

С. Г. Захарова  
Н. С. Соменкова

*Государственное  
и муниципальное  
администрирование*

Учебник



С. Г. Захарова

**Государственное и муниципальное  
администрирование. Учебник**

«Издательские решения»

**Захарова С. Г.**

Государственное и муниципальное администрирование. Учебник /  
С. Г. Захарова — «Издательские решения»,

ISBN 978-5-44-964471-8

Содержание учебника основано на анализе современных норм законодательства и научных исследований в области государственного и муниципального администрирования и соответствует требованиям ФГОС ВПО. Учебник включает теоретический и аналитический материал, контрольные задания, задания для самостоятельной работы, глоссарий, список литературы. Материал учебника может быть полезен как студентам и преподавателям высших учебных заведений, так и работникам государственных и муниципальных органов власти.

ISBN 978-5-44-964471-8

© Захарова С. Г.  
© Издательские решения

# Содержание

ВВЕДЕНИЕ	6
РАЗДЕЛ 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ	10
Тема 1. Методологические основы государственного и муниципального администрирования	10
1.1 Государственное и муниципальное администрирование в системе управления	10
1.2. Сущность государственного и муниципального администрирования в новой модели социально- экономического развития	13
Тема 2. Административные реформы в России	19
2.1. Сущность административных реформ в России	19
Конец ознакомительного фрагмента.	21

# **Государственное и муниципальное администрирование Учебник**

**С. Г. Захарова  
Н. С. Соменкова**

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им.  
Н.И. Лобачевского

*Вёрстка, дизайн* Сергей Туманов

© С. Г. Захарова, 2019

© Н. С. Соменкова, 2019

ISBN 978-5-4496-4471-8

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero

## ВВЕДЕНИЕ

Проводимая в Российской Федерации административная реформа и установленные Указом Президента РФ национальные цели и стратегические задачи развития Российской Федерации на период до 2024 года направлены на создание оптимальной и эффективной системы государственного и муниципального управления и администрирования. Стратегические ориентиры имеют явную социально-экономическую направленность и ставят в качестве особых целей повышение качества жизни населения России и прорыв в научно-технологическом развитии. Приоритетными в ближайшую шестилетку считаются национальные проекты по следующим направлениям: демография, здравоохранение, образование, жильё и городская среда, экология, безопасные и качественные автомобильные дороги, производительность труда и поддержка занятости, наука, цифровая экономика, культура, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, а также международная кооперация и экспорт.

Однако без слаженной, эффективной работы исполнительных органов власти по реализации поставленных задач согласно стратегическим направлениям развития невозможно добиться повышения качества жизни, обеспечить стабильное, динамическое развитие России в целом. От качества государственного и муниципального администрирования во многом зависят темпы дальнейших преобразований в стране и, в конечном счете, политическая, а, следовательно, и экономическая стабильность в обществе. Именно поэтому особое значение в проведении административных реформ уделяется процессам совершенствования и модернизации администрирования, которые должны соответствовать общемировым тенденциям.

В центре внимания Президента РФ находятся проблемы создания эффективного механизма государственной и муниципальной администрирования, вопросы оптимизации структуры органов государственной власти, формирование эффективных организационно-правовых основ государственной и муниципальной службы, вопросы внедрения современных средств и технологий администрирования в рамках цифровой экономики и информационной открытости.

Формирование качественно новых моделей взаимодействия различных уровней власти, исключающих бумажную волокиту, предполагает прямые связи между государственными гражданскими/муниципальными служащими и населением страны. Внедрение современных информационных технологий в деятельность государственных и муниципальных административных структур может стать основой эффективного механизма противодействия и профилактики коррупции на государственной и муниципальной службе.

Таким образом, результатом проводимой административной реформы должно стать создание эффективной системы государственного и муниципального администрирования, повышение престижа государственной и муниципальной службы, совершенствование антикоррупционных механизмов в органах государственной и муниципальной власти.

В первом разделе учебника рассмотрены теоретико-методологические аспекты государственного и муниципального администрирования в РФ, включающие сущность административных реформ, направления стратегического развития и роль государственного и муниципального управления в достижении стратегических целей, рассмотрены структуры исполнительных органов власти различных уровней и их полномочия, а также современные принципы и технологии администрирования. Во втором разделе рассмотрены правовые основы государственной и муниципальной службы в РФ, правовые статусы служащих, поступление и прохождение государственной и муниципальной службы. Большое внимание уделено механизму формирования и реализации кадровой политики на государственной и муниципальной службе, проблемам противодействия коррупции в органах власти. Третий раздел

посвящен эффективности и качеству государственного и муниципального администрирования, в котором рассмотрены вопросы ответственности государственных и муниципальных служащих, стандарты качества государственных и муниципальных услуг, вопросы эффективности деятельности исполнительных органов власти и подходы к оценке системы качества администрирования. В разделе также представлены научные исследования качества жизни населения, как основной цели стратегического развития, изучен передовой опыт государственного и муниципального администрирования.

