

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»
Санкт-Петербургский филиал

Факультет менеджмента

МАГИСТЕРСКАЯ ПРОГРАММА
«ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ»

М. А. Малышева

**ОСНОВНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ
СОВРЕМЕННОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Учебное пособие



Москва • Санкт-Петербург
2013

УДК 378.1
ББК 74.04
М20

*Рекомендовано к печати Учебно-методическим советом
НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург*

Рецензенты:

д. э. н., профессор НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург *В.И. Виленчик*

д. э. н., профессор РГПУ им. А.И. Герцена *Л.В. Ларченко*

Мальшева, М. А. Основные технологии современного государственно-
М20 го управления: учеб. пособие [Текст] / М. А. Мальшева ; Нац. исслед. ун-т
«Высшая школа экономики», Санкт-Петербургский филиал. — М.: Нац.
исслед. ун-т «Высшая школа экономики», 2013. — 248 с. — 100 экз. —
ISBN 978-5-7598-1048-3 (в обл.)

В учебном пособии рассмотрены понятие, основные характеристики, функции, методы, особенности государственного управления; раскрыты ключевые этапы развития теории государственного управления; дан анализ основных современных технологий государственного управления.

Пособие содержит перечень заданий для семинарских занятий и самостоятельной работы студентов, а также методические рекомендации по написанию реферата статьи и составлению тематического портфолио.

Предназначено для студентов, обучающихся по магистерской программе «Государственное и муниципальное управление» по направлению 081100.68 «Государственное и муниципальное управление».

УДК 378.1
ББК 74.04

© Мальшева М.А., 2013
© Оформление. Отдел оперативной полиграфии
НИУ ВШЭ — Санкт-Петербург, 2013
ISBN 978-5-7598-1048-3

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
1. ОСНОВНЫЕ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	7
1.1. Государство и государственное управление	7
1.2. Эволюция теорий государственного управления	21
2. ОСНОВНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	38
2.1. Оптимизация функций и структуры органов исполнительной власти.....	38
2.2. Распределение и разграничение полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями власти	54
2.3. Оптимизация административных процессов в органах исполнительной власти.....	72
2.4. Кадровые технологии в системе государственного управления	84
2.5. Технологии противодействия коррупции	102
2.6. Государственно-частное партнерство	119
2.7. Электронное правительство	132
3. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	151
3.1. Оценка качества государственного управления	164
СЕМИНАРЫ.....	166
ПРИЛОЖЕНИЯ	187
Приложение 1. Методические рекомендации по написанию реферата статьи.....	187
Приложение 2. Методические рекомендации по составлению тематического портфолио	196
Приложение 3. Методические рекомендации по составлению тестовых заданий	201

Приложение 4. Перечень государственных функций и государственных услуг для выполнения самостоятельной работы по теме «Оптимизация функций и структуры органов исполнительной власти»	205
Приложение 5. Распоряжение Комитета по науке и высшей школы Правительства Санкт-Петербурга от 19 июля 2010 г. № 49	212
Приложение 6. Анкета готовности федеральных органов исполнительной власти к электронному правительству.....	230
Приложение 7. Вопросы для оценки качества освоения дисциплины	241
Приложение 8. Литература для самостоятельной работы	243

ВВЕДЕНИЕ

Проблема совершенствования государственного управления связана с необходимостью административной системы любого государства приспособляться к происходящим глобальным изменениям.

Поэтому реформы в системе государственного управления, проведенные в различных странах в конце XX – начале XXI вв., затрагивали целый спектр проблем: от реформ государственной службы до формирования электронного правительства. Это способствовало обеспечению устойчивости и динамизма развития сфер государственной и общественной жизни, оперативного реагирования административной системы на происходящие в обществе социально-экономические, научно-технические и иные процессы.

В настоящее время меры по формированию эффективного механизма государственного управления принимаются в России на всех уровнях. За последнее десятилетие в Российской Федерации проведены административная реформа, реформа государственной службы, бюджетная реформа, началось формирование электронного правительства. Однако содержательное пересечение указанных реформ больше не позволяет их разделять на отдельные частные реформы. Сегодня актуальным является комплексное реформирование государственного сектора со всеми его компонентами – государственной службой, финансами, системой управления и информационными ресурсами.

