

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

**«ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ И РАДИОЭЛЕКТРОНИКИ» (ТУСУР)**

Кафедра автоматизации обработки информации (АОИ)

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Методические указания к практическим занятиям
и организации самостоятельной работы для студентов направления
«Государственное и муниципальное управление»
(уровень бакалавриата)

Сидоров Анатолий Анатольевич

Основы государственного и муниципального управления: Методические указания к практическим занятиям и организации самостоятельной работы для студентов направления «Государственное и муниципальное управление» (уровень бакалавриата) / А.А. Сидоров. – Томск, 2018. – 43 с.

© Томский государственный университет
систем управления и радиоэлектроники,
2018
© Сидоров А.А., 2018

СОДЕРЖАНИЕ

1 ВВЕДЕНИЕ	5
2 МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ К ПРОВЕДЕНИЮ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ.....	6
2.1 Практическое занятие «Государство как субъект общественных отношений»	6
2.2 Практическое занятие «Эволюция представлений в сфере государственного управления».....	7
2.3 Практическое занятие «Менеджмент в государственном и частном секторах: общее и особенное»	8
2.4 Практическое занятие «Целеполагание в государственном управлении»	9
2.5 Практическое занятие «Органы государственной власти и управления в Российской Федерации»	10
2.6 Практическое занятие «Государственная политика»	12
2.7 Практическое занятие «Управление изменениями в государственном управлении: пенсионная реформа».....	13
2.8 Практическое занятие «Федеративные отношения в России»	18
2.9 Практическое занятие «Проявления сепаратизма в современной истории Российской Федерации и его влияние на государственное управление».....	22
2.10 Практическое занятие «Модели изменения государственного управления»	22
2.11 Практическое занятие «Модели местного самоуправления»	24
2.12 Практическое занятие «Правовые основы местного самоуправления»	25
2.13 Практическое занятие «Территориальные основы местного самоуправления»	25
2.14 Практическое занятие «Вопросы местного значения»	27
2.15 Практическое занятие «Основные формы прямого волеизъявления граждан»	28
2.16 Практическое занятие «Организационные основы местного самоуправления»	29
2.17 Практическое занятие «Межмуниципальное сотрудничество» ..	30
2.18 Практическое занятие «Разработка проекта муниципальной программы».....	32

3 МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИИ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ.....	33
3.1 Общие положения	33
3.2 Проработка лекционного материала и подготовка к практическим занятиям	33
3.3 Темы теоретической части дисциплины, вынесенные для самостоятельной проработки.....	34
3.4 Индивидуальное задание «Совершенствование структуры территориального органа федерального органа исполнительной власти по группе типовых подразделений».....	35
3.5 Индивидуальное задание «Алгоритм изменения территориальной организации муниципальных образований субъекта Российской Федерации»	40
3.5 Подготовка к экзамену / зачету.....	42
4 РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ	43

1 Введение

«Основы государственного и муниципального управления» является учебной дисциплиной, в рамках которой раскрываются структурные особенности системы государственного и муниципального управления. Предметное поле дисциплины формируется на основе как общей теории и практики управления, так и специфических теоретико-нормативных механизмов, развивающихся в сфере публичного управления.

Целью проведения практических занятий и организации самостоятельной деятельности по дисциплине «Основы государственного и муниципального управления» является формирование и развитие профессионального базиса в области государственного и муниципального управления; отработка навыков индивидуальной и коллективной работы при решении профессиональных задач.

По результатам проведения практических занятий и самостоятельной деятельности студент должен знать основные тенденции развития государственного и муниципального управления; основные этапы развития государственного и муниципального управления как науки и профессии; особенности конституционного строя, форм государственного устройства, организации и функционирования системы органов государства и местного самоуправления в России; систему мер государственного и муниципального воздействия, направленных на улучшение качества и уровня жизни социальных групп; уметь ставить цели и формулировать задачи, связанные с реализацией профессиональных функций; использовать положения федерального и регионального законодательства, инструкции и нормативы; владеть общей методологией государственного и муниципального управления; навыками использования нормативных правовых актов, регулирующих сферу государственного и муниципального управления, для решения различных профессиональных задач, в том числе для разработки методических, справочных и иных материалов по вопросам области и объектов профессиональной деятельности.

2 МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ К ПРОВЕДЕНИЮ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ¹

2.1 Практическое занятие «Государство как субъект общественных отношений»

Цель: закрепление теоретического материала по ключевым характеристикам государства как субъекта отношений и мультиаспектного феномена.

Порядок проведения занятия и рекомендации по подготовке

В рамках занятия происходит обсуждение круга вопросов, связанных с понятием государства как сложного мультиаспектного образования, выступающего в роли ведущего субъекта общественных отношений. В ходе проведения занятия студентам предлагается ответить на следующие вопросы:

1. Дать определение форме правления. Перечислить и дать характеристику разным формам правления. Привести примеры государств с разными формами правления. Обозначить присущие каждой форме правления достоинства и недостатки, рассмотрев их в контексте современного и прогностического развития российской государственности.
2. Дать определение политическому режиму. Перечислить и дать характеристику разным политическим режимам. Привести примеры государств с разными политическими режимами. Обозначить присущие каждому режиму достоинства и недостатки, спроецировав их на разные сценарии развития государственности.

¹ При подготовке использовались задания, опубликованные в следующих изданиях:

Мальшева, М.А. Задания для самостоятельной работы студентов по дисциплине «Теория и механизмы современного государственного управления»: учеб.-метод. пособие / М.А. Мальшева; Санкт-Петербургский филиал Нац. исслед. ун-та «Высшая школа экономики». – СПб.: Отдел оперативной полиграфии НИУ ВШЭ – Санкт-Петербург, 2012. – 204 с.

Мальковец, Н.В. Практические занятия по изучению основ местного самоуправления: метод. указ. для преподавателей и студентов / Н.В. Мальковец. – Новокузнец. ин-т (фил.) Кемеров. гос. ун-та. – Новокузнецк: НФИ КемГУ, 2015. – 67 с.

Государственное и муниципальное управление в 2 ч. Часть 1. Государственное управление: учебник и практикум для академического бакалавриата / С.Е. Прокофьев [и др.]; под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина, Н.Н. Мусиновой. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 276 с.

Государственное и муниципальное управление в 2 ч. Часть 2. Муниципальное управление: учебник и практикум для академического бакалавриата / С. Е. Прокофьев [и др.]; под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина, Н.Н. Мусиновой. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 194 с.

3. Дать определение форме политико-территориального устройства устройства. Перечислить и дать характеристику их разным формам. Привести примеры государств с различными формами политико-территориального устройства. Рассмотреть сценарии развития России по разным моделям политико-территориального устройства, основываясь на авторитетных источниках.

2.2 Практическое занятие «Эволюция представлений в сфере государственного управления»

Цель: закрепление теоретического материала по вопросам развития мысли о государстве и государственном управлении.

Порядок проведения занятия и рекомендации по подготовке

Задание 1

Студенты представляют доклады (5–7 минут), сопровождаемые презентацией, с последующим обсуждением их содержания.

Примерная тематика докладов:

Теории возникновения государства (теологическая, патриархальная, договорная, органическая, насилия и др.).

Мыслители о государстве и управлении (античные философы о государстве: Платон, Аристотель; итальянские мыслители: Ф. Аквинский, Н. Макиавелли; английские мыслители о государстве: Т. Гоббс, Дж. Локк; немецкие философы о государстве: И. Кант, Г. Гегель; марксистская теория государства).

«Новое» государственное управление.

Задание 2

Определите особенности современных концепций государственного управления. Заполнить таблицу.

Позиция концепции	Концепция нового государственного менеджмента	Концепция «политических сетей»
Причина формирования концепции		
Основной акцент концепции		
Соотношение «политика – управление»		
Понятие «руководство»		
Оценка эффективности государственного управления		
Другое		

Чем отличается государственный менеджмент от государственного администрирования?