Учебник написан на основе анализа содержания норм российского законодательства, регулирующих деятельность государственных и муниципальных служащих в РФ и последних научных разработок и исследований.

Учебник включает теоретический и аналитический материал, а также практические примеры. Кроме того, учебник содержит контрольные вопросы, задания для самостоятельной работы, практические задания, тестовые задания, глоссарий и список литературы. Тестовые задания, представленные в учебнике, позволяют обучающимся оценить качество полученных знаний и проверить усвоение материала. Каждую главу заключает резюме, обобщающее и акцентирующее наиболее существенную информацию.

Учебник предназначен для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки «38.03.04. Государственное и муниципальное управление» (уровень бакалавриата) для занятий по дисциплинам «Государственное и муниципальное администрирование» и «Государственная и муниципальная служба».

Также учебник может быть полезен преподавателям высших учебных заведений и практическим работникам государственных органов власти и органов местного самоуправления. Учебник составлен на основании Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования.

Компетенции обучающегося, формируемые в результате освоения дисциплин «Государственное и муниципальное администрирование» и «Государственная и муниципальная служба»:

1. Общекультурные компетенции:

**ОК-6** – способность работать в коллективе, толерантно воспринимая социальные, этнические, конфессиональные и культурные различия.

2. Общепрофессиональные компетенции:

**ОПК-2** – способностью находить организационно-управленческие решения, оценивать результаты и последствия принятого управленческого решения и готовность нести за них ответственность с позиций социальной значимости принимаемых решений.

3. Профессиональные компетенции:

**ПК-5** – умение разрабатывать методические и справочные материалы по вопросам деятельности лиц на должностях государственной гражданской службы РФ, государственной службы субъектов РФ и муниципальной службы, лиц замещающих государственные должности РФ, замещающих государственные должности субъектов РФ, должности муниципальной службы, административные должности в государственных и муниципальных предприятиях и учреждениях, в научных и образовательных организациях, политических партиях, общественно-политических, коммерческих и некоммерческих организациях.

**ПК-7** – Умение моделировать административные процессы и процедуры в органах государственной власти Российской Федерации, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, адаптировать основные математические модели к конкретным задачам управления.

**ПК-10** – способность к взаимодействиям в ходе служебной деятельности в соответствии с этическими требованиями к служебному поведению.

**ПК-11** – владение основными технологиями формирования и продвижения имиджа государственной и муниципальной службы, базовыми технологиями формирования общественного мнения.

**ПК-16** – способность осуществлять технологическое обеспечение служебной деятельности специалистов (по категориям и группам должностей государственной гражданской службы и муниципальной службы).

**ПК-21** – умение определять параметры качества управленческих решений и осуществления административных процессов, выявлять отклонения и принимать корректирующие меры.

**ПК-25** – умение организовывать контроль исполнения, проводить оценку качества управленческих решений и осуществление административных процессов.

По результатам изучения дисциплины, обучающиеся должны:

**знать:**

– принципы функционирования профессионального коллектива, понимать роль корпоративных норм и стандартов (ОК-6);

– принципы целеполагания, виды и методы планирования (ОПК-2);

– правовые основы, принципы и ценности современной российской государственной и муниципальной службы, содержание основных этапов и условия прохождения государственной и муниципальной службы (ПК-5);

– понятие и сущность государственного и муниципального администрирования, формы и технологии государственного и муниципального администрирования, модели и методы оценки деятельности представительных органов власти государственного и муниципального уровня (ПК-7);

– формы организации государственной и муниципальной службы, основные элементы правового статуса, требования к служебному поведению государственного и муниципального служащего (ПК-10);

– понятие и содержание кадровой политики и кадровой работы на государственной и муниципальной службе (ПК-10);

– методы и критерии оценки эффективности государственной и муниципальной службы, технологии формирования и продвижения имиджа государственной и муниципальной службы (ПК-11);

– типовые должностные регламенты государственных и муниципальных служащих, особенности осуществления информационного обеспечения государственной и муниципальной службы (ПК-16);

