

Социология государственного управления

Курс лекций для подготовки магистров
по направлению «Социология»

Проф. Назарова Е.А.



Управление

- Управление – основанное на достоверном знании систематическое воздействие субъекта управления (управляющей подсистемы) на объект управления (управляемую подсистему), направленное на достижение заданной цели.

В зависимости от сфер общественной жизнедеятельности

- управление обществом в целом,
- экономическое управление,
- социальное управление,
- политическое управление,
- духовно-идеологическое управление;

От структуры общественных отношений:

- управление экономическим развитием
- управление политическим,
- социальным
- духовным развитием общества;

От объектов управления:

- экономическое (хозяйственное) управление,
- социально-политическое управление,
- управление духовной жизнью.

Характер и объем охватываемых управлением общественных явлений

- управление обществом,
- управление государством,
- управление отраслями, сферами народного хозяйства,
- управление предприятиями, организациями, учреждениями, фирмами и т.д.

Государственное управление - это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу.

Государственное управление

- **Государственное управление в широком понимании** — это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность представительных органов власти, прокуратуры, судов, и т. д.).
- **Государственное управление в узком понимании** — это административная деятельность, т. е. деятельность органов исполнительной власти, исполнительно-распорядительных органов государства по осуществлению исполнительной власти на уровне как Российской Федерации, так и ее субъектов.

- **Местное самоуправление** — это децентрализованное государственное управление, осуществляемое на уровне субъектов государства (регионы, области, районы, города, поселения ...)

Объективные основы государственного управления

- **Природно-географические условия.** Каждый народ занимает свою территорию на земном шаре, и природные свойства этой территории (почва, климат, рельеф, водные ресурсы, географическое расположение и т.д.) диктуют людям отвечающие им технологии производственной деятельности и формы общественной жизни.
- **Естественно-общественные условия,** которые сформировались вследствие длительного взаимодействия человека и природы. География расселения людей, типы градо- и домостроений, характер поселений, технологии земледелия, виды коммуникаций, способы и приемы труда и быта, ценности общежития, традиции, обычаи и менталитет.
- **Культурно-историческое наследие,** которое создано субъективным фактором (сознанием и деятельностью людей) и выступает на сегодня объективной жизненной опорой. Общественные формы жизнедеятельности людей: в России такие формы как вече, собор, казачий круг, дума, артель, община товарищество. и др., отличающиеся коллективистским началом.
- **Производственная база** - со своей технологией, специализацией и кооперацией в рамках территории определенного сообщества людей может и должна рассматриваться как объективная данность. Реально она представляет собой единственную материальную (техногенную) основу существования общества.
- **Система экономических отношений** - данная система соединяет производственную базу с человеческим потенциалом и обеспечивает воспроизводство материальных продуктов, а также социальных и иных услуг, необходимых для поддержания жизнедеятельности общества и каждого отдельного человека
- **Социальная сфера** - состоит из специфических социальных интересов, социальных отношений в узком смысле слова, социальной инфраструктуры.
- **Духовная культура** - имеет два среза - субъективный, связанный с тем, что духовность есть проявление субъективного фактора и объективный, отражающий материальное закрепление духовного, превращение его в историческое наследие.
- **Научно-технический прогресс.**

Субъект государственного управления

- **субъекты общественного управления** (государственного управления в широком смысле слова): система органов государственного управления, все множество политических, общественных, профессиональных партий, движений, союзов, ассоциаций, объединений, лоббисты, СМИ, негосударственные организации, каждый гражданин
- **субъекты государственного управления** (в узком смысле слова): законодательные, исполнительные, судебные органы управления на федеральном, региональном и местном уровнях управления

Объект государственного управления

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

Основные концепции государственного и муниципального управления

Этапы развития теории государственного управления как научного направления

- 1 этап (80-е годы 19 в. – 1920 г.) В.Вильсон, Ф.Гуднау, М. Вебер
 - для того чтобы реформировать аппарат управления, надо его хорошо знать, а следовательно, изучать с научных позиций
 - аппарат административно-государственного управления должен быть отделен от сферы политики
- 2 этап (1920 – 1950 гг) – А.Файоль, Л.Уайт, Л.Урвик, Д.Муни, Т.Вулси, М. Фоллет, А.Маслоу, Э.Мэйо, У.Мэрфи
 - классическая школа
 - школа человеческих отношений
- 3 этап (1950 г. – н.в.) – Г.Саймон, Д.Смитцберг, В.Томпсон, Д.Истон
 - поведенческий подход
 - системный подход
 - ситуационный подход

Основные современные направления науки государственного управления:

- 1. Структурно-институциональное** – предметом исследования в этой области служит организация правительственных служб, центральные органы ГУ и периферийные службы, структура органов ГУ, административная иерархия.
- 2. Социологическое и социально-психологическое** – изучение некоторого набора моделей коллективного и индивидуального поведения управленческого персонала, прикладные исследования в области административного права, социологии и психологии управления.
- 3. Дисциплины изучающие вопросы организации** – любая организация подчиняется каким-то общим принципам, которые раскрываются в работах представителей этого научного направления (управление госаппаратом приравнивается к управлению крупным предприятием для которой соображение эффективности и рентабельности находятся на первом месте).