Каким концепциям противостоит концепция политических сетей?

Что общего в рассмотренных концепциях государственного управления?

2.3 Практическое занятие «Менеджмент в государственном и частном секторах: общее и особенное»

Цель: формирование представлений об особенностях системы публичного управления в контексте ассимиляции в ней корпоративных практик, посредством анализа сходств и различий подходов к менеджменту в государственном и частном секторах.

Порядок проведения занятия и рекомендации по подготовке

Задание 1

Заполнить таблицу, отразив различия во взглядах исследователей относительно отличительных черт менеджмента в государственном и частном секторах.

Характеристика	Государственный сектор	Частный сектор
Цели		
Ресурсы		
Источники финансирования		
Ответственность		

Сформулируйте общие черты менеджмента в государственном и частном секторах. Поясните ответ конкретными примерами.

Задание 2

Проанализируйте информацию: «Исследования эффективности в области теории менеджмента оказали серьезное влияние и на подходы к эффективности в сфере административно-государственного управления. Как пишут специалисты, здесь сложилось, по меньшей мере, два основных подхода или две парадигмы.

Первый из них исходит из того, что государственно-административное управление не столь кардинально отличается от менеджмента, чтобы заниматься разработкой особой теории эффективности в данной области. В этом случае считается возможным адаптация разработанных в теории менеджмента концепций эффективности к сфере государственно-административного управления. Как отмечал известный специалист в области теории административного менеджмента Г. Саймон, «в административном управлении и в управлении частной компаний требуются многие одинаковые навыки. Специалист по статистике мог

бы перейти из крупной страховой компании в статистическое управление Министерства труда в Вашингтоне и обнаружить, что его функции практически не изменились». Исходя из этого подхода, он далее определяет эффективность следующим образом: «В тех ситуациях, где мы готовы разделять средства и цели, мы можем определить эффективность как максимизацию достижения наших целей путем использования ограниченных нейтральных средств. Именно это значение термина имеет больше всего отношения к традиционной теории управления». Вместе с тем он отмечает сложность четкого определения в случае государственного управления понятия цели, которое в большой степени зависит от тех ценностей, которые мы разделяем, а ценности эти могут быть существенно различными.

В рамках второго подхода эффективность государственного управления рассматривается в контексте теории политического управления. При этом государственное управление анализируется не как управление в одной из разновидностей систем со специфическими целями, а как один из важных аспектов системы государства, включающий наряду с ним властный и нормативно-правовой аспекты. В соответствии с этим подходом, синтезирующим в себе системный, синергетический, деятельностный и бихевиористский подходы, государство и государственная власть должны рассматриваться в качестве особого рода систем».

С какой точкой зрения Вы согласны? Аргументируйте ответ.

2.4 Практическое занятие «Целеполагание в государственном управлении»

Цель: закрепление теоретического материала по вопросам целеполагания и стратегического планирования в государственном управлении.

Порядок проведения занятия и рекомендации по подготовке

Студентам предлагается изучить систему актуальных документов целеполагания и стратегического планирования Российской Федерации (Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

Найти определения понятиям «целеполагание», «стратегическое планирование». Определить перечень основных документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания на федеральном

уровне и на уровне субъекта РФ, ознакомиться с основными положениями. Выделить основные цели развития Российской Федерации.

2.5 Практическое занятие «Органы государственной власти и управления в Российской Федерации»

Цель: закрепление теоретического материала по элементам системы государственного управления в Российской Федерации.

Порядок проведения занятия и рекомендации по подготовке

Задание 1

Студентам предлагается найти ответы на следующие вопросы:

- Система органов исполнительной власти России. Органы исполнительной власти Российской Федерации. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Основные полномочия.
- Законодательная власть. Федеральный Парламент и представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Основные полномочия.
- Судебная власть. Система судов Российской Федерации.. Основные полномочия.
- Президент Российской Федерации.

В ответах на каждый вопрос следует делать ссылку на соответствующие нормативные правовые акты.

Задание 2

Изобразите схематически структуру органов государственной власти в Российской Федерации. Поясните, что обозначают отношения между элементами. Классифицируйте отношения и внесите пояснения в схему, отобразив каждый тип отношений по-разному (сплошные, пунктирные и т.п. линии).

Задание 3

Изобразите схематически структуру системы исполнительной власти на федеральном уровне, предварительно изучив статус Президента Российской Федерации; состав, порядок формирования, полномочия и организацию деятельности Правительства Российской Федерации; систему и структуру федеральных органов исполнительной власти.

Задание 4

Ознакомьтесь со структурой федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, предварительно изучив Указ Президента

Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»

Выберете одно федеральное министерство.

Изучите функции выбранного федерального министерства, закрепленные в положении об этом органе власти.

Если в процессе исследования у министерства были выявлены функции, свойственные другим типам органов исполнительной власти, необходимо пояснить, насколько целесообразным Вы считаете закрепление таких функций за данным министерством.

В случае выявления избыточных функций предложить варианты их преобразования, заполнив таблицу:

- ликвидации функции;
- сокращение масштаба исполнения функции;
- совершенствование процедуры реализации функции;
- передача функции другой государственной структуре (при ее сохранении на том же уровне госуправления);
- передача функции на другой уровень;
- передача функции саморегулируемым организациям;
- передача функции на аутсорсинг.

Избыточные функции	Преобразование избыточных функций

Задание 5

На примере Томской области рассмотреть систему органов государственной власти региона, определить полномочия законодательного (представительного) и исполнительных (в том числе высшего исполнительного) органов власти; выявить особенности проявления системы сдержек и противовесов на региональном уровне.

Для выполнения задания первоначально необходимо подобрать нормативные правовые акты, регулирующие соответствующие отношения. В качестве информационного ресурса можно воспользоваться справочно-правовыми системами, в том числе <http://kodeks.tomsk.gov.ru>.

Задание 6

В соответствии с п.2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, относится решение широкого круга вопросов. Проанализируйте этот перечень и сгруппируйте их по следующим направлениям: 1) общеэкономические вопросы; 2) финансовые вопросы; 3) отраслевые вопросы реального сектора; 4) вопросы развития отраслей социальной сферы; 5) вопросы землепользования; 6) вопросы безопасности; 7) вопросы охраны окружающей среды.

2.6 Практическое занятие «Государственная политика»

Цель: закрепление теоретического материала по вопросам формирования и реализации государственной политики в различных сферах жизни общества и государства.

Порядок проведения занятия и рекомендации по подготовке

Задание 1

Студенты представляют доклады (до 10 минут), сопровождаемые презентацией, с последующим обсуждением их содержания.

Перечень докладов

Государственное управление социальной сферой.

Государственная политика в области труда и занятости.

Социальная защита населения.

Управление общественной сферой.

При подготовке докладов необходимо определить базовые нормативные документы, лежащие в основе той или иной сферы общественных отношений, в том числе положения Конституции Российской Федерации, основополагающие федеральные законы, государственные программы.

Кроме того, следует рассмотреть деятельность профильных органов государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Задание 2

Ситуация. Формирование благоприятной среды жизнедеятельности является основной целью градостроительной политики в регионе.

В настоящее время площадь жилищного фонда в Свердловской области составляет более 97,8 млн кв. м, в том числе более 80,5 млн кв. м, или 82,3% в городах и поселках городского типа, и 17,3 млн кв. м, или 17,7% в сельской местности. На территории региона насчитывается более

109 тыс. многоквартирных домов, более 37 тыс. дворов. Детскими игровыми площадками оборудовано около 5 тыс. дворов, что составляет 14% от их общего количества. В населенных пунктах в свердловской области имеются 59 площадок для выгула животных, расположенных вне территории дворов с учетом обеспечения их доступности, что составляет менее 1% от требуемого количества (7000 площадок).