– современные методы оценки качества управления, применительно к исполнительным органам власти, уполномоченным принимать управленческие решения; особенности исполнения государственных и муниципальных решений (ПК-21);

– стандарты качества государственных и муниципальных услуг, административные регламенты, приемы и методы оценки качества управленческих решений исполнительных органов власти, приемы и методы оценки эффективности и качества осуществления административных процессов (ПК-25);

**уметь:**

– работать в коллективе, выполнять задачи профессиональной деятельности (ОК-6);

– оценивать результаты и последствия принятого государственного решения и готовность нести за него ответственность с позиций социальной значимости принимаемых решений (ОПК-2);

– использовать полученные знания в управленческой (служебной) практике, разрабатывать методические и справочные материалы в сфере государственной и муниципальной службы (ПК-5);

– прогнозировать социально-экономическое развитие процессов администрирования государства и муниципальных образований, осуществлять оценку деятельности исполнительных органов власти различного уровня, моделировать развитие системы качества администрирования (ПК-7);

– ориентироваться в системе организации государственной и муниципальной службы (ПК-10);

– разрабатывать мероприятия по привлечению и отбору новых сотрудников и программы их адаптации, планировать собственную карьеру и профессиональный рост (ПК-10);

– анализировать и применять технологии формирования и продвижения имиджа государственной и муниципальной службы (ПК-11);

– работать с электронными правовыми базами (ПК-16);

– уметь адаптировать методы и технологии оценки качества управленческих решений в системе государственного и муниципального администрирования, проводить анализ государственной и муниципальной политики, оценивать эффективность деятельности исполнительных государственных и муниципальных органов власти (ПК-21);

– осуществлять контроль стандартов качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг, проводить оценку качества управленческих решений по вопросам администрирования (ПК-25);

**владеть:**

– приемами взаимодействия с сотрудниками, выполняющими различные профессиональные задачи и обязанности (ОК-6);

– процедурами подготовки государственных решений (ОПК-2);

– основным понятийным аппаратом государственной и муниципальной службы (ПК-5);

– навыками работы с нормативными документами, регламентирующими профессиональную служебную деятельность (ПК-5);

– навыками разработки методических и справочных материалов по вопросам регулирования деятельности в сфере государственного и муниципального управления (ПК-5);

– навыками моделирования административных процессов в органах государственной и муниципальной власти, навыками применения современных научных технологий и моделей управления при государственном и муниципальном администрировании и практической деятельности (ПК-7);

– навыками анализа, предупреждения и разрешения ситуаций, которые могут привести к конфликту интересов на государственной и муниципальной службе, методами планирования служебной карьеры (ПК-10);

– навыками оценки результативности деятельности государственных гражданских и муниципальных служащих (ПК-11);

– навыками формирования и продвижения имиджа государственной и муниципальной службы (ПК-11);

– навыком составления документов в электронном виде (ПК-16);

– методами осуществления контроля в государственном и муниципальном администрировании (ПК-21);

– методами оценки качества управленческих решений исполнительных органов власти, приемы и методы оценки эффективности и качества осуществления административных процессов (ПК-25).

# РАЗДЕЛ 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

## Тема 1. Методологические основы государственного и муниципального администрирования

### 1.1 Государственное и муниципальное администрирование в системе управления

Понятия административно-государственное управление и государственное администрирование в зарубежном прочтении обозначаются одним термином «public administration» и подразумевает все виды профессиональной деятельности государственных служащих, направленные на осуществление решений правительства<sup>1</sup> [1].

В широком смысле понятие «public administration» включает всю систему административных институтов с достаточно строгой иерархией власти, посредством которой ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз посредством приказов и распоряжений. Понятия «управление» и «администрирование» в России традиционно воспринимаются как синонимы, что отражает общую природу, субъектно-объектное единство, однородность сущности и содержания подразумеваемого воздействия. В широком смысле такой подход не только возможен, но и необходим, поскольку обеспечивает простоту обозначения и единую основу восприятия социально-экономических процессов. Однако, понятия «государственное и муниципальное управление» и «государственное и муниципальное администрирование» существенно отличаются по сути решаемых задач в системе управления территорией (страной, регионом, муниципальным образованием). Взаимосвязь понятий наглядно представлена на рис. 1.1.



Рис. 1.1. Сущность процесса администрирования

Стратегической целью развития страны/муниципалитета является неуклонный рост качества жизни населения и только положительные изменения качества жизни характеризуют успешность административной деятельности различного уровня.

