

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

Утверждена  
Решением академического руководителя  
ООП УСС 25.06.2018

**Программа учебной дисциплины  
«Теория и механизмы государственного управления»**

Авторы	Клищ Н.Н., к.э.н., доц. ( <a href="mailto:nklishch@hse.ru">nklishch@hse.ru</a> ) – руководитель авторского коллектива; Барабашев А.Г., д.ф.н., проф. ( <a href="mailto:abarabashev@hse.ru">abarabashev@hse.ru</a> ); Дмитриева Н.Е., к.соц.н., доц. ( <a href="mailto:nedmitrieva@hse.ru">nedmitrieva@hse.ru</a> ); Долматов И.А., доц. ( <a href="mailto:idolmatov@hse.ru">idolmatov@hse.ru</a> ) Клименко А.В., к.э.н., проф. ( <a href="mailto:aklimenko@hse.ru">aklimenko@hse.ru</a> ); Ларионов А.В., к.н.гму, ст. преп. ( <a href="mailto:alarionov@hse.ru">alarionov@hse.ru</a> ); Минченко О.С., ст. преп. ( <a href="mailto:osminshenko@hse.ru">osminshenko@hse.ru</a> ); Синятулина Л.Х., ст. преп. ( <a href="mailto:lsinyatullina@hse.ru">lsinyatullina@hse.ru</a> ); Цыганков Д.Б. к.соц.н., доц. ( <a href="mailto:dtsygankov@hse.ru">dtsygankov@hse.ru</a> ) Яковлев А.А., к.э.н., проф. ( <a href="mailto:ayakovlev@hse.ru">ayakovlev@hse.ru</a> ).
Число кредитов	3
Контактная работа (час.)	40
Самостоятельная работа (час.)	74
Курс	1
Формат изучения дисциплины	full time

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

Учебная дисциплина «Теория и механизмы государственного управления» нацелена на формирование у магистров знания основных методов и технологий, используемых в органах государственного и муниципального управления, для достижения поставленных перед ними целей и задач.

Целями освоения дисциплины «Теория и механизмы государственного управления» являются:

1. Ознакомление студентов с лучшей существующей практикой, нормативными правовыми и методическими основами применения новых технологий государственного управления и регулирования в Российской Федерации;
2. Формирование у студентов необходимых компетенций по применению различных методов государственного управления и регулирования;
3. Подготовка студентов к использованию и оценке эффективности современных технологий государственного управления и регулирования.

В результате освоения дисциплины магистр должен:

1. Знать и использовать понятийный аппарат теории государственного и муниципального управления;

2. Иметь представление об основных проблемных сферах науки и практики государственного и муниципального управления;
3. Освоить содержание основных управленческих технологий, используемых органами исполнительной власти;
4. Владеть навыками работы с нормативными правовыми актами, научными текстами по теории государственного управления, информацией, размещаемой государственными органами;
5. Получить навыки подготовки проектов решений, аналитических записок, заключений по представленным документам;
6. Владеть навыками поиска, обработки и анализа информации, необходимой для подготовки и обоснования управленческих решений, а также анализа проблем в области государственного управления и подготовки предложений по их решению;
7. Знать о современных направлениях развития методов государственного управления и уметь критически оценить перспективы их внедрения в определенной области.

Изучение дисциплины «Теория и механизмы государственного управления» базируется на общепрофессиональных компетенциях, полученных в объеме программ бакалавриата по социальным наукам.

Для освоения учебной дисциплины студенты должны владеть навыками активного восприятия и обсуждения учебного материала, умением аналитически работать с литературой, в том числе – на иностранных языках, навыками письменного изложения своей точки зрения. Также студент должен иметь устойчивый интерес к углубленному изучению проблем государственного управления и функционирования органов государственной власти и готовность применить полученные знания на практике. Для успешного освоения курса магистры также должны обладать базовыми знаниями по общей теории государства и права, микро- и макроэкономике, экономике общественного сектора, институциональной теории.

Основные положения дисциплины могут быть использованы в дальнейшем при изучении специальных дисциплин, соответствующих профилю обучения в магистратуре.

