

Утверждена  
Академическими советами ООП  
Протокол ГМУ № 04-17/18 от 22.06.2018  
Протокол УКГО № 04-17/18 от 25.06.2018

**Программа учебной дисциплины  
«Введение в публичное управление (адаптационная дисциплина)»**

Авторы	Клищ Н.Н., к.э.н., доц. ( <a href="mailto:nklishch@hse.ru">nklishch@hse.ru</a> ) – руководитель авторского коллектива; Ветрова Е.Ю., к.э.н., доц. ( <a href="mailto:eyvetrova@hse.ru">eyvetrova@hse.ru</a> ); Дмитриева Н.Е., к.соц.н., доц. ( <a href="mailto:nedmitrieva@hse.ru">nedmitrieva@hse.ru</a> ); Калгин А.С., PhD, доц. ( <a href="mailto:akalgin@hse.ru">akalgin@hse.ru</a> ); Клименко А.В., к.э.н., проф. ( <a href="mailto:aklimenko@hse.ru">aklimenko@hse.ru</a> ); Лавров А.М., к.г.н., проф. ( <a href="mailto:amlavrov@hse.ru">amlavrov@hse.ru</a> ); Маслова Н.С., преп. ( <a href="mailto:nmaslova@hse.ru">nmaslova@hse.ru</a> ); Мерсиянова И.В., к.соц.н., доц. ( <a href="mailto:imersianova@hse.ru">imersianova@hse.ru</a> ); Минченко О.С., ст. преп. ( <a href="mailto:osminshenko@hse.ru">osminshenko@hse.ru</a> ); Парфентьева Д.С., преп. ( <a href="mailto:dreshetnikova@hse.ru">dreshetnikova@hse.ru</a> ); Прокофьев В.Н., к.филос.н., доц. ( <a href="mailto:vprokofiev@hse.ru">vprokofiev@hse.ru</a> ); Фонотов А.Г., д.э.н., проф. ( <a href="mailto:afonotov@hse.ru">afonotov@hse.ru</a> ); Хорева О.Б., к.э.н., доц. ( <a href="mailto:ohoreva@hse.ru">ohoreva@hse.ru</a> ); Шомина Е.С., д.полит.н., проф. ( <a href="mailto:eshomina@hse.ru">eshomina@hse.ru</a> ).
Число кредитов	4
Контактная работа (час.)	60
Самостоятельная работа (час.)	92
Курс	1
Формат изучения дисциплины	full time

## **I. ЦЕЛЬ, РЕЗУЛЬТАТЫ ОСВОЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ И ПРЕРЕКВИЗИТЫ**

Целями освоения дисциплины «Введение в публичное управление (адаптационная дисциплина)» являются:

- Ознакомление студентов с объектом, предметом и системой публичного управления;
- Изучение основных современных теорий и моделей публичного управления;
- Понимание особенностей, ограничений и перспектив существующих и потенциально применимых управленческих технологий в системе публичного управления;
- Овладение методологией и инструментами анализа эффективности публичного управления.

В результате освоения дисциплины студент должен:

- Знать:
  - основной понятийный аппарат теорий публичного управления;
  - основные механизмы и инструменты публичного управления;
  - правовые и институциональные основы публичного управления;

- Уметь:
  - использовать механизмы и инструменты публичного управления;
  - анализировать полномочия и функции государственных органов в сфере публичного управления;
  - оценивать эффективность публичного управления и его воздействие на государственный сектор экономики;
- Владеть:
  - навыками поиска, обработки и анализа информации, необходимой для подготовки и обоснования управленческих решений в сфере публичного управления;
  - инструментарием анализа проблем в области публичного управления и подготовки предложений по их решению;
  - методологией проведения оценки и мониторинга эффективности публичного управления.

Настоящая дисциплина входит в базовую часть профессионального цикла, закладывает основы восприятия студентами государственного управления как учебной дисциплины и научного направления.

Не имеет предшествующих дисциплин из числа учебных дисциплин бакалавриата, рассчитана в первую очередь на студентов, ранее не знакомых или плохо знакомых со сферами публичного и государственного управления.