<sup>1</sup> Нигро Ф., Нигро Л. Современное государственное администрирование//монография

Говоря о системе государственного и муниципального управления стратегическим развитием территории, подразумевается весь комплекс управленческих процедур, направленных на решение глобальной задачи – формирование условий для устойчивого функционирования территории в далеком будущем, обеспечивающих повышение качества жизни ее населения. При этом цели и задачи государственного и муниципального администрирования должны работать на решение этой глобальной цели, которая соответствует принятой модели образа будущего, комплексу поставленных стратегических целей и направлениям разработанных программ развития. Однако, достичь успешного решения поставленных целей и задач только за счет стимулирования действий и тотального контроля не представляется возможным. В связи с этим, одна из важнейших задач стратегического управления заключается в том, чтобы выбранные ориентиры и целевые установки мотивировали и саму систему государственного и муниципального администрирования, и население неукоснительно следовать разработанной стратегии.

На современном этапе институционального устройства России определены три независимых ветви власти – законодательная, исполнительная и судебная. Многие политологи и государственные деятели считают, что необходимо использовать специальные термины, для обозначения специфики содержания их деятельности, подчеркивая их сущностную разницу по существу решаемых задач.

Президент, как капитан, определяет цель и стратегию достижения этой цели. Задачи законодательной ветви власти определить образ будущего (модель), согласно выбранной стратегии развития территории (страны, муниципального образования) разрабатывается нормативно-правовая основа, определяющая условия для ее достижения. В этом случае термин «государственное и муниципальное управление» рассматривается в широком смысле, и определяется как процесс, направленный на определение государственной политики (внешней и внутренней) через нормативно-правовую (законодательную) систему, обеспечивающий условия для достижения целей стратегического развития.

К задачам исполнительной ветви власти, относится реализация планов и программ стратегического развития, практическое внедрение проектов, обеспечивающих достижение стратегических задач государственной политики. Деятельность исполнительной ветви власти, в широком смысле, характеризуется термином «государственное и муниципальное администрирование». Под государственным и муниципальным администрированием будем понимать процесс, направленный на осуществление государственной политики по достижению стратегических целей через систему административных учреждений (институтов). Осуществление этой деятельности также основывается на системе приказов и распоряжений согласно установленным властным полномочиям.

Особая роль отводится судебной ветви власти, которая заключается в обеспечении соблюдения законности действий в рамках установленного правового поля.

Принципиальные различия в содержании деятельности, определяют перечень не пересекающихся между собой полномочий, которые разграничиваются законным порядком, хотя оба эти процесса осуществляются посредством одних и тех же методов – приказов и распоряжений. Методы и принципы принятия управленческих решений всех трех ветвей власти строятся на одном и том же базовом функционале, традиционно включающем целеполагание, организацию, мотивирование, контроль и координацию действий.

Образно, можно сказать, что государственное и муниципальное администрирование обеспечивает адаптацию идей и действий политиков государственного и политического уровня для гражданского восприятия и осуществляет организацию процессов по реализации стратегических планов развития. Именно поэтому государственное администрирование признано всем цивилизованным миром в качестве особо важной для общества деятельности, родившейся на пересечении политической теории и практики. К сожалению, в России на гражданско-быто-

вом уровне понятие «государственное и муниципальное администрирование» часто ассоциируется с бюрократической волокитой, которую необходимо преодолеть, чтобы добиться каких-либо услуг или информации. Это обусловлено, в первую очередь, тем, что механизмы производства приказов и распоряжений недостаточно систематизированы и отлажены, затянуты по времени за счет большого документооборота и несогласованности действий административных институтов.

Для решения обозначенных проблем в государственной и муниципальной практике России проводятся масштабные институциональные преобразования, внедряются информационно-аналитические системы управления, особая роль отводится цифровой экономике и внедрению инновационных организационно-коммуникационных технологий. Процесс государственного и муниципального администрирования требует постоянного серьезного научного, теоретического и практического изучения, поскольку, как и все социально-политические явления, он находится в состоянии непрерывного изменения и развития. Более того, государственное и муниципальное администрирование является уникальным элементом в социально-политической системе. Это объясняется тем, что характер этой деятельности определяется системой и в то же самое время от нее ожидают, что она может изменить саму систему. Однако не следует забывать, что государственное и муниципальное администрирование – это лишь средство для достижения цели, которое должно быть адаптировано национальным интересам, учитывать исторический опыт, культурные особенности территории и специфику факторов окружения. В связи с этим, системы государственного и муниципального управления, и, следовательно, государственного и муниципального администрирования различных стран сильно отличаются одна от другой во многих важных аспектах, хотя и имеют много общих черт. Многие политологи и исследователи считают, что невозможно создать общую модель государственно-административного управления, которая была бы подходящей для всех развитых стран. Следовательно, сравнивать содержание понятий «государственное и муниципальное управление» и «государственное и муниципальное администрирование» можно только с известной долей условности, имея в виду лишь наиболее общие, универсальные характеристики. В реальных ситуациях государственно-административной деятельности необходимо помнить о разнообразии процессов, происходящих в обществе, к которым можно отнести существующие различия экономического развития территорий, уровень инновационных технологий и многое другое.