Основные теории местного самоуправления

- **Историческая теория** (XIX в.): обосновывает необходимость ограничения вмешательства государства в дела общин. Поскольку общины исторически предшествовали государству, которое возникло в результате их объединения по экономическим и политическим причинам, то «родители» должны оставаться независимыми от своего «дитя», лишь совместно с ним решая проблемы, которые затрагивают и государство, и общины.
- **Государственная теория** (XIX в. Немецкие ученые Л.Штейн, Р.Гнейст): органы местного самоуправления по своей сути органы государственного управления, их компетенция не имеет какой-либо «естественной» природы, а целиком и полностью делегируется (создается и регулируется) государством.
- **Политическая теория** (Р.Гнейст, О.Майер): сущность местного самоуправления состоит в том, что оно осуществляется в порядке неосновной деятельности представителей местного населения, обладающих авторитетом среди последнего, деятели местного самоуправления «по определению» не принадлежат к профессиональным чиновникам, они занимаются чисто общественной деятельностью.
- **Хозяйственная теория:** местное самоуправление - есть ничто иное, как заведование делами местного хозяйства: собственные дела общины являются делами общинного хозяйства, и самоуправление - это, следовательно, управление общинным хозяйством. Определить контуры и границы местного самоуправления, отделяющие его от государства - значит определить, какие именно процессы, идущие на территории локальной общины, имеют сугубо хозяйственный характер.

- В повседневной жизни термин "государство" зачастую отождествляется со страной или обществом.
- В научной литературе существуют два основных значения этого термина:
 - 1) государство трактуется как совокупность государственных учреждений, т. е. аппарат управления обществом;
 - 2) как особый вид политико-правовой организации власти общества.
- В политологии распространено второе определение. Государство понимается как организация политической власти, которая распространяется на всю территорию страны и её население и располагает для этого специальным аппаратом управления, издает обязательные для всех веления и обладает самостоятельностью при решении внутренних и внешних проблем.

Социологический подход к определению государства

- Государство - это особая организация общества, объединённого общими социальными, культурными интересами, занимающая определённую территорию, имеющая собственную систему управления, систему безопасности и обладающая внутренним и внешним суверенитетом.

Функции государства

К внутренним относятся следующие:

- **экономическая** - защита существующего способа производства, регулирование экономических процессов с помощью налоговой и кредитной политики, стабилизация экономики и создание стимулов для экономического роста, регулирование "естественных монополий" (связь, энергетика).
- **социальная** - удовлетворение потребностей людей в работе, жилье, поддержании здоровья, предоставлении социальных гарантий социально незащищенным группам населения (молодежи, пенсионерам, безработным, сиротам, инвалидам, многодетным семьям и др.).
- **правовая** - обеспечение законности и правопорядка;
- **политическая** - обеспечение политической стабильности, выработка политического курса, отвечающего потребностям максимально широких слоев населения, либо потребностям поддержания политического господства класса-собственника;
- **образовательная и культурно-воспитательная** - эти функции направлены на формирование условий для получения общедоступного общего и среднего профессионального образования, а также условий для удовлетворения культурных потребностей населения;
- **экологическая** - охрана природной среды.

К внешним функциям относятся следующие:

- защита интересов государства на международной арене,
- обеспечение обороны страны,
- развитие сотрудничества и интеграции с другими странами.

Структура государства

В структуре государства выделяют **три ветви государственной власти**:

- **законодательная власть** (парламент), которая принимает законы и другие важные документы, определяющие жизнь страны (в разных странах парламенты имеют разные названия, например в США - Конгресс, в России - Федеральное Собрание, в Кыргызстане – Курултай и т.д.),
- **исполнительная власть**, обеспечивающая исполнение законов и осуществляющая повседневное управление страной (в России - это Правительство Российской Федерации),
- **судебная власть**, призванная осуществлять правосудие и разрешение юридических споров (в России к этим органам власти относятся Конституционный, Верховный, Арбитражный и другие суды).

Определение власти:

- **силовое**, трактующее власть как господство и принуждение к повиновению;
- **волевое**, понимающее власть как способность проводить свою волю даже вопреки сопротивлению;
- **власть как влияние**. Суть влияния заключается в способности воздействовать на поведение других (авторитет, личностное воздействие).
- **инструменталистское**, трактующее власть как способность мобилизовывать ресурсы для достижения определенных целей;
- **конфликтное**, сводящее власть к позиции господства, связанную со способностью отдельных групп и индивидов контролировать механизм распределения дефицитных общественных ценностей;
- **структуралистское**, представляющее - власть как особый род отношений между управляющим и управляемым.

Разновидности власти

- Личная (персональная);
- Корпоративная (власть общественной организации, распространяющаяся только на ее членов, добровольно в нее вступивших)
- Социальная, общественная (которая устанавливается в обществе)

Общественная власть может рассматриваться с различных позиций:

- Телеологическая (достижение совместных целей)
- Социально-психологическая (мотивация)
- Бихевиористская (поведение)
- Субъектно-объектная (отношения)
- Системно-кибернетическая (средства социальной коммуникации)
- Структурно-функциональная (свойства определенной организации)
- Юридическая (правовая) и т.д.