Анализ обеспеченности дворов элементами внешнего благоустройства показывает, что уровень их комфортности не отвечает современным требованиям жителей населенных пунктов в свердловской области. Следует также отметить и наличие проблем и в части технического содержания имеющихся дворовых сооружений и зеленых насаждений. В городах и населенных пунктах существуют бесхозные игровые и спортивные площадки, имеющие, как правило, высокий процент износа и представляющие угрозу для жизни и здоровья жителей. Однако даже учтенные спортивные площадки и корты имеют разрушение покрытия и бортового камня в 75% дворовых территорий, 63% детских игровых площадок не имеют ограждений от внутриквартальных проездов, 50% оборудованных и обустроенных дворовых территорий не отвечают требованиям и решениям современного комплексного благоустройства.

Задание. Данная проблема требует разработки государственной программы.

1. Определите основные функции заказчика государственной программы – Министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области.
2. Предложите три целевых индикатора государственной программы.
3. Предложите три мероприятия для включения в программу.
4. Определите источники финансирования государственной программы благоустройства. Охарактеризуйте способы их привлечения.

2.7 Практическое занятие «Управление изменениями в государственном управлении: пенсионная реформа»

Цель: закрепление теоретического материала по вопросам модернизации общественных отношений как сферы государственного управления.

Форма проведения: деловая игра в формате «Дебаты».

Рекомендации по подготовке к занятию

Перед студентами ставится задача: Правительство вносит законопроект о пенсионной реформе, состоящей в повышении пенсионного возраст-

та для женщин на 8 лет и на 5 лет для мужчин. Предложенная реформа вызвала неоднозначные оценки специалистов и резко негативную реакцию в российском обществе.

При подготовке к занятию необходимо осуществить поиск авторитетных источников, в которых с разных ракурсов рассматривался бы институт пенсионного обеспечения населения; оценить систему общественных отношений в стране по выделенной проблематике; собрать фактологическую базу, иллюстрирующую проблему, ее причины и последствия.

В качестве информационной основы целесообразно использовать не только печатные источники, но и аналитические и оценочные материалы средств массовой информации, специализирующихся на освещении текущей деятельности органов публичного управления.

Сущность технологии «Дебаты»

Образовательная технология «Дебаты» основана на диалоге двух сторон (команд, групп), целью которого является убеждение третьей стороны в правильности выдвигаемых ими аргументов.

Основные элементы технологии «Дебаты»

Тезис. Тезис формулируется в виде утверждения (например, «Повышение пенсионного возраста – объективная необходимость, обусловленная повышением качества жизни»).

Антитезис. Антитезис формулируется в виде утверждения, обратного тезису (например, «Повышение пенсионного возраста – антисоциальная инициатива»).

Утверждающая сторона (У). Сторона-участница, отстаивающая тезис.

Отрицающая сторона (О). Сторона-участница, отрицающая позицию утверждающей стороны, доказывающая неверность интерпретации фактов утверждающей стороны и несостоятельность представляемых ими аргументов.

Аргументы. Доказательства в пользу тезиса / антитезиса для утверждающей / отрицающей стороны.

Поддержка. Свидетельства (цитаты, факты, статистические данные, мнения экспертов), подтверждающие позицию утверждающей / отрицающей стороны. Например, Вы говорите, что назначаемый губернатор более эффективно управляет экономикой региона, так как несет личную ответственность перед Президентом РФ. Это хороший аргумент в пользу назначаемости губернаторов. Для того чтобы доказать, что этим аргументам можно верить, вы показываете, например, динамику статистических

показателей, характеризующих развитие регионов – физическое свидетельство сопровождает аргумент. В технологии «Дебаты» свидетельства добываются путем исследования.

Перекрестные вопросы. Вопросы, задаваемые участниками утверждающей стороны отрицающей стороне и наоборот. Они могут быть использованы как для разъяснения позиции, так и для выявления потенциальных ошибок у противника.

Таймкипер. Участник, следящий за соблюдением регламента проведения. Он записывает время, использованное спикером, и фиксирует продолжительности таймаутов для каждой команды. С помощью специальных карточек таймкипер предупреждает команды о том, что до окончания выступления (подготовки) осталось 2 минуты; 1 минута и 30 секунд. И подает сигнал об окончании времени выступления (подготовки).

Судьи. Участники, оценивающие аргументацию утверждающей и отрицающей сторон. Оценка может быть произведена с помощью протокола, приведенного в Приложении А.

Процессуальный аспект технологии «Дебаты»

В Дебатах участвуют две команды. В публичном диалоге их представляют по три игрока. Игроки в командах называются спикерами. Соответственно команде они называются первый, второй и третий спикеры утверждающей команды: У1, У2, У3; и первый, второй и третий спикеры отрицающей команды: О1, О2, О3.

В ходе игры спикеры поочередно выступают с речами, чтобы продемонстрировать судьям большую убедительность позиции своей команд по сравнению с позицией оппонентов.

Кроме выступлений спикеров, в игре есть раунды перекрестных вопросов, когда спикер команды оппонентов задает выступившему спикеру вопросы для уточнения каких-либо моментов речи или для принижения приведенной аргументации.

Регламент и правила проведения занятий предусматривают следующий порядок время выступлений:

Выступающий	Время выступления
У1	4 минуты
Вопросы О3 к У1	4 минуты
О1	4 минуты
Вопросы У3 к О1	4 минуты
У2	5 минут
Вопросы О1 к У2	4 минуты
О2	5 минут

Выступающий	Время выступления
Вопросы У1 к О2	4 минуты
У3	3 минуты
О3	3 минуты

Содержательно роли спикеров выглядят следующим образом:

Выступающий	Роль спикера
У1	<ul style="list-style-type: none"> – представляет утверждающую команду; – формулирует тему дебатов, показывает её актуальность; – заявляет позицию своей команды; – объясняет ключевые понятия темы; – выдвигает в организованной форме все аргументы утверждающей команды, затрагивающие наиболее важные аспекты тематики
Вопросы О3 к У1	<ul style="list-style-type: none"> – О3 задает перекрёстные вопросы У1 с целью принизить значение аргументов У1; – У1 отвечает на вопросы (переход «на личности», дискуссия во время раунда вопросов не допускаются)
О1	<ul style="list-style-type: none"> – представляет отрицающую команду; – формулирует тезис отрицания; – в общем принимает определения, предложенные утверждающей командой (дебаты по определениям запрещены); – опровергает аргументы, представленные У1, выдвигает в организованной форме все аргументы отрицающей команды.
Вопросы У3 к О1	<ul style="list-style-type: none"> – У3 задаёт перекрёстные вопросы О1 с целью принизить значение аргументов О1; – О1 отвечает на вопросы (переход «на личности», дискуссия во время раунда вопросов не допускаются).
У2	<ul style="list-style-type: none"> – опровергает аргументы, представленные О1; – восстанавливает аргументы утверждающей команды, усиливает утверждающую линию, представляя новые доказательства (новые аргументы не приводятся!).
Вопросы О1 к У2	<ul style="list-style-type: none"> – О1 задает перекрёстные вопросы У2 с целью принизить значение аргументов и доказательств У2; – У2 отвечает на вопросы (переход «на личности», дискуссия во время раунда вопросов не допускаются)
О2	<ul style="list-style-type: none"> – Опровергает аргументы, представленные утверждающей стороной; – Восстанавливает аргументы отрицающей команды, усиливает отрицающую линию, представляя новые доказательства (новые аргументы не приводятся!).
Вопросы У1 к О2	<ul style="list-style-type: none"> – У1 задает перекрёстные вопросы О2 с целью принизить значение аргументов и доказательств О2; – О2 отвечает на вопросы (переход «на личности», дискуссия во время раунда вопросов не допускаются).
У3	<p>Представляет финал игры с целью усиления утверждающей линии:</p> <ul style="list-style-type: none"> – выделяет наиболее важные области столкновения позиций команд;

Выступающий	Роль спикера
	<ul style="list-style-type: none"> – проводит сравнительный анализ позиций сторон по ключевым вопросам и объясняет, почему приводимые утверждающей командой аргументы более убедительны. – делает эффективное заключение.
ОЗ	<p>Представляет финал игры с целью усиления отрицающей линии:</p> <ul style="list-style-type: none"> – выделяет наиболее важные области столкновения позиций команд; – проводит сравнительный анализ позиций сторон по ключевым вопросам и объясняет, почему приводимые отрицающей командой аргументы более убедительны. – делает эффективное заключение.