Рассматривая государственное и муниципальное администрирование в широком смысле данного понятия как циклическую последовательность действий, направленных на достижение стратегических целей и задач через систему административных учреждений (институтов), следует отметить, что данный процесс включает три важнейших этапа:

1. Проектирование и моделирование процессов управления, разработку модели тактических действий, обеспечивающих достижение стратегических целей;
2. Разработку и принятие управленческих решений по реализации тактических целей и задач, учитывающих мотивирующие факторы;
3. Организацию процесса по выполнению тактических задач, периодический контроль эффективности управляющего воздействия и систематизация опыта.

Таким образом, администрирование с одной стороны является элементом системы стратегического управления, а с другой, управление является частью процесса администрирования при решении тактических целей и задач.

## 1.2. Сущность государственного и муниципального администрирования в новой модели социально-экономического развития

Реформирование российской экономики, и переход на новую модель экономического развития, предусматривающую внедрение системы корпоративного управления, повлекло за собой принципиальные изменения системы государственного и муниципального управления. Внедрение системы корпоративного управления в России связано с формированием института собственности на факторы производства. Общая концептуальная схема корпоративного управления может быть обоснована факторным подходом к управлению качеством жизни населения, представленном на рис. 1.2.

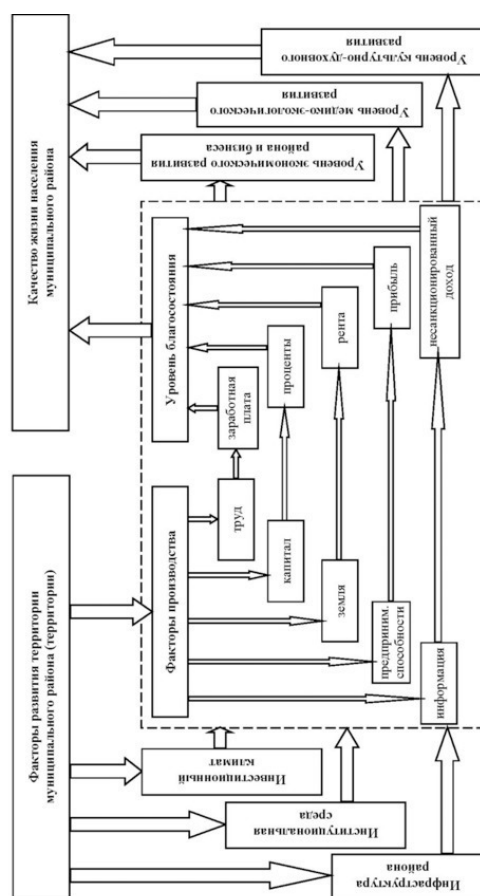


Рис 1.2. Факторный подход к управлению качеством жизни населения

В англоязычных странах термин «корпорация» (от лат. corporation – объединение, сообщество) чаще всего, означает организационно-правовую форму бизнеса, которая предусматривает по сути, объединение факторов производства на условиях долевой собственности с передачей функций управления в руки верхнего эшелона профессиональных управляющих (менеджеров), работающих по найму. Принципиальное отличие модели корпоративного управления на государственном уровне заключается в том, что все факторы производства (труд, капитал, природные ресурсы, предпринимательские способности и информация) распределены между субъектами социально-экономических отношений, являющихся собственниками, и их использование в экономической деятельности связано с открывающимися возможностями получения новых источников доходов для их владельцев. В условиях развития корпоративных отношений в России уровень благосостояния населения определяется не только уровнем