Использование современных технологий государственного управления позволяет решить поставленные задачи.

Учебное пособие состоит из трех разделов.

В первом рассматриваются понятие, основные характеристики, функции, методы и особенности государственного управления, а также раскрываются ключевые этапы развития теории государственного управления.

Второй раздел посвящен анализу основных современных технологий государственного управления:

- оптимизации функций и структуры органов исполнительной власти;
- распределению и разграничению полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями власти;
- оптимизации административных процессов в органах исполнительной власти;
- кадровым технологиям в системе государственного управления;
- технологии противодействия коррупции;
- государственно-частному партнерству;
- электронному правительству.

В третьем разделе излагаются основные подходы к оценке качества государственного управления в России и в зарубежных странах.

Учебное пособие предназначено для студентов, изучающих дисциплину «Теория и механизмы современного государственного управления», обучающихся по магистерской программе «Государственное и муниципальное управление» направления подготовки 081100.68 «Государственное и муниципальное управление».

1. ОСНОВНЫЕ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Государство и государственное управление

Государство является формой политической организации общества. Основное его назначение состоит в защите существующего общественного строя и порядка посредством воздействия на деятельность и поведение людей волей, авторитетом власти, принуждением и другими методами.

Признаком государства выступает наличие определенной территории, на которую распространяется его юрисдикция, а также права, закрепляющего систему санкционированных норм, особых органов и учреждений, реализующих властные функции, то есть системы управления.

В научной литературе управление рассматривается в разных аспектах, и соответственно в его понятие вкладывается разное содержание. Имеются в виду не просто разные подходы к управлению, разные его стороны, а понимание самого (смысла, содержания, предназначения) управления, на базе которого и формулируются его концепции.

Все многообразие подходов к определению понятия «управление» обусловлено многогранностью и сложностью этого уникального явления. В научных публикациях управление:

- характеризуется через термин «деятельность», означающий, что управление состоит из специфических видов человеческого труда, фиксируемого в адекватных им формах;
- раскрывается как особое отношение в человеческой жизнедеятельности: в иерархической общественной структуре это отношение, как правило, вертикальное по характеру и связано с наличием у вышестоящей стороны способности властно выражать и осуществлять свою волю;
- рассматривается в виде отношения, ибо оно, действительно, входит в систему общественных отношений и

формирует определенные отношения между людьми, как «по вертикали», так и «по горизонтали»;

- определяется посредством термина «воздействие», который указывает на главное в управлении — момент влияния на сознание, поведение и деятельность людей [Атаманчук, 2010, с. 23].

Наиболее адекватно суть управления раскрывает термин «управляющее воздействие», то есть реальное побуждающее, заставляющее, изменяющее и преобразующее влияние на сознание, поведение и деятельность людей.

В отличие от обычного воздействия, управляющее воздействие непременно включает в себя несколько основных элементов: анализ и предвидение, целеполагание, организацию, координацию, регулирование, мотивацию, контроль, оценку полученных результатов и планирование новых шагов.

Таким образом, понятие «управление» можно определить как целенаправленное (сознательное, преднамеренное, продуманное, спланированное), организующее и регулирующее воздействие людей (и созданных ими институтов) на собственную, общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность в определенных целях и интересах. Осуществляться управление может как непосредственно (в форме самоуправления), так и через специально созданные государственные, хозяйственные, политико-партийные, общественные и другие структуры.

В научной литературе управление подразделяется на виды по различным основаниям.

Классификация видов управления *(по Г.В. Атаманчуку)*

В зависимости от:

- *сфер общественной жизнедеятельности*: управление обществом в целом, экономическое управление, социальное управление, политическое управление, духовно-идеологическое управление;
- *структуры общественных отношений*: управление экономическим и соответственно политическим, социальным и духовным развитием общества;

- *объектов управления*: экономическое (хозяйственное) управление, социально-политическое управление, управление духовной жизнью;
- *характера и объема охватываемых управлением общественных явлений*: управление обществом, управление государством, управление отраслями, сферами народного хозяйства, управление предприятиями, организациями, учреждениями, фирмами и т.д. [Атаманчук, 2010, с. 33].