Для освоения учебной дисциплины студенты должны владеть следующими знаниями и компетенциями:

- знать основные понятия и терминологию в сфере публичного управления;
- знать основы государственного устройства;
- обладать навыками работы с базами нормативных правовых актов.

Основные положения дисциплины должны быть использованы в дальнейшем при изучении следующих дисциплин:

1. «Теория и механизмы современного государственного управления»;
2. «Методы принятия управленческих решений».

## **II. СОДЕРЖАНИЕ УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ**

### **Тема 1. Предмет и развитие теории публичного управления**

Разделение политики и администрирования, теоретические основы публичного управления, главные научные школы. Изучение бюрократии, жизненный цикл бюро. Развитие теории и практики планирования, программирования, прогнозирования в России и за рубежом. «Новое государственное управление» и бизнес технологии в государственном секторе. Принципы эффективного менеджмента в публичном управлении. Поведенческий подход в публичном управлении.

Предмет публичного управления. Публичное управление как область практики и академической науки. Государственное управление как комплексная дисциплина. Количественные и качественные характеристики государственного сектора и сферы публичного управления. Факторы роста государства. Государство и рынок – подвижные границы, неотъемлемые государственные функции и провалы (неэффективность) государства. Государство и гражданское общество. Основные параметры качества государственного управления и цели административных реформ. Основные достижения и проблемы российского публичного управления. Актуальные тематики в сфере публичного управления.

### **Тема 2. Общественные финансы и бюджетное устройство**

Основные понятия общественных финансов. Публично-правовое образование и государственный сектор экономики. Функции общественных финансов. Понятие и правовой статус публично-правовых образований. Имущественные отношения: виды, сущность. Понятие «казны» и ее значение. Расходные обязательства ППО и совершенствование методологии расходов бюджетов. Государственный сектор экономики. Государственные и муниципальные учреждения, их трансформации и значение в экономике.

Теории предоставления общественных благ. Бюджетное устройство, структура бюджета. Формирование бюджета и финансового баланса. Сходства и различия. Сущность бюджетной системы, взаимодействие ее звеньев и их характеристики. Понятия консолидированного бюджета и «Бюджета расширенного Правительства». Формирование расходных обязательств: разграничения расходных обязательств ППО и критерии разграничения. Доходы бюджетов: понятие налога, налоговая политика, налоговые полномочия и расщепление налогов, виды налогов. Межбюджетные трансферты, их содержание. Изменения в системе межбюджетных трансфертов.

Основные понятия и структура бюджетной классификации. Виды доходов и расходов бюджетов, их классификация. Операции государственного сектора управления. Сбалансированность бюджета, основные правила. Виды долговых обязательств.

Бюджетный процесс: этапы, принципы бюджетного планирования, новые элементы бюджетного планирования, основанные на принципах бюджетирования ориентированного на результат, участники. Применяемые методы оценки расходных обязательств, единое планирование текущих и капитальных расходов. Составление и рассмотрение проектов бюджетов, исполнение бюджетов. Бюджетный учет, отчетность и контроль.

### **Тема 3. Управление общественными финансами и бюджетные реформы**

Анализ теории формирования системы общественных финансов. Принципы управления общественными финансами и бюджетные реформы. Расчеты сбалансированности бюджета.

На занятии студентами практически закрепляется применение трех бюджетных правил (решаются задачи). Разбираются правила ограничений долгов и дефицитов бюджетов.

Межбюджетные отношения: методы и инструменты бюджетного выравнивания, нормативы отчислений доходов, виды межбюджетных трансфертов, современные механизмы делегирования полномочий. Расчеты межбюджетных трансфертов. Возможные варианты и условия (правила применения бюджетных ограничений) получения бюджетных трансфертов.

На занятии проводится разбор конкретных ситуаций предоставления различных видов трансфертов бюджетам разных уровней. Студенты самостоятельно находят решение поставленной задачи.