заработной платы, но, главным образом, реализацией факторов производства, находящихся в собственности, в социально-экономических процессах. Уровень благосостояния населения во многом зависят от величины доходов от вложенных капиталов в виде дивидендов или процентов, доходов от использования предпринимательских способностей, ренты и перечня несанкционированных доходов. Именно использование в экономической деятельности полного перечня факторов производства, находящихся в собственности, предполагает формирование тенденций существенного роста качества жизни населения. В качестве собственников на факторы производства могут выступать все субъекты социально-экономических отношений, в том числе, физические лица, коммерческие и некоммерческие предприятия, организации и учреждения, а также государство и муниципалитеты. Рассматриваемая факторная модель (рис.1.2) в системе управления показывает наличие на входе нескольких факторов, с помощью которых осуществляется управляющее административное воздействие на качество жизни населения [1]. Оценить прямыми количественными показателями управляющее воздействие, связанное с развитием инфраструктуры, институциональной среды и инвестиционного климата, сформированных на данной территории, невозможно. Но именно управляющее воздействие со стороны административных структур создает условия экономического, медико-экологического и культурно-духовного развития государства/муниципального района.

Выделяют три базовые модели корпоративного управления: англо-американскую, японскую и европейскую (германскую). Сравнительная характеристика данных моделей представлена в таблице 1.1. В основе российской модели экономического развития лежит англо-американская модель корпоративного управления.

**Таблица 1** – Сравнительная характеристика базовых моделей корпоративного управления

Параметры	Англо-американская модель	Европейская модель	Японская модель
Система социальных ценностей	Индивидуализм Свобода выбора	Социальное взаимодействие и согласие	Взаимодействие и доверие
Роль трудовых коллективов	Пассивная	Активная	Активная сопричастность
Основной способ финансирования	Фондовый рынок	Банки	Банки
Информационная асимметрия	Менеджмент	Менеджмент «Домашний» банк	Главный банк
Стоимость капитала	Высокая	Средняя	Низкая
Рынок капитала	Высоколиквидный	Ликвидный	Относительно ликвидный
Оплата менеджмента	Высокая	Средняя	Низкая
Структура акционерного капитала	Дисперсная	Существенно сконцентрированная	Сконцентрированная

Объединение капиталов и привлечение других факторов производства многих крупных и мелких собственников для осуществления целенаправленного бизнеса позволяет решать вопросы социально-экономического государственного/муниципального развития, но для этого должны быть созданы особые условия, основанные на широких инвестиционных возможностях, поддержке инновационных проектов и развитой инфраструктуры для взаимодействия.

Создание условий реализации интересов собственников на факторы производства, обеспечивающих высокий уровень взаимодействия между субъектами корпоративных отношений, входит в перечень полномочий институтов государственного и муниципального администрирования. Вместе с тем, от системы государственного и муниципального администрирования в новых условиях экономического развития требуется неукоснительное следование основным принципам, соответствующим принципам корпоративного управления:

- подконтрольность деятельности исполнительных и законодательных органов населению;
- обязательное соблюдение баланса интересов различных категорий населения;
- независимость органов, обеспечивающих соблюдение законности и порядка;
- обеспечение прозрачности деятельности и принятия решений всеми органами управления;
- четкое разграничение компетенций между органами государственного и муниципального управления, а также органами исполнительной, законодательной и судебной власти.

В настоящее время модель корпоративного управления рассматривается, чаще всего, как система взаимоотношений, позволяющая разделять институт собственности на факторы производства и систему управления, с помощью которой по установленным правилам осуществляется руководство и контроль за их использованием в экономической деятельности.

Важность государственного и муниципального администрирования в вопросах корпоративного управления для развития социально-экономических систем обусловлена двумя причинами. Первая связана с проблемами взаимоотношений и достижения баланса интересов между собственниками факторов производства. Вторая причина связана с интеграционными процессами в отраслях экономики на базе не только корпоративного сотрудничества между организациями в области производства, но и в отношениях собственности. Проблемы межкорпоративных отношений при формировании холдингов, финансово-промышленных групп, альянсов, крупных объединений, в основе которых лежит разделение собственности, определяют развитие экономики государства/муниципалитета. Управление и администрирование данных процессов является весьма непростой задачей, которые требуют специальной подготовки. Специфика государственного и муниципального администрирования в новой модели корпоративного управления заключается в обеспечении условий социально-экономического развития территории в соответствии с разработанной стратегией.

### **Резюме**

1. Большинство политологов и государственных деятелей считают, что выделение трех независимых ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной), для обозначения специфики содержания их деятельности, требует введения и использования специальных терминов «государственное и муниципальное администрирование/управление».