## **II. СОДЕРЖАНИЕ УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ**

### **Тема 1. Теоретические основы и современные тенденции государственного регулирования**

Регуляторная политика как самостоятельный элемент государственной экономической политики наряду с налогово-бюджетной и денежно кредитной политикой. Определение государственного регулирования. Общественные и частные цели регулирования, группы интересов, балансировка целей.

Теоретические основы регулирования. Г. Беккер (Преступление и наказание: экономический подход), Р. Познер (Экономический анализ права). Регулятор как институт, правила и механизмы реализации. Простые и сложные правила, санкции (штрафы) и уровень общественного благосостояния. Экономическое обоснование сдерживающей функции штрафов. Размер штрафа и вероятность его применения. Ошибки 1го и 2го рода. Штрафы и компенсации. Склонность к риску и «полезность» нарушения правил. Поведение пострадавшего и компенсации ущерба. Допустимая цена предотвращения ущерба, риск ориентированный подход в контроле и надзоре. Административные барьеры, излишнее регулирование. Захват регулятора.

Регулирование с учетом человеческого поведения: «нянчить» или «подтолкнуть».

Безопасность и качество товаров и услуг. Риски причинения вреда (ущерба) и обязательные требования (правила). Государственное регулирование на рынке («вход» на рынок: аккредитация, аттестация, лицензирование, регистрация и прочее. Обращение товаров и услуг на рынке: проверка соответствия, идентификация, проч.; защита прав потребителей).

Направления рационального дерегулирования. Альтернативы государственному регулированию. Саморегулируемые организации. Относительные преимущества и недостатки саморегулирования. Обязательное и вмененное страхование. Защита социально значимых имущественных интересов.

Глобализации и наднациональное регулирование. Основные тенденции в государственном регулировании.

## **Тема 2. Распределение и разграничение полномочий в сфере контроля и надзора. Реформирование контрольно-надзорной деятельности**

Полномочия и функции государственных органов. Положения о государственных органах, типы и различные классификации функций. Правовые основы разграничения и закрепления полномочий за органами публичной власти. Модели наделяния органов государственной власти субъектов Российской Федерации государственными полномочиями. Разграничение государственных полномочий по предметам совместного ведения. Собственные и переданные полномочия по регулированию. Распределение государственных полномочий в сфере контроля и надзора. Федеральное законодательство по передаче отдельных государственных полномочий. Полномочия ОИВ субъектов Российской Федерации на осуществление регионального государственного контроля (надзора). Порядок передачи отдельных государственных полномочий, их финансового обеспечения и контроля за исполнением. Организационно-правовая основа внедрения технологий стандартизации и регламентации переданных государственных полномочий. Новые подходы к контрольно-надзорной деятельности: внедрение риск-ориентированного подхода, совершенствование обязательных требований, подлежащих проверке, профилактические мероприятия, расширение использования ИКТ в контрольно-надзорной деятельности и сокращение объема взаимодействий между проверяемыми и проверяющими.

## **Тема 3. Анализ видов контрольно-надзорной деятельности**

Целью практического занятия является ознакомление с состоянием отдельных наиболее массовых видов контроля (надзора) в Российской Федерации, а также оценка направлений реализации приоритетной программы контрольной и надзорной деятельности.

Студентам перед занятием предлагается выполнить следующее домашнее задание: разделиться на группы по 4-5 человек, выбрать для анализа один из видов контрольно-надзорной деятельности, определить ФОИВ, ответственный за реализацию данного вида контроля (надзора), проанализировать НПА, статистическую и аналитическую информацию на официальном сайте ФОИВ и других интернет-ресурсах, ответить на предложенные вопросы в форме презентации на занятии.

## **Тема 4. Стратегическое планирование и проектные подходы в государственном управлении**

Стратегические документы как инструмент государственного регулирования. Стратегии социально-экономического развития, национальные проекты, отраслевые и региональные стратегии, их роль в системе регулирования. Механизмы, меры и инструменты государственного регулирования в концепциях социально-экономического развития на федеральном и региональном уровнях. Проектные подходы в государственном управлении, приоритетные проекты. Планирование деятельности, основные направления деятель-

ности Правительства Российской Федерации, планы деятельности государственных органов.