***Классификация видов управления в зависимости
от субъекта управления
(по Е.В. Охотскому):***

- *государственное управление* (реализуется государственным аппаратом от имени народа, по поручению народа и во имя народа, распространяется на все общество (и все его подсистемы) как управляемую целостность);
- *местное самоуправление* (объектом такого управления являются жители определенной административной территории (муниципального образования), которые непосредственно или через создаваемые структуры (органы местного самоуправления, муниципальные службы) управляют делами своего муниципального образования, причем за свои средства и под свою ответственность);
- *менеджмент* (управление собственностью со стороны собственника);
- *общественное управление* (силами выборных органов различных общественных формирований – партий, профсоюзов, творческих, спортивных, научных сообществ, союзов, ассоциаций);
- *групповая саморегуляция* (кооператив, товарищество садоводов, ассоциация социологов и др.), в рамках которой люди свободно и добровольно объединились и сами на договорных началах управляют своей деятельностью;
- *единоличное управление* (управление со стороны субъекта своими же действиями и поступками) [Охотский, 2008, с. 32–33].

В качестве видов управления также называют плановое, территориальное, межотраслевое, стратегическое, программно-целевое и др.

Среди всех видов управления государственное управление занимает особое место. Это связано с тем, что с одной стороны, государственное управление – это *механизм реализации властных полномочий государства* по руководству, организации и целенаправленному государственно-властному воздействию на общество и все его подсистемы. С другой – *особый вид профессиональной деятельности* по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства в целях реализации его правотворческих, правоисполнительных, правоохранительных и воспитательных функций.

Кроме того, термин «государственное управление» характеризует и *отрасль научных знаний*.

Объектом науки государственного управления является государство и его аппарат, различные подразделения органов государственного и муниципального управления, как в целом, так и в отдельных его частях, подсистемах и институтах.

Предметом – сущность, содержание и закономерности государственного управления; структура, принципы, формы, методы и правовые основы взаимоотношений государства (как субъекта управляющего воздействия) и общества (как объекта этого воздействия); особенности управленческих проявлений в различных сферах (политике, экономике, социальной сфере, международных отношениях и др.); объективные условия и субъективные факторы, обуславливающие характер управления.

Противоречия системы государственного управления

(по Е.В. Охотскому):

- между стремлением к стабильности системы государственного управления и необходимостью ее постоянного критического переосмысления, движения по пути обновления аппарата, овладения более эффективными методами управленческой деятельности;
- между объективным характером управления и субъективными формами его осуществления;

- между тем, что значительная часть кадров государственного управления, будучи в целом достаточно квалифицированной, очень часто оказывается неспособной эффективно работать в условиях рынка, демократических свобод, политического и идеологического плюрализма [Охотский, 2008, с. 9].

В научной и учебной литературе «государственное управление» рассматривается как:

- сознательное организующее и регулирующее воздействие государства на общественную (публичную) жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования (Г.В. Атаманчук¹);
- процесс регулирования и упорядочения жизнедеятельности и отношений личности, коллектива, государства и общества, установления рациональных взаимосвязей между ними путем применения государственной власти (В.Е. Чиркин²);
- целенаправленное, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему государственных органов, организаций и соответствующих должностных лиц) на общественные процессы, сознание, поведение и деятельность людей [Там же, с. 34];
- применение-использование политической власти для контроля-регулирования внутригосударственных дел³, как способ осуществления власти в регулировании экономических и социальных ресурсов общества для их развития⁴ (Институт Всемирного банка).

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 2004. С. 293.

² Чиркин В.Е. Публичное управление: учебник. М., 2004. С. 11.

³ World Bank 1989: Sub Afrika // From Crisis to Sustainable Growth. A Long-term Perspective Study. Washington DC. P. 60.

⁴ World Bank 1994: Development in Governance – the World's Bank Experience // Executive Summary. Washiton DC, 1994. P. 14.