Каждая команда имеет право взять на протяжении игры время на подготовку к выступлению – таймаут – не более 2-х минут на каждую подготовку, общая продолжительность таймаута для команды – 8 минут.

Порядок проведения занятия

1. Студентам предлагается тема занятия.
2. Определяется цель занятия и методика его проведения.
3. Объясняется технология проведения Дебатов, выясняется, имеют ли студенты опыт участия в Дебатах, выдается регламент проведения.
4. Студентам предлагается выделить тезис и антитезис в соответствии с темой Дебатов и темой занятия.
5. Студентам предлагается разделиться на две группы и для каждой группы уточняется тезис (антитезис). Назначаются судьи и таймкипер.
6. Определяется регламент проведения Дебатов.
7. По завершению обсуждения предлагается выбрать в каждой команде по 3 спикера и приступить непосредственно к проведению дебатов.
8. В ходе проведения дебатов необходимо обеспечить корректное поведение спикеров.
9. По окончании дебатов предлагается выслушать мнение и оценки судей.
10. Преподаватель оценивает ход дебатов и соответствие студентов выбранным ролям.
11. Проводится совместный со студентами анализ проведенного занятия.

2.8 Практическое занятие «Федеративные отношения в России»

Цель: закрепление теоретического материала по вопросам разграничения полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации.

Теоретические основы

В отношениях центра и регионов в постсоветский период можно выделить несколько периодов:

- 1) «парад суверенитетов»;
- 2) договорной;
- 3) асимметричной федерации;
- 4) централизации.

Первый этап – «парад суверенитетов» – длится с 12 июня 1990 г. по 31 марта 1992 г., т.е. от момента принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР до подписания Федеративного договора. 12 июня 1990 г. Первый Съезд народных депутатов РСФСР принимает Декларацию о государственном суверенитете РСФСР. 6 августа 1990 г. глава Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцин сделал в Уфе заявление: «берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить». Данные события дали толчок появлению аналогичных деклараций у автономных республик и областей РСФСР. С августа по октябрь 1990 г. происходит «парад суверенитетов» автономных республик и областей. Первая декларация о суверенитете была принята Северной Осетией в 1990 г. Татарстан утвердил свою декларацию вторым – 30 августа 1990 г. 11 октября 1990 г. была принята декларация о государственном суверенитете Башкортостана. Последним из республик в мае 1991 г. принял свою декларацию о суверенитете Дагестан. В этих документах автономные республики и области в той или иной форме заявили о своем государственном суверенитете (декларации принимали республиканские верховные советы, избранные на первых в стране альтернативных демократических выборах в марте 1990 г.). В этих декларациях республики использовали новые названия, из которых изымалось слово «автономная». Автономные республики и области, таким образом, провозглашали более высокий статус советских социалистических республик, 35 аналогичный тому, который имели союзные республики. Вопрос о полной государственной независимости и выходе из состава РСФСР, как правило, не ставился. Отношения с федеральным центром предполагалось урегулировать путем заключения с ним новых договоров. Таким образом, в августе-октябре 1990 года большин-

ство автономных республик и областей провозгласили себя советскими социалистическими республиками в составе РСФСР.

Второй этап – с 31 марта 1992 по 15 февраля 1994, т.е. от подписания Федеративного договора до заключения первого Договора о разграничении полномочий. Федеративный договор – это акт внутригосударственного действия, который заключается между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов федерации. Федеративный договор включил в себя три договора о разграничении полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации: с республиками; с краями, областями и городами федерального значения (Москва и Санкт-Петербург); с автономными областями и округами. Все три договора вместе именовались как «Федеративный договор».

Подписание Федеративного договора было необходимо для урегулирования конфликта между общероссийским законодательством и декларациями о государственном суверенитете республик в составе Российской Федерации. В соответствии с Федеративным договором, республики приобрели больше прав и полномочий, чем края и области. В частности, Федеративный договор зафиксировал, что земля и ее недра, воды, растительный и животный мир являются достоянием (собственностью) народов, проживающих на территории соответствующих республик. Это связано с тем, что республики разыгрывали национальную карту в игре против федерального центра. Значимость этнического фактора подкреплялась апелляцией к международным нормам о праве наций на самоопределение. Как следствие, области и края захотели получить такие же права. Начался процесс «республиканизации», 36 который в 1993 г. затронул ряд крупных российских областей. Данные регионы стремились повысить свой статус и полномочия до уровня, который получили республики. Наиболее ярким примером является провозглашение Уральской республики, которую пытались создать на базе Свердловской области.

Еще одним политическим достижением Федеративного договора явилось то, что он повысил статус административно-территориальных единиц до уровня субъектов РФ. Иными словами, Федеративный договор, наряду с республиками и автономными образованиями, признал в качестве субъектов Федерации края, области и такие города, как Москву и Санкт-Петербург. Федеративный договор открыл новый этап в развитии федеративных отношений. Его важнейшей составляющей стали двусторонние договоры между федеральным Центром и регионами, определившие взаимосогласованный объем прав и обязанностей.

Третий этап начался 15 февраля 1994 г. и продлился до мая 2000 г. В феврале 1994 г. был подписан Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан. В этот период получила широкое распространение практика заключения двухсторонних договоров и соглашений между федеральным Центром и субъектами РФ. Договор о разграничении полномочий – двустороннее соглашение между органами государственной власти России и органами государственной власти конкретного субъекта. В Договоре о разграничении полномочий с Татарстаном отсутствует положение о том, что Татарстан является республикой в составе РФ, признание верховенства Конституции РФ и федерального законодательства на территории республики. К исключительному ведению Татарстана Договор отнес вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами.

Договорная практика взаимоотношения между федеральным центром и регионами была обусловлена следующими причинами: 1) спецификой географического положения и экономических условия ряда субъектов РФ; 2) спецификой сложившихся взаимоотношений между РФ и регионами; 3) фактическим неравноправием одних субъектов по отношению к другим (например, краем и областей по отношению к республикам); 4) тяготами переживаемого переходного периода.

Четвертый этап (с мая 2000 г. и по настоящее время) – этап централизация федеративных отношений. В.В. Путин начал ограничивать политические возможности региональных элит, проигравших борьбу за федеральную власть в 1999 г. (они поддерживали и участвовали в деятельности блока «Отечество – Вся Россия»).

Ради их ослабления были предприняты институциональные изменения, совокупность которых можно назвать реформой федеративных отношений. Приоритетной стала рассматриваться задача по ослаблению власти глав регионов и установлению контроля за деятельностью региональных властей. Начало этому этапу было положено созданием семи федеральных округов. В каждый назначался полномочный представитель Президента РФ.

Второй шаг на пути реформирования российской государственности был связан с изменением порядка формирования Совета Федерации. Согласно новому порядку, представитель от регионального парламента избирается депутатами законодательного органа региона, а представитель от исполнительного органа власти субъекта РФ назначается главой региона. Согласно старому порядку, в Совет Федерации входили председа-

тель регионального парламента и глава региона по должности. Иными словами, принцип должностного формирования верхней палаты был заменен принципом делегирования. Таким образом, в результате реформы из состава Совета Федерации были выведены региональные лидеры и заменены представителями законодательной и исполнительной власти субъектов.

Следующим шагом стало изменение порядка назначения и освобождения от должности руководителей региональных органов внутренних дел в 2000–2001 гг. При Путине федеральная власть посчитала, что ресурсом МВД должна в первую очередь распоряжаться и пользоваться она сама, что вертикаль исполнительной власти немислима без правоохранительной вертикали и конкретно «милицейской» вертикали. Первым шагом стало изъятие у регионалов права согласовывать освобождение от должности руководителей органов внутренних дел. Так, губернаторов лишили формального права защищать «главных милиционеров» в случае, если федеральное МВД решит их снять.