### **Тема 5. Нормативная правовая основа разработки и реализации государственных программ**

Национальные проекты. Государственные программы. Нормативная правовая основа разработки и реализации государственных программ, отчетные документы. Содержание государственных программ на конкретных примерах. Федеральные и ведомственные целевые программы.

### **Тема 6. Анализ государственных программ**

Работа на занятии проводится в малых группах по 3-5 человек. Студенты выбирают одну из государственных программ на портале <http://programs.gov.ru/Portal/> и исследуют ее структуру. Выбирать государственные программы необходимо из утвержденного перечня государственных программ Российской Федерации (Распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 №1950-р).

Затем студенты анализируют взаимосвязь элементов программы: направлений, целей, задач, мероприятий, показателей эффективности и результативности. Анализировать государственные программы следует по методическим рекомендациям Министерства экономического развития Российской Федерации (Приказ Минэкономразвития России от 16.09.2016 №582).

По итогам исследования студенты выступают с презентацией о проделанной работе. Презентация готовится согласно рекомендованному шаблону и состоит из 10 разделов.

### **Тема 7. Показатели результативности и оценка эффективности деятельности в государственных органах**

Принципы управления по результатам: MBO, MBR, TQM, CQM. Международная практика результативного управления. Основы бюджетирования, ориентированного на результат. Технологии управления результатами на уровне государственных служащих. Программы повышения результативности деятельности государственных служащих (performance management programs), их основные цели и содержание. Определение, сущность и виды показателей результативности. Системы KPI и BSC. Международная практика использования показателей результативности. Типы и виды показателей результативности (performance measures). Показатели влияния (impact measures), конечных эффектов (outcome measures), непосредственных результатов (output measures) и процессов (process measures). Уровни показателей результативности. Показатели результативности органа власти и государственных служащих, их взаимосвязь. Требования к показателям результативности (SMART, CREAM, 4C). Основы разработки и формирования показателей результативности для государственных служащих. Мониторинг показателей результативности. Законодательные основы использования показателей результативности. Практические примеры использования показателей результативности в государственных органах.

### **Тема 8. Разработка показателей результативности**

Студенты разрабатывают показатели результативности для государственных органов и государственных служащих. Студентам раздаются 4 таблицы показателей и форма для заполнения на занятии, которая проверяется впоследствии. На основе списка показателей из международной практики студенты учатся правильно определять типы и виды типов показателей результативности, оценивать их достоинства и недостатки, проводить декомпозицию показателей результативности, корректировать их формулировки. Затем на основе показателей результативности деятельности государственных органов и государственных служащих студенты составляют систему показателей результативности для вы-

бранной тематической области, по которой возможно проводить оценку эффективности, обсуждают возможность применения различных показателей.

### **Тема 9. Управление государственной службой**

Реформы государственной службы: теоретические модели и практические реализации. Механизмы нормативно-правового обеспечения управления государственной службой и ее реформирования. Как разрабатываются и принимаются НПА в области государственной службы? Циклы реформ государственной службы в РФ. Внешние и внутренние ограничения реформ (российские реалии). Институциональный и программно-целевой подходы к управлению государственной службой. Экспертное обеспечение реформ государственной службы. Российский опыт. Бенчмаркинг-подходы к управлению государственной службой. Использование данных в процессе управления государственной службой. Процесс принятия решений в области управления государственной службой. Региональная государственная служба. Оценки эффективности управления государственной службой. Современные разработки в области совершенствования системы управления государственной службой РФ.

### **Тема 10. Подходы к оценке инвестиционного климата и их эффективность**

В рамках темы рассматриваются основные индикаторы бизнес-климата на национальном и региональном уровне, а также возможности их сравнительного анализа. Анализируются преимущества, недостатки и основные результаты двух крупных международных проектов по анализу инвестиционного климата - Doing Business и BEEPS. Обсуждается опыт реализации Национальной предпринимательской инициативы (включая систему «дорожных карт», подготовленных АСИ, и проект «Рейтинг регионов», реализуемый АСИ совместно с ведущими бизнес-ассоциациями). На данных эмпирических исследований ИАПР НИУ ВШЭ анализируется реакция предприятий на меры по улучшению инвестиционного климата, предпринимаемые правительством в последние годы.