Признаки государственного управления
(по Е.В. Охотскому):

- *масштабность*, распространенность управляющего воздействия на все общество и даже (при определенных условиях) выходящее далеко за его пределы в рамках проводимой международной политики;
- *властный характер* (государственные органы уполномочены применять, в том числе, легализованное легитимное принуждение);
- *возможность использования в своей управленческой деятельности всех имеющихся в обществе ресурсов*: материальных, интеллектуально-кадровых, финансовых, социальных, информационных, демографических и т.д.;
- *органическая целостность* (проявление диалектического единства интересов власти, общества и гражданина, реализация реальных возможностей страны и общества) [Охотский, 2008, с. 35]. Характер субъектно-объектных отношений позволяет также определить государственное управление в широком и узком смыслах.

Государственное управление *в широком смысле* – это управление делами общества, которое осуществляет государство в целом (все ветви власти, соответствующие государственные учреждения и организации, а также структуры местного самоуправления).

Государственное управление *в узком смысле* – это управление делами общества органами исполнительной власти посредством соответствующей формы исполнительно-распорядительной и контрольно-надзорной деятельности. Государственное управление в этом смысле носит четко выраженный организующий, координирующий и распорядительный характер.

Необходимость государственного управления вытекает из потребности обеспечить реализацию политики государства, направленной на эффективное использование природных, трудовых, материальных и информационных ресурсов, справедливое перераспределение доходов и гарантирование основных социальных прав, поддержание общественного порядка.

Функции государственного управления реализуются через управленческие функции государственных органов. По субъекту воздействия, по объему (масштабу), по средствам и по харак-

теру воздействия на объект управления их можно разделять на *социально-организационные и внутриорганизационные*.

Социально-организационные функции государственного управления направлены на все многообразие общественных процессов, происходящих во внутригосударственной жизни. В них заключен основной смысл управленческой деятельности государства, реализуется его предназначение по выполнению своих обязанностей перед обществом.

Внутриорганизационные функции государственного управления нацелены на организацию, упорядочение, активизацию деятельности всех структур государственного аппарата, придание ей определенности и динамизма.

По содержанию и глубине воздействия на систему общественных отношений функции государственного управления делятся на общие и специфические.

Общие функции государственного управления отражают существенные моменты и присутствуют практически в любом управленческом взаимодействии его субъектов и объектов. В теории управления в числе таких наиболее значимых функций выделяются следующие: организация, планирование, прогнозирование, мотивация, регулирование, контроль.

Специфические функции государственного управления находят свое воплощение в конкретных проявлениях всего многообразия возникающих на практике ситуаций, где необходимо действовать только от имени государства, реализуя его компетенцию. В их числе можно назвать функции правоприменения, проведения выборов и референдумов, государственный статистический учет (перепись населения), лицензирование видов деятельности, регулирование особых правовых режимов (президентского правления, чрезвычайного положения, свободных экономических зон) и ряд других.

Методы управления — это способы и приемы целенаправленного воздействия на участников управленческих отношений с целью реализации функций управления и решения поставленных задач. В случае государственно-управленческой деятельности методы управления можно рассматривать как способы и приемы властно-управленческого воздействия на социум и его отдельные сегменты в процессе реализации полномочий государства по упорядочению общественных отношений.

Классификация методов государственного управления
(по В.А. Козбаненко):

- методы функционирования органов государственной власти;
- методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления⁵.

Методы функционирования органов государственной власти можно квалифицировать в качестве *прямого административного или косвенного регулирующего воздействия* со стороны органов государственной власти на соответствующие объекты управления независимо от конкретной области общественной жизни.

К первой группе относятся *методы правового регулирования, убеждения, принуждения, публичного администрирования, государственного контроля и др.* Ко второй – *воспитания, демократизации управления, размещения государственных заказов, налогообложения, определения таможенной стоимости товара и др.*

Методом *правового регулирования государство* через свои органы осуществляет воздействие на общественные отношения, позволяя их участникам совершать действия правового характера, предоставляя им соответствующие права и налагая на них определенные обязанности, а также дает возможность выбора вариантов поведения в пределах, установленных правовыми нормами.

Метод убеждения наиболее предпочтителен в государственном управлении. Использование этого метода требует авторитета власти, создания определенных условий, социального климата, наличия веских аргументов.

Однако в государственном управлении невозможно полагаться только на метод убеждения. Если метод убеждения оказывается нерезультативным, неизбежным становится использование *метода принуждения*, например, когда возникает угроза государственной целостности, совершаются преступления и т.д.