### **Тема 4. Функции государства и полномочия государственных органов**

Теоретико-правовые основы разграничения и закрепления полномочий за органами публичной власти. Полномочия и функции государственных органов. Государственные функции и государственные услуги. Модели наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации государственными полномочиями. Порядок передачи отдельных государственных полномочий, их финансового обеспечения и контроля за исполнением.

Характеристика масштабов системы государственного управления (численность государственных служащих, количество функций, расходы бюджета, и так далее). Административные реформы, административные упрощения, системы менеджмента качества и процессный подход.

### **Тема 5. Функциональный анализ полномочий органов исполнительной власти как инструмент оптимизации административных процессов**

Занятие предполагает знакомство студентов с технологией проведения функционального анализа полномочий органов исполнительной власти.

Сначала студенты знакомятся с основными инструментами проведения функционального анализа на предлагаемых преподавателем примерах. После этого на основе предложенных исходных данных проводят функциональный анализ полномочий по делегированным государственным полномочиям.

### **Практическое занятие 1. Анализ функций и полномочий государственных органов в России и за рубежом (кейс-стади)**

Практическое занятие направлено на изучение действующей структуры государственных органов России и зарубежных стран, а также на проведение сравнительного анализа функций и полномочий отдельных государственных органов в России и за рубежом в рамках определенного направления деятельности. Практическое занятие выполняется в форме кейс-стади.

Для выполнения задания студенты делятся на мини-группы по 4-5 человек. Каждой группе дается направление деятельности государственных органов, действующая структура ФОИВ России (со ссылками на сайты), а также структуры государственных органов нескольких зарубежных стран (со ссылками на сайты). Студентам предлагается провести сравнительный анализ функций и полномочий государственных органов, ответственных за их выполнение, в России и нескольких зарубежных странах в рамках заданного направления деятельности. Результаты выполненного задания оформляются в форме таблиц, обсуждение которых проводится в конце занятия.

### **Практическое занятие 2. Анализ административных регламентов (деловая игра)**

Работа предполагает индивидуальное самостоятельное изучение материалов и семинарское занятие в форме деловой игры с участием всех студентов группы. Студенты заранее получают 3-4 комплексные государственные услуги на выбор из которых выбирают одну для исследования. Все студенты группы самостоятельно изучают материалы, относящиеся к выбранной жизненной ситуации.

По результатам изучения материалов студенты самостоятельно:

- Производят классификацию по уровням регулирования нормативных актов, задающих рамки оказания услуги с описанием основных норм регулирования исследуемой услуги;
- Рисуют блок-схему описывающую процесс оказания исследуемой услуги;
- Оценивают стоимость оказания услуги;
- Выделяют перечень основных проблем, с которыми сталкиваются контрагенты при получении/предоставлении услуги.

На семинаре между студентами проводится жеребьевка по распределению ролей (заявитель, представитель органа власти, представитель общественности и пр.) На занятии студенты под руководством преподавателя схематично изображают порядок оказания услуги, дают характеристику процессу оказания услуги, обозначают «слабые» места и пробелы в регламентации, предлагают изменения, дискутируют об их актуальности и применимости, исходя из распределенных ролей, обсуждают нормативные документы, требующие изменения.

По итогам семинара студенты готовят перечень изменений, которые необходимо внести в процесс оказания услуги и пакет соответствующих изменений в нормативные правовые акты.

### **Практическое занятие 3. Основы организации государственной службы**

Понятие, организация, законодательные основы, виды, типы и уровни государственной службы в Российской Федерации. Государственная служба как область профессио-

нальной деятельности. Государственная гражданская, военная и правоохранительные службы. Муниципальная служба. Государственные должности Российской Федерации. Реестр должностей федеральной государственной гражданской службы.

Международный опыт организации государственной службы. Государственный и бюджетные сектора экономики зарубежных стран. Принципы и практики государственного управления.

Реформирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. Взаимосвязь административной реформы и реформы государственной службы. Программы реформирования и развития государственной службы: основные цели, задачи, мероприятия.