## **III. ОЦЕНИВАНИЕ**

Для проведения текущего контроля преподаватель оценивает работу студентов на практических занятиях, правильность выполнения домашних работ. 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.

Формой текущего контроля также являются реферат и доклад, выполняемый по тематическому разделу дисциплины «Оценка регулирующего воздействия».

Результирующая оценка студента складывается из следующих компонентов:

- Накопленная оценка за работу на практических занятиях, включая выполнение домашних заданий (40% результирующей оценки);
- Накопленная оценка за письменную работу (20% результирующей оценки);
- Оценка за экзамен (40% результирующей оценки).

Результирующая оценка по дисциплине рассчитывается по формуле:

$$\text{Результирующая} = 0,4 * \text{Работа на занятиях} + 0,2 * \text{Описьменная работа} + 0,4 * \text{Экзамен}$$

При определении результирующей оценки используются стандартный арифметический метод округления.

В диплом выставляется результирующая оценка по учебной дисциплине.

## **IV. ПРИМЕРЫ ОЦЕНОЧНЫХ СРЕДСТВ**

### **Примеры экзаменационных вопросов для оценки качества освоения дисциплины**

1. Какие модели разграничения полномочий Вам известны? Охарактеризуйте каждую из них и приведите примеры стран, в которых она используется.
2. Назовите основные характеристики концепции SMART-регулирования. В чем отличие SMART regulation и better regulation?
3. Какая из известных Вам экономических теорий регулирования в наибольшей степени отражает систему организации регулирования в России. Аргументируйте свой ответ.
4. Какие формы регулирования Вам известны? Охарактеризуйте каждую.

### **Примеры вопросов для письменной работы**

1. Назовите основные предпосылки внедрения и характеристики риск-ориентированного подхода к регулированию. Назовите страны и сферы, где применяется риск-ориентированный подход.
2. Охарактеризуйте основные теории государственного регулирования (три теории, для каждой опишите цели регулирования, характер регулирования, особенности контрольно-надзорной деятельности).
3. Опишите модель Беккера и возможности ее применения в сфере государственного регулирования.

## **V. РЕСУРСЫ**

### **5.1 Основная литература**

1. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
2. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».
3. Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
4. Hellman J.S., Jones G., and Kaufman D. Seize the state, seize the day: state capture and influence in transition economies // Journal of Comparative Economics, Volume 31, Issue 4, December 2003, Pages 751-773;

### **5.2 Дополнительная литература**

1. Ammons, D. N. A proper mentality for benchmarking. Public Administration Review, 59, 1999, 105-109;
2. Andrews, R., Boyne, G. A., and Enticott, G. Performance failure in the public sector - Misfortune or mismanagement?, Public Management Review, 8 (2), 2006, 273-96;
3. Baumol William J. (1990) Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive // Journal of Political Economy, Vol. 98, No.5, pp. 893-921.
4. Bititci U.S., Turner T. Dynamics of performance measurement systems. International Journal of Operation and Production Management, Vol.20, No.6, 2000;
5. Brumback Gary, McFee Tomas. From MBO to MBR. Public Administration Review, Vol.42, No.4, 1982;
6. Behn, R. D. Why measure performance? Different purposes require different measures, Public Administration Review, 63 (5), 2003, 586-606.

7. Boyne, G. A. and Chen, A. A. Performance targets and public service improvement, Journal of Public Administration Research and Theory, 17 (3), 2007, 455-77.
8. Mintzberg Henry. The rise and fall of Strategic Planning: Reconceiving roles for Planning, Plans, Planners. Harvard Business Review, February, 1994.
9. Durant Robert, Wilson Laura. Public Management, TQM, and Quality Improvement: Toward a Contingency Strategy. American Review of Public Administration, Vol.23, September, 1993;
10. Kaplan R.S., Norton D.P. The Balanced Scorecard – measures that drive performance. Harvard Business Review, January/February, 1992;
11. Independent Panel Review of the Doing Business Report. June 2013. (<http://faculty.washington.edu/hgwolff/Doing%20business%20review%20panel%20report%20with%20signatures%20and%20Bibliography.pdf>).

### 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.