосудие, и в этом состоят их особая юридическая и политико-социальная роль и значимость. Поэтому в политологии судебная власть рассматривается как ветвь государственной власти, точнее ее орган, а не правоохранительная и правоприменительная системы. Судьи независимы и подчиняются только Конституции и федеральному закону, а не политической целесообразности, политическим нормам и взглядам, программам политических институтов. Судьи несменяемы, неприкосновенны. Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом. Верховенство закона абсолютно на всей территории Российской Федерации. Чтобы обеспечить самостоятельность и независимость судов, Конституция устанавливает также, что финансирование производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого существования правосудия в соответствии с федеральным законом. Судебная власть состоит из трех частей: Конституционные суды, суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Конституционные суды занимаются проверкой на конституционность актов органов публичной власти; разрешают споры о компетентности между федеральными органами государственной власти, между ними и субъектами федерации, а также между субъектами федерации; дают толкование Конституции РФ и др. Суды общей юрисдикции осуществляют уголовное, гражданское, административное и иные виды судопроизводства. Именно с ними может иметь «дело» любой гражданин, поскольку им подсудны (особенно районные (городские) суды) практически все дела. Арбитражные суды рассматривают споры в сфере экономики, управления, о банкротстве и т. п., при которых одной стороной вы-

ступает юридическое лицо или гражданин-предприниматель. Начавшаяся в России правовая реформа призвана закрепить и развить верховенство закона для всех граждан, социальных общностей людей, политических институтов, чтобы обеспечить движение общества и государства к правовому государству и гражданскому обществу.

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО – способ, которым отдельные территориальные единицы интегрируются в общую структуру организации государства. По этому признаку все страны подразделяются на унитарные, федеративные и конфедеративные. Унитарное государство имеет такую форму административно-территориального управления, при которой в стране существует единая законодательная и судебная власть. Такое государство не имеет в своем составе самоуправляющихся образований. Оно подразделяется на административно-территориальные единицы: департаменты, области, районы и т. д. Большинство государств современного мира – унитарные. Федеративное государство имеет такую форму административно-территориального устройства, при которой наряду с едиными (федеративными) законами и органами власти существуют также отдельные территориальные единицы (республики, провинции, земли, штаты и т. д.), имеющие собственные законодательные, исполнительные и судебные органы власти. Важнейшие вопросы государственной жизни (оборона, внешняя политика, финансовая деятельность и др.) находятся в ведении федерации. Конфедерация – форма объединения независимых государств для достижения ограниченных (военных, внешних, экономических) целей. Встречается крайне редко и в настоящее время в названии лишь одного государства закреплена эта форма правления – Швейцарская Конфедерация.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	1
1. СОДЕРЖАНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ.....	5
2. ПЛАНЫ СЕМИНАРСКИХ ЗАНЯТИЙ И ЗАДАНИЯ.....	10
3. ПРИМЕРЫ ТЕСТОВЫХ ЗАДАНИЙ.....	18
4. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО НАПИСАНИЮ РЕФЕРАТА.....	22
5. ПЕРЕЧЕНЬ ТЕМ РЕФЕРАТОВ.....	26
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	28
СЛОВАРЬ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ.....	32

Горячий Сергей Александрович

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ**

Учебно-методическое пособие

Ответственный редактор

Т.Г. Смирнова

Редактор

Е.О. Трусова

Компьютерная верстка

Н.В. Гуральник

Дизайн обложки

Н.А. Потехина

Подписано в печать 13.02.2014. Формат 60×84 1/16

Усл. печ. л. 2,79. Печ. л. 3,0. Уч.-изд. л. 2,75

Тираж 50 экз. Заказ № С 7

НИУ ИТМО. 197101, Санкт-Петербург, Кронверкский пр., 49

ИИК ИХиБТ. 191002, Санкт-Петербург, ул. Ломоносова, 9