#### **Тема 6. Управление по результатам в публичном секторе: основные принципы**

Принципы управления по результатам (УПР). Управление по результатам как элемент Нового государственного управления. Эффективность и результативность в государственном управлении. Этапы планирования. Нежелательные последствия количественного измерения результативности в публичном секторе. Анализ данных о результативности на предмет выявления искажений и манипуляций.

#### **Тема 7. Создание систем оценки результативности в публичной организации**

Студенты делятся на группы и получают задание разработать систему показателей оценки результативности для одной из нескольких организаций публичного сектора. Студентам задаются вопросы о том, может ли количественная оценка результативности привести к нежелательным эффектам и как можно бороться с такими эффектами. Студенты делают краткую презентацию результатов своей работы.

#### **Тема 8. Правовые основы публичного управления**

Публичное управление как юридическая категория. Понятие права, его признаки. Понятие государства, его признаки. Соотношение государства и права. Широкое и узкое понимание публичного управления. Черты государственного управления как юридической категории. Виды государственной деятельности. Субъекты государственного управления. Государственное управление - непосредственно организующая деятельность. Государственное управление как юридически-властная деятельность. Законность и государственное управление. Сферы и области государственного управления. Стадии и процессы государственного управления. Функции государственного управления.

Становление института президентства в Российской Федерации. Правовой статус Президента РФ. Порядок выборов и вступления в должность Президента РФ. Полномочия Президента РФ. Акты Президента РФ. Досрочное прекращение полномочий Президента РФ. «Подразумеваемые (скрытые) полномочия» Президента РФ. Взаимоотношения Президента РФ с иными высшими органами государственной власти. Изъятия в системе сдержек и противовесов.

#### **Практическое занятие 4. Администрация Президента РФ: право и политическо-административная реальность**

Функции и полномочия Администрации Президента РФ. Функции и полномочия подразделений Администрации Президента РФ. Функции и полномочий совещательных и консультативных органов при Президенте РФ. Полномочные представители Президента РФ в федеральных округах. Прохождение государственной службы в Администрации Президента РФ. Аппаратный вес и реальное политическое влияние Администрации Президента РФ. Перспективы конституционно-правового развития Администрации Президента РФ.

#### **Практическое занятие 5. Гражданское общество, третий сектор и межсекторное**

## **взаимодействие**

Дискуссионность понятия «гражданское общество». Понимание гражданского общества как сферы человеческой деятельности за пределами семьи, государства и рынка, которая создается индивидуальными и коллективными действиями, нормами, ценностями и социальными связями, и выполняет ряд специфических функций. Подходы к определению структуры гражданского общества. Функции гражданского общества. Ценности гражданского общества. Проблемы формирования социальной базы гражданского общества в России.

Соотношение понятий «гражданское общество», «третий сектор», «некоммерческий сектор». Негосударственные некоммерческие организации (НКО): определение и виды. Межсекторное взаимодействие: определение и формы.

На практическом занятии студенты получают карточки с наименованиями негосударственных некоммерческих организаций, в малых группах обсуждают особенности их функционирования и занимаются формулировкой миссий этих организаций.

## **Тема 9. Государственная инновационная политика**

Понятие инновационной политики, ее связь с научно-технической. Определение инновационной политики. Объект инновационной политики. Технология, как простейший и элементарный объект инновационной политики. Жизненный цикл технологии. Парадигма управления инновационной политикой: Инновационный потенциал: понятие и основные характеристики. Роль государства в создании, развитии и поддержании инновационного потенциала. Организация инновационного потенциала. Бюджетная поддержка инноваций: плюсы и минусы. Новые тенденции в инновационной политике.

## **Тема 10. Инновационная политика в системе стратегических решений**

Определение основных категорий стратегического планирования: политика, стратегия, прогноз, цели и целеполагание, концепция. Виды политик, их взаимосвязь. Направления политики. Разработка долгосрочной перспективы. Роль целевой стадии стратегического планирования. Концепция долгосрочного стратегического планирования. Пределы управляемости. Целевой и ресурсный аспекты стратегического планирования. Альтернативы развития, полнота альтернатив, неопределенность. Факторы определенности: стабильность, инерционность, управляемость.