2. Под государственным и муниципальным администрированием будем понимать процесс, направленный на осуществление государственной политики по достижению стратегических целей через систему административных учреждений (институтов), при котором ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз посредством приказов и распоряжений.

3. К признакам, которыми отличаются понятия «государственное и муниципальное управление» и «государственное и муниципальное администрирование», относятся содержание (сфера) их деятельности, властные полномочия, уровни управления и некоторые другие.

4. К признакам, по которым понятия «государственное и муниципальное управление» и «государственное и муниципальное администрирование» идентичны, относятся методы и функции управления, методы принятия управленческих решений.

5. Модель корпоративного управления на государственном уровне рассматривается, как система взаимоотношений, позволяющая разделять институт собственности на факторы про-

изводства и систему управления, с помощью которой, по установленным правилам, осуществляется руководство и контроль за эффективностью их использования в экономической деятельности.

### Задание для самостоятельной работы

1. Используя источники современной учебно-научной литературы подберите не менее трех определений понятиям «государственное и муниципальное управление» и «государственное и муниципальное администрирование», материал представьте в виде таблицы СР 1.1.

**Таблица СР 1.1 – Анализ понятий «государственное и муниципальное управление» и «государственное и муниципальное администрирование»**

№ п/п	Источник	Определение
<b>Понятие «государственное и муниципальное управление»</b>		
1		
2		
3		
<b>Понятие «государственное и муниципальное администрирование»</b>		
1		
2		
3		

Определите признаки, по которым данные понятия идентичны. В чем Вы видите существенные отличия данных понятий.

### 2. Кейс-задача

Определите свою позицию по одному из представленных ниже критериев по теме «Государственное и муниципальное администрирование обеспечивает условия повышения качества жизни населения». Студент самостоятельно выбирает отрицающую или утверждающую сторону.

Критерий отрицающей стороны: «Администрирование как огромный, властный, жесткий, невосприимчивый и назойливый монстр, который осложняет жизнь населению».

Критерий утверждающей стороны: «Государственное и муниципальное администрирование – это рациональная система, созданная во имя всеобщего блага, без которой невозможен порядок, справедливая и комфортная жизнь общества»

### 3. Подберите кейс аргументов по теме дебатов.

В результате подготовительного этапа у каждой из сторон должен быть набор соответствующих кейсов, представленных в виде таблицы СР 1.2.

**Таблица СР 1.2 – Кейс аргументов по теме**

<b>Тема</b>	
<b>Позиция</b>	
<b>Критерий</b>	
<b>Команда</b>	
1. Кейс аргументов, подтверждающих собственный критерий (перечень не менее 3-х аргументов),	
2. Кейс аргументов, отрицающих возможные аргументы оппонентов	
3. Кейс вопросов компрометирующих позицию оппонентов	

### Контрольные вопросы

1. Назовите существенные различия понятий «государственное и муниципальное управление» и «государственное и муниципальное администрирование»
2. Охарактеризуйте систему государственного и муниципального администрирования
3. В чем заключается сущность процесса государственного и муниципального администрирования в системе государственного управления в новой модели экономического развития (корпоративного управления).
4. Опишите факторную модель управления качеством жизни населения
5. Перечислите принципы корпоративного управления в системе государственного и муниципального администрирования в современных условиях экономического развития

#### **Тесты**

**1. По каким признакам понятия «государственное и муниципальное управление» и «государственное и муниципальное администрирование» существенно отличаются друг от друга**

- а) по целям
- б) по выполняемым функциям
- в) по методам принятия решений
- г) по документам, регламентирующим деятельность
- д) по содержанию полномочий

**2. Целевой установкой государственного и муниципального администрирования является**

- а) Обеспечение свободных рыночных отношений
- б) Перераспределение факторов производства
- в) Управление собственностью субъектов экономических процессов
- г) Повышение качества жизни населения
- д) Постоянный рост социально-экономических показателей

**3. Какая базовая модель корпоративного управления лежит в основе модели государственного управления современной России?**

- а) Японская
- б) Китайская
- в) Английская
- г) Европейская
- д) Англо-американская

**4. Какой из принципов корпоративного управления в системе государственного и муниципального администрирования сформулирован неверно?**

- а) подконтрольность деятельности исполнительных и законодательных органов населению
- б) соблюдение баланса интересов различных категорий населения
- в) органы, обеспечивающие соблюдение законодательства, подотчетны Правительству РФ
- г) обеспечение прозрачности деятельности и принятия решений всеми органами управления
- д) четкое разграничение компетенций между органами государственного и муниципального управления