Четвертым шагом стало наделение президента правом снимать с должности избранных населением глав регионов и распускать региональные парламента в случае подтвержденного судом нарушения ими федерального законодательства. Кремль не собирался устраивать массовую расправу с регионалами. Его интересовала смена правил игры в принципе, не ротация, а подчинение.

Отмена прямых выборов глав регионов. В 2004 г. был принят закон, по которому прямые выборы глав регионов были отменены и заменены на особый порядок «наделения полномочиями». Решение о наделении гражданина полномочиями главы региона принимается региональным парламентом по представлению Президента РФ. Глава государства предлагает только одну кандидатуру. В случае двукратного отклонения региональным парламентом предложенной кандидатуры Президент РФ вправе распустить законодательный орган и назначить исполняющего обязанности губернатора. Главные итоги реформы федеративных отношений таковы: 1) реформа поспособствовала складыванию единого правового пространства на территории страны; 2) региональное законодательство полностью было приведено в соответствие с федеральным законодательством; 3) ликвидировано влияние, выходящее за пределы Конституции, региональных элит на ход принятия решений на общенациональном уровне; 4) построение исполнительной вертикали власти привело к установлению политического и экономического контроля федерального центра над регионами; 5) укрепление властной вертикали способствовала повышению управляемости страной.

Порядок проведения занятия и рекомендации по подготовке

Занятие можно провести в двух формах: в форме круглого стола, где студенты могут высказывать свою точку зрения по проблемным вопросам. Подготовка к такому семинару предполагает самостоятельную проработку литературы по теме. Второй вариант – в формате развернутой беседы. Оно предполагает подготовку всех студентов по каждому вопросу с единым для всех перечнем литературы; выступления студентов и их обсуждение.

Вопросы для обсуждения:

1. Россия – это конституционная или договорная федерация?
2. Отмена прямых выборов губернаторов: за и против.
3. Договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами РФ: решение или порождение проблем?

2.9 Практическое занятие «Проявления сепаратизма в современной истории Российской Федерации и его влияние на государственное управление»

Цель: закрепление теоретического материала по проблемам суверенитета, единства и территориальной целостности государства.

Порядок проведения занятия и рекомендации по подготовке

Студентам предлагается разделиться на группы и выполнить групповое задание.

Задание: реальный пример проявления сепаратизма в современной истории Российской Федерации. Определить основные предпосылки и мотивы состоявшегося (или возможного) отделения. Перечислить положительные и отрицательные стороны такого обособления, возможные (последовавшие) последствия.

В качестве примеров проявления сепаратизма можно рассмотреть этнический сепаратизм (Северный Кавказ, Татарстан), территориальный сепаратизм (Свердловская область – Уральская республика), смешанный – этно-территориальный сепаратизм (Сибирь, Дальний Восток).

Данное занятие базируется на материалах практического занятия «Федеративные отношения в России».

2.10 Практическое занятие «Модели изменения государственного управления»

Цель: формирование перспективного государственного мышления.

Порядок проведения занятия и рекомендации по подготовке

Занятие проводится в форме деловой игры. Перед началом проводится общее информирование о текущей ситуации (информирование осуществляется студентами, которым предварительно было выдано соответствующее задание): состояние политической сферы в России; состояние политической сферы в мире; экономическая ситуация в стране и мире. Формат информирования: доклад на 5 минут.

Дальнейшая работа проводится в малых группах:

группа 1 – представители либеральной (монетаристской) модели государственного управления, отстаивающие необходимость неограниченного рынка и невмешательство государства в экономику, сторонники концепции «минимального государства»

группа 2 – представители командно-административной системы управления, отстаивающие необходимость расширения сферы государственного регулирования, жесткого централизованного управления и всеобщего планирования

группа 3 – эксперты, оценивающие результаты реформирования системы государственного управления в России на современном этапе.

Ход деловой игры:

1. Во время игры каждая команда садится отдельно. Затем каждая команда делает для других групп сообщение (8–10 минут), обосновывая приоритетность своего способа функционирования системы государственного управления. Во время выступлений команды должны подтверждать свои теоретические положения примерами из истории России и других стран. Каждая команда выступает со своим видением роли и значения государства, системы и органов государственного управления в процессе общественного развития. Затем каждая команда отвечает на вопросы других команд и жюри, выявляя наиболее эффективные способы государственного управления, определяя их достоинства и недостатки.

Жюри выставляет оценки каждой команде и каждому выступающему.

2. Свободная дискуссия между командами и между отдельными студентами по проблематике административного реформирования системы государственного управления в современной России. Обучающиеся должны показать, в каком направлении движется административное реформирование, и какие актуальные проблемы системы государственного управления при этом решаются. Участники дискуссии должны получить знания о том, от какой модели государственного управления Россия вынуждена была отказаться и к какой модели государственного управления

необходимо стремиться при помощи механизма административного реформирования, учитывая российский и зарубежный опыт.

3. Жюри выставляет общие оценки, объявляет их и подводит теоретические и практические итоги деловой игры.

2.11 Практическое занятие «Модели местного самоуправления»

Цель: закрепление теоретического материала по основным моделям местного самоуправления.

Порядок проведения занятия и рекомендации по подготовке

1. По теме занятия студентам предлагается подготовить доклады о системах местного самоуправления в зарубежных странах (Англия, Германия, Франция, Дания, Бельгия, США и др.).

2. Сравнительная характеристика континентальной и англосаксонской (французской) моделей проводится на основе прослушанных докладов о системах местного самоуправления в зарубежных странах.

Студентам необходимо выделить основные параметры для сравнения двух моделей. Такими параметрами могут быть:

наименование органов местного самоуправления;

способы формирования органов местного самоуправления, избрания должностных лиц;

взаимоотношения местных органов власти с региональными и федеральными органами (местного самоуправления и государства);

степень контроля со стороны государства за деятельностью органов местного самоуправления;

перечень вопросов местного значения;

определение территории, на которой осуществляется местное самоуправление;

иные характеристики.

По каждому параметру в ходе обсуждения выделяются общие черты, отличия, особое внимание уделяется национальным и историческим особенностям.

2.12 Практическое занятие «Правовые основы местного самоуправления»

Цель: формирование и развитие навыков работы с нормативными актами, устанавливающими правовые основы местного самоуправления.

Порядок проведения занятия и рекомендации по подготовке

Прочтите внимательно одну из статей устава Вашего муниципального образования. Составьте перечень муниципальных актов, которые должны быть приняты в развитие данной статьи.

Пример.

Статья 5. Почетные звания и знаки города Томска.

1. Статус, порядок и условия присвоения почетных званий и знаков города Томска устанавливаются нормативным правовым актом Думы.

2. Высшим знаком признательности жителей города Томска лицу, внесшему выдающийся вклад в развитие города Томска, защиту его среды и укрепление его авторитета в Российской Федерации и мировом сообществе, является звание «Почетный гражданин города Томска».

3. Иные звания и знаки, вручаемые от имени города Томска, устанавливаются нормативным правовым актом Думы.

В развитие данной статьи необходимо принять следующие нормативные акты города:

положение о почетных званиях города Томска;

положение о знаках (о символике) города Томска;

положение о порядке присвоения звания «Почетный гражданин города Томска»;

регламент работы Думы города Томска.

2.13 Практическое занятие «Территориальные основы местного самоуправления»

Цель: закрепление теоретического материала по вопросам формирования и изменения границ муниципальных образований.

Порядок проведения занятия и рекомендации по подготовке

Задание 1

В состав сельского поселения Н входит пять населенных пунктов. Численность населения в этом поселении за последние три года уменьшилась с 1055 до 916 человек. При этом в результате пожара значительно

снизилась численность населения одного из населенных пунктов и в настоящее время составляет 22 человека. В связи с этим органы местного самоуправления обратились в законодательный орган субъекта Российской Федерации с инициативой изменения границ поселения Н. Однако получили отказ.