## **Тема 11. Роль и место управления государственными закупками в системе государственного управления экономикой**

Рассматривается система управления государственными закупками в Российской Федерации. Основные и дополнительные задачи, решаемые в рамках государственного заказа. Цели и принципы контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. Влияние открытости процесса закупок и уровня конкуренции среди участников на результативность закупочной компании. Возможности для участия общественности в обеспечении прозрачности и эффективности расходования бюджетных средств.

## **Тема 12. Роль информационного обеспечения закупок в контрактной системе**

На занятии магистры знакомятся с информационным обеспечением контрактной системы в сфере закупок. На занятии рассматривается официальный сайт единой информационной системы закупок. В рамках занятия магистры получают практические навыки поиска информации о результатах закупочной деятельности государственных и муниципальных заказчиков, об общественных обсуждениях, проводимых заказчиками, о результатах рассмотрения жалоб на действия (бездействие) заказчика, комиссии заказчика. На основании данных, полученных с использованием официального сайта и представленных преподавателем, магистрам предлагается оценить качество работы конкретного заказчика

при осуществлении закупки.

### **Тема 13. Основы регионального управления и территориального планирования**

Многоуровневая система регионального и территориального управления. Региональная диагностика и пространственный анализ в целях публичного управления. Система и документы стратегического планирования развития регионов. Территориальное планирование как часть системы государственного регионального управления. Государственная система социального обеспечения и новая региональная социальная политика. Управление конкурентоспособностью регионов и территорий. Международные экономические связи регионов и региональная интеграция.

#### **Практическое занятие 6. Региональная интеграция и региональная политика (деловая игра)**

Аудитория делится на 3 группы, представляющие регионы, и команду инвесторов. В каждой группе есть представители администрации региона и аналитическая группа по анализируемым отраслям. Каждая группа готовит своё выступление по предлагаемому инвесторам проекту совместного развития двух регионов. Выступление групп представляет собой презентацию.

Информация к презентации готовится заранее. Для подготовки используются данные Федеральной службы государственной статистики РФ (Росстат), в том числе в электронном виде, текущие статистические регистры, списки и базы данных министерств и ведомств Российской Федерации, в том числе в электронном виде, официальные серверы региональных органов государственной власти РФ и другие источники информации.

### **Тема 14. Местное самоуправление**

Понятие, типы муниципальных образований и предметы ведения, статус, функции. Территориальные, организационные и экономические основы местного самоуправления. Участие граждан в местном самоуправлении. Особенности развития местного самоуправления в городах федерального значения. Устройство местного самоуправления в старой и новой Москве. Инфраструктура местного самоуправления.

#### **Практическое занятие 7. Опыт участия в местном самоуправлении в российских городах (презентация проектов)**

Студенты получают вопросы для изучения и схему презентации, изучают опыт участия в местном самоуправлении в своих городах и делают презентации по практике осуществления местного самоуправления.

## **III. ОЦЕНИВАНИЕ**

Для проведения текущего контроля преподаватель оценивает работу студентов на практических занятиях, правильность выполнения домашних работ, задания для которых выдаются на занятиях. Оценки за работу на практических занятиях преподаватель выставляет в рабочую ведомость. Оценка по 10-ти балльной шкале за работу на практических занятиях определяется перед итоговым контролем.

Результирующая оценка студента складывается из следующих компонентов:

- Накопленная оценка за работу на практических занятиях, включая выполнение домашних заданий (50% результирующей оценки);
- Оценка за экзамен (50% результирующей оценки).

Результирующая оценка по дисциплине рассчитывается по формуле:

$$\text{Результирующая} = 0,5 * \text{Онакопленная} + 0,5 * \text{Оэкзамен}$$

При определении результирующей оценки используются стандартный арифметический метод округления.

В диплом выставляется результирующая оценка по учебной дисциплине.

Кафедра оставляет за собой право использовать повышающий коэффициент к результирующей оценке всех слушателей курса в том случае, если менее 3-х слушателей курса набрали 10 баллов без использования повышающего коэффициента.