**5. Что лежит в основе понятия «модель корпоративного управления»**

- а) модель управления только крупным акционерным обществом
- б) модель взаимоотношений между субъектами социально-экономических отношений
- в) модель управления корпоративной культурой крупного предприятия
- г) модель управления процессами слияний и присоединений

д) модель стратегического развития крупных предприятий корпоративного типа управления

## **Тема 2. Административные реформы в России**

### **2.1. Сущность административных реформ в России**

Понятие «реформа» трактуется как преобразование, переустройство в способе функционирования тех или иных социальных институтов, действующих в рамках данного общества, с целью достижения нового качества. Реформы, в отличие от революций, всегда иницируются сверху, и в качестве целевой установки и результата рассматривается приведение данного социального института к состоянию, наиболее адекватному функционированию и прогрессивному развитию мирового сообщества.

Административные реформы в России связаны с изменением институционального строя, обусловленного переходом на систему рыночных отношений; изменением системы корпоративного управления, основанного на приватизации факторов производства; разделением властных полномочий по уровням управления (федеральный, региональный, муниципальный); внедрением системы государственно-частного партнерства.

Факторы производства, начиная с 1991 года, представляют собой не совместную (государственную) собственность, а распределенную собственность между участниками социально-экономических отношений. Собственниками на факторы производства могут являться как государство, так и другие юридические лица (предприятия и организации, муниципальные образования, ассоциации, банки, страховые и пенсионные фонды и другие хозяйствующие субъекты), а также физические лица (отдельные члены общества).

Вкладывая различные факторы производства в экономику, их владельцы ставят своей целью получение высокого уровня доходов в долгосрочной перспективе. Организация цивилизованного, правового взаимодействия субъектов социально-экономических отношений, как собственников на факторы производства, является весьма непростой задачей управляющей системы. Изменяя модель командно-административного управления на модель корпоративного управления, тем самым изменяется и сама система государственного и муниципального управления. Корпоративное управление рассматривается как система взаимовыгодного взаимодействия субъектов, обладающих правом собственности на факторы производства, объединяющая их в экономических процессах. Принятая в России в качестве базовой англо-американская модель корпоративного управления, принципиально изменила цели, задачи и полномочия органов государственной и муниципальной власти. Развитие модели корпоративного управления в России предполагает кардинальное изменение всех нормативно-правовых и организационно-административных документов, исключая с одной стороны, вмешательство административно-управленческих органов в экономические процессы, а с другой, направляя и организуя развитие экономики так, чтобы учитывались интересы всех сторон, связанных корпоративными отношениями. На микроуровне корпоративными отношениями объединяются следующие субъекты: акционеры, управляющие и исполнительные органы, структурные подразделения, поставщики, посредники и другие партнеры, обладающие факторами производства. На государственном уровне к субъектам корпоративных отношений относятся: домашние хозяйства (население), предприятия, организации, учреждения (бизнес), государства и муниципалитеты. Существующие между ними связи можно представить в виде рис.2.1.

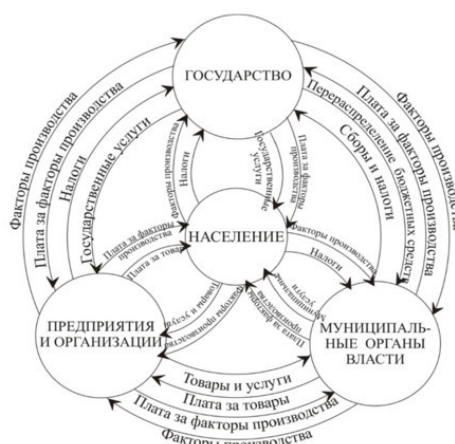


Рис. 2.1. Система взаимодействия субъектов социально-экономических отношений в России в действующей модели корпоративного управления

Взаимодействие между субъектами социально-экономических отношений, рассмотренное с позиций факторного подхода к управлению качеством жизни населения, в действующей модели корпоративного управления, дает наглядное представление о сути происходящих реформ.

Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. №824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» были определены приоритетные направления административной реформы:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Административная реформа с одной стороны, ограничивает вмешательство государства в экономическую деятельность субъектов корпоративных отношений в том числе предпринимательских структур, с другой стороны, открывает широкий круг полномочий по созданию благоприятных условий развития этих отношений, а их эффективность и определяет устойчивость экономики. Отлаженная система взаимодействия всех участников социально-экономических отношений, является гарантией исполнения прав, реализации свобод и развития потенциала каждого отдельного субъекта частной собственности.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.