Правомерно ли обращение органов местного самоуправления сельского поселения Н в законодательный орган субъекта Российской Федерации с этой инициативой?

Является ли достаточным основанием изменение численности населения данного поселения для инициации процедуры изменения границ сельского поселения Н?

Какой должна быть процедура изменения границ сельских поселений?

Задание 2

Губернатор области внес в законодательный (представительный) орган государственной власти области на утверждение свое постановление об упразднении двух сельских поселений как не обладающих достаточными материальными и финансовыми ресурсами для осуществления функций местного самоуправления и о включении указанных поселений в состав соседних городских поселений. В сопроводительном письме губернатор уточнил: итоги социологических опросов в обоих сельских поселениях показали, что подавляющее число жителей согласны с упразднением их поселений.

Дайте анализ описанных действий. Каков законодательно закрепленный порядок упразднения муниципальных образований?

Задание 3

Депутаты городского муниципального Совета городского поселения «А» обратились в Областную Думу с инициативой о придании городскому поселению статуса городского округа. К своему заявлению они приложили результаты опроса жителей поселения, выразивших согласие на преобразование его статуса, а также решение представительного органа муниципального района, в состав которого входит данное поселение, о согласии на наделение городского поселения «А.» статусом городского округа. Однако областная дума отказала в рассмотрении данной инициативы на том основании, что к решению представительного органа муниципального района не приложены результаты опроса жителей муниципального района по данному вопросу.

Обоснован ли отказ Областной Думы в удовлетворении заявления городского муниципального совета? Каков порядок изменения статуса

городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа?

2.14 Практическое занятие «Вопросы местного значения»

Цель: закрепление теоретического материала по вопросам местного значения.

Порядок проведения занятия и рекомендации по подготовке

В ходе проведения практикума студенты делятся на несколько групп, в каждой группе работают 2–3 человека. Каждая группа получает собственный вопрос местного значения городского округа (муниципального района, поселения, внутригородского района) в соответствии со статьями 14, 15 и 16 ФЗ-131.

Практикум проводится по следующей схеме.

1. Студенты выбирают (или получают) вопрос местного значения одного из типов муниципальных образований.

2. В соответствии с полученным заданием студентам необходимо составить алгоритм исполнения органами местного самоуправления вопроса местного значения. За основу алгоритма необходимо принять следующую схему:

правовое обеспечение вопроса: необходимые акты федерального уровня; необходимые акты регионального уровня; акты, принимаемые муниципалитетом (какой орган и какой именно правовой акт);

как предусматривается финансирование исполнения вопроса;

организационное исполнение: кто возглавляет работу по исполнению вопроса местного значения; какие создаются структуры в исполнительных органах власти, какие обязанности возлагаются на эти структуры, как привлекается население к решению проблем; какие создаются муниципальные предприятия и учреждения, что они делают, какие услуги оказывают, в каком порядке;

каковы ожидаемые результаты исполнения органами местного самоуправления вопроса местного значения.

3. После 30–40 минут работы каждая группа представляет собственный проект алгоритма исполнения вопроса местного значения, отвечает на вопросы слушателей.

4. После выступления групп проходит дискуссия, определяются и формулируются общие закономерности исполнения вопросов местного

значения, особенности исполнения некоторых вопросов в зависимости от типа муниципального образования.

2.15 Практическое занятие «Основные формы прямого волеизъявления граждан»

Цель: закрепление теоретического материала по основным формам прямого волеизъявления граждан.

Порядок проведения занятия и рекомендации по подготовке

По теме занятия студентам предлагается обсудить кейс.

В качестве материала для анализа (кейс) предлагается статья «Референдум «не пройдет»?», опубликованная в газете «Местное самоуправление» № 10 (217), октябрь 2011 г.

Референдум «не пройдет»?

18 октября депутаты «Единой России» Обнинского горсобрания заблокировали проведение городского референдума против строительства стеклотарного завода.

Они «не пропустили» через ОГС вопросы двух инициативных групп граждан.

Интересно при этом, что одна из групп позиционировала себя как партийная группа «ЕР» и состоит исключительно из партийцев. «Злонамеренная» оппозиция, уже полтора года отстаивающая город от вредного производства, которое упорно «всаживают» под окна жилых домов первые губернские и городские руководители (члены «ЕР»), утверждает, что в основе «партийной инициативы» лежала идея запустить агитаторов «ЕР» в квартиры горожан под благовидным предлогом сбора подписей для референдума. Но в процесс согласно собственному графику действий включились настоящие граждане, оппозиционные депутаты и другие партии. И партийная инициатива на глазах недоумевающих жителей срочно «перекрасилась» в начинание группы инициативных граждан, правда, все-таки, членом «ЕР».

При этом отказ согласовать почти одинаковые формулировки вопроса референдума инициативных групп, представители «ЕР» объясняют исключительно заботой о том, чтобы «политические провокаторы» не «угробили» борьбу населения против стеклозавода неудачной формулировкой.

Вопрос «Считаете ли вы, что в целях охраны окружающей среды необходимо отказаться от размещения завода по производству стеклянной тары на территории города Обнинска?», по их мнению, не является вопросом местного значения, допускает множественное толкование и не влечет очевидных правовых последствий.

Однако предложение независимых депутатов самому городскому Собранию выйти с инициативой референдума совместно с главой администрации города – раз уж в горсобрании впервые достигнуто столь трогательное единодушие, также отвергнуто – вопрос не удалось внести в повестку дня заседания ОГС.

Город активно обсуждает состоявшееся заседание, видеозапись которого размещена на городском сайте Вобнинске.ру.

А инициативные группы оттачивают новую формулировку вопроса и готовятся идти в суд.

1. Почему нельзя провести референдум?
2. Можно ли провести местный референдум по вопросам государственного значения?
3. Каковы законодательно установленные нормы проведения местного референдума?
4. Предложите тематику и сформулируйте вопрос для проведения референдума в вашем муниципальном образовании.
6. Составьте алгоритм оформления инициативы, подготовки и проведения местного референдума по предложенному Вами вопросу.

2.16 Практическое занятие «Организационные основы местного самоуправления»

Цель: закрепление теоретического материала по теме, навыков работы и получения необходимой информации из нормативных документов и ресурсов сети Интернет.

Порядок проведения занятия и рекомендации по подготовке

Задание 1

Составьте схему процедуры конкурса на замещение должности главы администрации городского округа: от назначения конкурса и формирования комиссии до подведения итогов и подписания контракта (напишите последовательность действий). Учтите, что глава назначается по контракту.

Задание 2

Заполните таблицу: напишите достоинства и недостатки разных организационно-правовых форм местного самоуправления. Устно ответьте на вопрос: по каким критериям можно проводить сравнение?

Признак	Сильный исполнительно-распорядительный орган	Сильный представительный орган	Комиссионная форма
Достоинства			
Недостатки			

Задание 3

В городскую Думу должно быть избрано 25 депутатов. Через четыре дня после избрания в Думу 20 депутатов была созвана городской избирательной комиссией первая сессия. О времени и месте ее проведения было сообщено депутатам за 4 дня до сессии. На сессию совета прибыло 12 депутатов.

Какие допущены нарушения при подготовке сессии?

Задание 4

Мэр города Нижнего Тагила, избранный непосредственно населением на выборах, допускал неоднократные нарушения финансовой дисциплины. Нарушения были вскрыты в ходе проверок, проводимых контрольным управлением Президента Российской Федерации, и доведены до сведения Президента Российской Федерации. За допущенные нарушения финансовой дисциплины, несоблюдение норм действующего законодательства Президент своим указом освободил мэра города Нижнего Тагила от занимаемой должности. Дайте анализ ситуации. Какие меры могут быть применены к мэру? Оцените данное предложение.

2.17 Практическое занятие «Межмуниципальное сотрудничество»

Цель: закрепление теоретического материала по вопросам межмуниципального сотрудничества.