#### IV. ПРИМЕРЫ ОЦЕНОЧНЫХ СРЕДСТВ

##### Примеры экзаменационных тестов для оценки качества освоения дисциплины

1. В критерий оценки бюджетной эффективности «3Е» НЕ входит:
  - а) фактические и целевые значения показателей результативности (effectiveness)
  - б) качество бюджетного планирования (endurance)**
  - в) соотношение выполненного объема работы и затраченных ресурсов (efficiency)
  - г) объем и стоимость затраченных ресурсов на единицу полученного результата (economy)
  
2. Какая международная организация из списка перечисленных занимается мониторингом и оценкой эффективности государственного управления?
  - а) ОЭСР (OECD)
  - б) НАТО (NATO)
  - в) ВТО (WTO)
  - г) ОПЕК (OPEC)
  
3. Отметьте черты, характеризующие структуру федеральных органов исполнительной власти:
  - а) определенность правового статуса федеральных органов исполнительной власти разных типов
  - б) много избыточных функций**
  - в) немногочисленные случаи пересечения и дублирования функций.
  - г) разграниченность полномочий между уровнями власти
  - д) **распространенность институционального конфликта интересов**
  
4. Что относится к объективным ограничениям государственного планирования?
  - а) **информационная асимметрия и недостаток информации**
  - б) **создание ложных ориентиров - «работа на показатели»**
  - в) техническая невозможность автоматизации процесса планирования
  - г) **возрастающая неэффективность затрат на планирование с ростом его детализации и масштабов**

#### V. РЕСУРСЫ

##### 5.1 Основная литература

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ;
2. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;



3. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;
4. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;
5. Федеральный закон от 27.05.2003 N 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»;
6. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»
7. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»;

## 5.2 Дополнительная литература

1. Pollitt, C. Performance management in practice: A comparative study of executive agencies // Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 16, no. 1, 2006;
2. Dubnick M. Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms // Public Performance & Management Review, vol. 28, no. 3, 2005;
3. Pollitt C. Performance management in practice: A comparative study of executive agencies // Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 16, no. 1, 2006;
4. Behn, R. D. (2003). "Why measure performance? Different purposes require different measures." Public Administration Review 63(5): 586-606;
5. Hood, C. (1991). "A public management for all seasons?" Public Administration 69(1): 3-19;
6. Pollitt, C. (2006), 'Performance management in practice: A comparative study of executive agencies', Journal of Public Administration Research and Theory, 16 (1), 25-44;
7. Smith, Peter (1995), 'On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector', International Journal of Public Administration, 18 (2), 277 – 310;

## 5.3 Программное обеспечение

№ п/п	Наименование	Условия доступа
1.	Microsoft Windows 7 Professional RUS Microsoft Windows 10 Microsoft Windows 8.1 Professional RUS	<i>Из внутренней сети университета (договор)</i>
2.	Microsoft Office Professional Plus 2010	<i>Из внутренней сети университета (договор)</i>

#### 5.4 Профессиональные базы данных, информационные справочные системы, интернет-ресурсы (электронные образовательные ресурсы)

№ п/п	Наименование	Условия доступа
	<i>Профессиональные базы данных, информационно-справочные системы</i>	
1.	Консультант Плюс	<i>Из внутренней сети университета (договор)</i>
2.	Консультант Плюс Регионы	<i>Из внутренней сети университета (договор)</i>
3.	Гарант	<i>Из внутренней сети университета (договор)</i>

#### 5.5 Материально-техническое обеспечение дисциплины

Учебные аудитории для занятий по дисциплине обеспечивают использование и демонстрацию тематических иллюстраций, соответствующих программе дисциплины в составе:

- ПЭВМ с доступом в Интернет (операционная система, офисные программы, антивирусные программы);
- мультимедийный проектор с дистанционным управлением.

Учебные аудитории для лабораторных и самостоятельных занятий по дисциплине оснащены ПЭВМ с возможностью подключения к сети Интернет и доступом к электронной информационно-образовательной среде НИУ ВШЭ.