Общественная власть

- **Власть определенного класса, социального слоя**, которая складывается объективно в зависимости от соотношения влияния и силы (экономической, политической, идеологической) тех или иных слоев;
- **Публичная власть:**
 - Власть территориального коллектива (муниципальная);
 - Несуверенная государственная власть субъектов федерации (области и края в РФ, земли – в Германии, штаты – в Индии);
 - Власть автономных образований, обладающая чертами государственности (республики в составе государства)
 - Суверенная государственная власть, распространяющаяся на всех граждан, кроме лиц, обладающих правом экстерриториальности

Государственная власть

1. создает правовые рамки для деятельности всех субъектов отношений, в том числе местных сообществ, органов местного самоуправления принимая законы и иные правовые акты.
 - а) принятие и изменение федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления;
 - б) обеспечение соответствия законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству;
2. определяет и гарантирует общегосударственные стандарты, тот минимум благ, который вправе получать и требовать граждане данного государства.
3. обеспечивает государственный контроль за соблюдением общегосударственных социальных стандартов, за реализацией закрепленных в законодательстве прав физических и юридических лиц, а также защиту этих прав.

Государственное управление - это практическое, организующее и регулирующее воздействие государства на общественную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу.

Уровни государственного управления:

Трехуровневая система федеральных органов власти: аппарат правительства; министерства; службы-агентства-надзоры.

- Правительства – высшие органы исполнительной и распорядительной власти
- Министерства – органы, выполняющие функции выработки государственной политики и координирующие деятельность государственных агентств, служб и надзоров, действующих в соответствующей сфере;
- Службы – органы, оказывающие услуги, связанные с реализацией властных полномочий государства и финансируемые исключительно за счет бюджета либо установленных законом обязательных платежей хозяйствующих субъектов и населения (службы судебных приставов, налоговая, таможенная службы); Агентства – органы, оказывающие государственные услуги как за счет бюджетных средств, так и на коммерческой основе (авиационно-космическое, статистическое); Надзоры – органы, реализующие контрольные функции государства по отношению к хозяйствующим субъектам и населению.

Основные цели государственного управления направлены на:

- обеспечение безопасности граждан общества государства;
- создание условий способствующих благополучию граждан общества;
- создание и содержание активности управляемых объектов;
- создание условий для реализации гражданами и организациями их прав и свобод для свободной политической экономической социальной и духовной жизни общества.

- **Предметом ГУ** являются формы и методы воздействия на производственную, социальную и духовную жизнедеятельность людей, связанных между собой общностью политической системы и территории.

Государственное управление воздействует на все стороны воспроизводства.

- В **производственных отношениях** оно во главу угла ставит форму собственности, регулируя их таким образом, чтобы все субъекты хозяйствования находились в равных условиях.
- В сфере **отношений распределения** не допускается чрезмерной монополизации отдельными лицами или группами решающих средств производства, т.к. она приводит к резким контрастам богатства и бедности, подавлению личности.

Функции государственного управления:

1. Разработка и реализация политики, выражающейся в государственных программах общенационального и регионального масштабов.
2. Установление и эффективное проведение в жизнь правовых и организационных основ хозяйственной жизни.
3. Управление учреждениями государственного сектора.
4. Регулирование функционирования различных объектов негосударственного сектора.
5. Обеспечение реализации прав и обязанностей физических и юридических лиц в сфере ГУ.
6. Осуществление государственного контроля и надзора за процессами, происходящими в управляемой и регулируемой сферах.

По критерию содержания, характера и объема воздействия функции ГУ можно разделить на общие и специфические:

1. Общие функции отражают основные, объективно необходимые взаимосвязи: организация, планирование, регулирование, кадровое обеспечение и контроль.

2. Специфические функции отражают особенное содержание отдельных воздействий государства:

- финансирование,
- налогообложение,
- лицензирование,
- регулирование труда и заработной платы,
- кредитование.

Особую подгруппу специфических функций управления составляют **внутренние управленческие функции государственных органов**: обучение законности, подготовка и повышение квалификации.

**Методы управления -
совокупность способов и
средств воздействия
управляющего субъекта на
объект управления для
достижения определенных
целей.**

Черты государственного управления:

1. Управление имеет место всегда там, где осуществляется совместная деятельность людей.
2. Управление обеспечивает сознательную, целенаправленную совместную деятельность людей.
3. Управление достигает своих целей путем организации, т. е. объединения, согласования и координирования поведения и действий людей.
4. Управление тем самым выполняет общие для совместной деятельности людей функции, обеспечивая согласованность между индивидуальными действиями.
5. Управление осуществляется на началах подчинения участников совместной деятельности единой воле, чем достигается единообразие и соответствие поставленным задачам (целям) этой деятельности.
6. Управление осуществляется в организационных отношениях.

Государственное управление и местное самоуправление осуществляются на постоянной и возмездной основе, но **государственное управление** - от имени государства и за счет федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, **местное самоуправление** - от имени соответствующего органа муниципального образования и за счет средств местного бюджета.