Порядок проведения занятия и рекомендации по подготовке

В ходе проведения практикума студенты вместе с преподавателем моделируют схему создания межмуниципальной хозяйственной организации посредством анализа проблемной ситуации.

Алгоритм создания такой организации подразумевает такие шаги, как описание ситуации, формулирование проблемы, анализ ресурсов,

последовательность конкретных действий и анализ полученных результатов.

Алгоритм анализа проблемной ситуации, используемый в практикуме, выглядит следующим образом:

- 1 шаг – описание сложившейся ситуации;
- 2 шаг – осознание возникшей проблемы и постановка цели;
- 3 шаг – анализ задач и имеющихся ресурсов;
- 4 шаг – создание инициативной группы;
- 5 шаг – оглашение проблемы;
- 6 шаг – разработка программы действий (в том числе, организационное оформление);
- 7 шаг – реализация действий;
- 8 шаг – анализ результатов.

Далее студенты делятся на 3–4 группы. Каждая группа выбирает собственную проблемную ситуацию из реально существующих в агломерациях, регионе и т.д. и составляет проект решения проблемы с использованием представленного алгоритма.

Практикум проводится по следующей схеме.

1. Выявление общих проблем, существующих в муниципалитетах, постановка конкретных целей и анализ имеющихся у каждого муниципального образования ресурсов для разрешения этих проблем.

На этом этапе важно точно сформулировать проблему, чтобы не возникли трудности со сбором реальных идей и предложений, разработкой программы действий.

2. Разработка программы объединения муниципалитетов, создания организации с участием представителей местных властей, бизнеса, муниципальных и общественных организаций и т. д. На этом этапе необходимо смоделировать ситуацию, когда представителям различных структур необходимо найти общий язык, выявить возможность совместных действий.

3. Каждая группа представляет собственный проект создания межмуниципальной хозяйственной организации, отвечает на вопросы слушателей.

4. После выступления групп проходит дискуссия, определяется степень успешности использования системного подхода для анализа и решения проблемных ситуаций. Необходимо обсудить, какие возможности

сотрудничества и решения острых проблем открывают организации межмуниципальной хозяйственной кооперации.

2.18 Практическое занятие «Разработка проекта муниципальной программы»

Цель: закрепление теоретического материала по вопросам целеполагания на муниципальном уровне.

Порядок проведения занятия и рекомендации по подготовке

Порядок проведения занятия

1) Студентам предлагается объединиться в несколько групп (по 3–4 человека), выявить и обосновать общественную проблему, решение которой находится в ведении выбранного муниципального образования, сформулировать объект и предмет исследования.

2) Составить проект муниципальной программы по решению намеченной проблемы, обозначить название программы, цели и задачи, сроки реализации и основные целевые показатели и индикаторы, этапы реализации и основные мероприятия. Оформить данные положения в таблицы, приведенные ниже.

Наименование показателя	Единицы измерения	Значение показателя		
		1 этап	2 этап	...

Задача 1 - ...		
Мероприятие №1 - ...		
Сроки	Ответственное лицо/орган/исполнитель	Работа/функции
Мероприятие №2 - ...		

3) Работа оформляется в письменном виде. По окончании работы в группе студенты защищают свои проекты перед аудиторией. По итогам защиты производится обсуждение, ответы на вопросы аудитории.

3 МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ОРГАНИЗАЦИИ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ

3.1 Общие положения

Целями самостоятельной работы являются систематизация, расширение и закрепление теоретических знаний в области различных аспектов системы государственного и муниципального управления.

Самостоятельная работа студента по дисциплине «Основы государственного и муниципального управления» включает следующие виды деятельности:

- 1) проработка лекционного материала;
- 2) подготовка к практическим занятиям;
- 3) выполнение индивидуальных работ;
- 4) самостоятельное изучение тем теоретической части курса;
- 5) подготовка к экзамену / зачету.

В ходе самостоятельной работы студент, ориентируясь на изложенные рекомендации, планирует свое время и перечень необходимых работ в зависимости от индивидуальных психофизических особенностей. Формат самостоятельной работы студентов может отличаться в зависимости от формы обучения и объема аудиторной работы.

3.2 Проработка лекционного материала и подготовка к практическим занятиям

Для качественного усвоения учебного материала целесообразно осуществлять проработку лекционного материала, которая направлена как на систематизацию имеющегося материала, так и на подготовку к освоению практических аспектов, связанных с содержанием дисциплины.

Проработка лекционного материала включает деятельность, связанную с изучением рекомендуемых преподавателем источников, в которых отражены основные моменты, затрагиваемые в ходе лекций. Кроме того, важное место отведено работе с собственноручно составленным конспектом лекций. При конспектировании во время лекции помните, что не следует записывать все, что говорит и/или демонстрирует лектор: старайтесь выявить главное и записать только это. Цель конспекта – формирование целостного логически выстроенного взгляда на круг вопросов, затрагиваемых в ходе изучения соответствующей темы, а не механическая фиксация текстовой и графической информации.

Во внеаудиторное время проработка лекционного материала может быть выстроена в двух основных форматах:

а) отработка прослушанной лекции (прочтение конспекта и рекомендованных преподавателем источников с сопоставлением записей) и восполнение пробелов, если они имелись (например, если студент не понял чего-то, не успел записать);

б) прочтение перед каждой последующей лекцией предыдущей, дабы не тратилось много времени на восстановление контекста изучения дисциплины при продолжающейся или связанной теме.

В ходе проработки лекционного материала обращайте внимание на контрольные вопросы, которые, как правило, имеются в конце каждой темы учебника (учебного пособия). Отвечая на них, можно сделать вывод о степени понимания материала. Если ответы на какие-то вопросы вызвали затруднения, то следует предпринять еще одну попытку изучения отдельных вопросов.

При подготовке к практическому занятию необходимо заранее изучить методические рекомендации по его проведению, обратить внимание на цель, формат и содержание занятия. Если какие-то моменты вызвали дополнительные вопросы, целесообразно обратиться к содержанию лекционного материала, рекомендациям преподавателя по изучению теоретической части курса (рекомендуемым источникам) или за личной консультацией. В ходе подготовки к практическим занятиям может потребоваться обращение к различным источникам. Проявляйте инициативу и самостоятельность в данном вопросе. При этом следует пользоваться только авторитетными изданиями, как печатными, так и электронными.

3.3 Темы теоретической части дисциплины, вынесенные для самостоятельной проработки

Самостоятельной проработке подлежат следующие вопросы:

1. Зарубежный опыт организации государственного управления (Франция, США, Великобритания, Германия, Япония, Испания, Италия).

2. Зарубежный опыт организации местного самоуправления (Великобритания, Германия, Япония, Испания, Италия)

3. Система и процесс государственного и муниципального регулирования (управления) в одной из сфер жизнедеятельности (образование, здравоохранение, ЖКХ, транспорт, строительство, дорожное строительство, сельское хозяйство, культура, социальная защита, спорт и физическая культура).

3.4 Индивидуальное задание «Совершенствование структуры территориального органа федерального органа исполнительной власти по группе типовых подразделений»

1. Рассмотреть существующую структуру какого-либо территориального органа федерального органа исполнительной власти (выбор по согласованию с преподавателем). 2. Проанализировать ее (фрагмент) на соответствие Методическим рекомендациям по нормированию численности и формированию организационно-штатной структуры типовых подразделений федеральных органов исполнительной власти.

3. Сделать выводы о соответствии / несоответствии; целесообразности отклонений от рекомендаций с приведением мотивированных обоснований.

4. Предложить изменения структуры.

В случае невозможно получения доступа к реальным данным следует спроектировать соответствующую часть структуры с обоснованием проектного решения.