Государственное строительство, формирование и функционирование государственных и муниципальных властных структур, правовой системы и многое другое, касающееся укрепления государства и его институтов, достигается с помощью *метода публич-*

⁵ Козбаненко В.А. Государственное управление: учебник. М.: Статус, 2002. 366 с.

ного администрирования, под которым понимается совокупность способов воздействия государства на его граждан, система мер, применяемых государственными институтами, посредством которых реализуются функции государственного управления.

Методом государственного контроля обеспечивается соблюдение законов и других правовых актов, издаваемых государственными органами.

Классификация методов обеспечения реализации целей и функций государственного управления

(по В.А. Козбаненко):

- *социально-политические методы* (создают условия для проявления трудовой и политической активности людей, реализации заложенных в человеке потенциальных возможностей, организации занятости населения, обеспечения его бытовых условий, предоставления социальных услуг, сервиса, то есть всего того, что делает жизнь достойной человеческого существования);
- *экономические методы* (приватизация, проведение налоговой, бюджетной, финансовой политики, материальное стимулирование, применение материальных санкций, предоставление субвенций и дотаций регионам, поддержка депрессивных территорий и т.д.);
- *методы правоохранительной деятельности* (обеспечивают защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, должностного лица);
- *оперативно-исполнительные методы*, с помощью которых достигается эффективность действия федеральной конституции, федерального законодательства, а также законодательства субъектов федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
- *административные методы*, которые носят характер прямого управленческого воздействия, т.е. издания нормативного правового акта, распоряжения, предписания, команды, в которых находит прямое выражение воля управляющего субъекта;

- *методы подбора и расстановки управленческих кадров;*
- *контрольные методы, включающие методы предварительного, текущего и последующего контроля, выборочной проверки, документальной и фактической ревизии;*
- *методы политической агитации, пропаганды и разъяснения политики государства;*
- *методы морального воздействия*⁶.

Главной отличительной чертой указанных методов является то, что они используются от имени государства, носят официальный характер и применяются в строго установленном процессуальном порядке.

В зависимости от критерия классификации можно выделить различные виды государственного управления.

Виды государственного управления (по Е.В. Охотскому)

- *По иерархической структуре власти:*
 - федеральное;
 - региональное;
 - местное.

Некоторые авторы выделяют:

- международное публичное управление;
- государственное управление на общенациональном уровне;
- управление на уровне субъектов федерации;
- управление в автономных ограниченных образованиях;
- управление на уровне муниципальных образований.
- *По объекту управленческого воздействия:*
 - функциональное (отраслевое и межотраслевое) — предполагает наличие вертикальной соподчиненности от центра до предприятия;
 - территориальное (направлено на рациональное размещение производства, углубление специализации и комплексное развитие регионов, выравнивание уровней их экономического и социального развития).

⁶ Козбаненко В.А. Указ. соч.

- *В зависимости от целей, задач и временных рамок:*
 - стратегическое (предполагает долгосрочную ориентацию развития общества по отдельным направлениям, сферам, объектам и территориям, определяет цели развития общества и задает основной вектор деятельности каждому звену управления);
 - тактическое (конкретные действия по реализации намеченных целей);
 - оперативное (решает текущие или возникающие в результате нежелательных отклонений задачи).
- *По содержанию и методам управленческого воздействия (по методике ООН):*
 - политическое (разработка политики, принятие политических и соответствующих правовых решений, их практическая реализация);
 - экономическое (процесс принятия и реализации государственных решений, касающихся экономической сферы);
 - административное (проведение политики с помощью эффективного, ответственного и «прозрачного» государственного администрирования);
 - социальное (организация и управленческие процедуры в гражданском обществе, защищающие культурные и религиозные ценности, создающие благоприятную атмосферу для самореализации личности) [Охотский, 2008, с. 38–40].

Кроме того, государственное управление может быть демократическим, цивилизованным или антидемократическим, то есть авторитарным, тоталитарным, диктаторским.

В последнее время наблюдается подмена понятия «государственное управление» понятием «государственный менеджмент». Управление и менеджмент действительно близки по своей функциональной предназначенности, так как нацелены на эффективность и оперативное реагирование на конъюнктурные изменения. Но это не синонимы, по целому ряду позиций они существенно отличаются.