Методические рекомендации по нормированию численности и формированию организационно-штатной структуры типовых подразделений федеральных органов исполнительной власти (выдержки)

Под типовыми подразделениями Органа понимаются структурные подразделения Органа, на которые возложено исполнение типовых функций по обеспечению их деятельности в сфере кадровой работы и организации прохождения федеральной государственной гражданской службы в Органе, профилактики коррупционных и иных правонарушений, юридического (правового), бухгалтерского (финансового), документационного (делопроизводство, контроль, архив), информационно-технологического, организационно-технического и хозяйственного обеспечения Органа, закупочной и международной деятельности, а также защиты государственной тайны, мобилизационной подготовки и мобилизации.

Типовые подразделения территориальных органов федерального органа исполнительной власти, как правило, создаются в форме отделов. Отделы территориальных органов внутренних подразделений не имеют.

С учетом современных тенденций к оптимизации структуры сети территориальных органов федеральных органов исполнительной власти при формировании (изменении) организационно-штатной структуры территориальных органов следует исходить из целесообразности централизации типовых подразделений, на которые возлагается исполнение обес-

печивающих функций, на межрегиональном (региональном) уровне или в центральном аппарате федерального органа исполнительной власти.

При проведении анализа возможности централизации обеспечивающих функций следует учитывать пространственную удаленность территориальных органов от планируемого центра размещения типовых подразделений, а также производить оценку потребности в непосредственном взаимодействии с сотрудниками территориальных органов, требующем личного присутствия, в целях осуществления обеспечивающих функций, рисков, связанных с возникновением избыточных расходов на командирование сотрудников, и ожидаемого эффекта от реализации оптимизационных мероприятий.

При сохранении обеспечивающих функций в территориальном органе данные функции рекомендуется централизовать на уровне одного структурного подразделения территориального органа.

При формировании и совершенствовании организационно-штатной структуры территориального органа целесообразно основываться на стремлении к достижению минимальной доли численности типовых подразделений в общей штатной численности территориального органа при условии недопущения снижения качества реализации типовых функций.

Рекомендуемая доля должностей гражданской службы и работников в типовых подразделениях территориального органа составляет не более 20% от общей штатной численности гражданских служащих и работников территориального органа.

В случае если обеспечивающие функции в отношении отдельных территориальных органов централизованы в рамках одного или нескольких территориальных органов вышестоящего уровня, то рекомендуемый максимальный показатель численности типовых подразделений органа, в котором централизованы указанные функции, может быть выше предлагаемого норматива, а органов, функции по обеспечению которых централизованы, соответственно, ниже данного норматива.

Превышение указанного рекомендуемого норматива (до 30%) может быть обусловлено спецификой деятельности территориального органа, влекущей, в частности, увеличение объема реализуемых типовых функций, а также изменение, усложнение и (или) предъявление повышенных (дополнительных) требований к формам и методам их осуществления (например, в части информатизации и автоматизации контрольно-надзорной деятельности).

Рекомендуемая штатная численность отдела территориального органа (включая должность начальника отдела) межрегионального (окружно-

го) уровня – не менее 6 единиц, в субъекте Российской Федерации (далее также – территориальный орган регионального уровня) – не менее 5 единиц, а межрайонного и городского (районного) уровня – не менее 4 единиц.

При соответствии штатной структуры отдела территориального органа указанным выше рекомендуемым нормативам в отделе может предусматриваться должность заместителя начальника отдела.

При планировании организационно-штатной структуры территориального органа федерального органа исполнительной власти в части определения штатной численности для кадрового обеспечения реализации основных направлений деятельности типовых подразделений рекомендуется первоначально руководствоваться нормативами, указанными в таблице:

№ п/п	Основное направление деятельности типовых подразделений территориального органа	Рекомендуемый норматив штатной численности (%)
1.	Бухгалтерское (финансовое) обеспечение	20
2.	Юридическое (правовое) обеспечение	20
3.	Информационно-технологическое обеспечение (включая информационную защиту)	15
4.	Документационное обеспечение (делопроизводство, контроль, архив)	10
5.	Организационно-техническое и хозяйственное обеспечение	10
6.	Кадровая работа и организация прохождения гражданской службы	10
7.	Профилактика коррупционных и иных правонарушений	5
8.	Государственные закупки	5
9.	Защита государственной тайны, организация мероприятий по мобилизационной подготовке и мобилизации	5

Указанные нормативы могут использоваться в качестве ориентировочных значений при определении кадровых ресурсов на реализацию соответствующих типовых функций. При этом с учетом приоритетных задач, стоящих перед Органом, а также специфики реализуемых государственных функций и полномочий возможно иное распределение штатной численности между обозначенными направлениями деятельности в Органе.

Так, например, в Органах (преимущественно федеральные службы и федеральные агентства), реализующих государственные функции в сфере контроля и (или) надзора, а также предоставления государственных услуг

(особенно юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям), которые связаны с большим коррупционным риском, большее внимание должно уделяться работе по профилактике коррупционных и иных правонарушений, в связи с чем штатная численность гражданских служащих для обеспечения реализации этой типовой функции может превышать предусмотренные значения.

Иное распределение штатной численности между типовыми функциями в Органе может обосновываться и другой спецификой деятельности, в том числе уровнем информатизации и автоматизации процессов и процедур, реализуемых в рамках исполнения функций, количеством и масштабностью проектов, реализуемых в сфере информационных технологий и требующих сопровождения, развития и экспертной поддержки, степенью внедрения современных методов управления кадровыми ресурсами, количественными характеристиками работы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, а также с документами, содержащими сведения, составляющие государственную тайну, количеством подведомственных Органу организаций, в отношении которых Орган осуществляет функции по организации контроля за их финансово-хозяйственной деятельностью, и иные особенности.

При структурировании типовых подразделений в Органе в части определения возлагаемых на каждое из таких подразделений функций целесообразно во взаимосвязи учитывать установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации требования к организации и осуществлению отдельных функций (например, требования к организации работы со сведениями, составляющими государственную тайну), их объем, обусловленный спецификой деятельности Органа и возложенных на него государственных функций и полномочий, профессиональный уровень и квалификацию управленческих кадров, замещающих должности в соответствующих типовых подразделениях или планируемых к назначению на эти должности, а также совместимость и однородность типовых функций.

Рекомендации по группированию типовых функций с учетом оптимальной совместимости приведены в таблице:

Наименование типовой функции	Оптимальная совместимость	Хорошая совместимость
Бухгалтерское (финансовое) обеспечение	Государственные закупки	Документационное обеспечение (делопроизводство, контроль, архив) Организационно-техническое и хозяйственное обеспечение
Юридическое (правовое) обеспечение	Международная деятельность	Государственные закупки Профилактика коррупционных и иных правонарушений Кадровая работа и организация прохождения гражданской службы
Международная деятельность	Юридическое (правовое) обеспечение	Документационное обеспечение (делопроизводство, контроль, архив)
Государственные закупки	Бухгалтерское (финансовое) обеспечение	Юридическое (правовое) обеспечение
Профилактика коррупционных и иных правонарушений	Кадровая работа и организация прохождения гражданской службы	Юридическое (правовое) обеспечение Документационное обеспечение (делопроизводство, контроль, архив)
Документационное обеспечение (делопроизводство, контроль, архив)	Информационно-технологическое обеспечение (включая информационную защиту) Организационно-техническое и хозяйственное обеспечение Защита государственной тайны, организация мероприятий по мобилизационной подготовке и мобилизации	Кадровая работа и организация прохождения гражданской службы Бухгалтерское (финансовое) обеспечение Международная деятельность Профилактика коррупционных и иных правонарушений
Кадровая работа и организация прохождения гражданской службы	Профилактика коррупционных и иных правонарушений	Документационное обеспечение (делопроизводство, контроль, архив) Юридическое (правовое) обеспечение
Информационно-технологическое обеспечение (включая информационную защиту)	Документационное обеспечение (делопроизводство, контроль, архив)	Организационно-техническое и хозяйственное обеспечение Защита государственной тайны, организация мероприятий по мобилизационной подготовке и мобилизации

Организационно-техническое и хозяйственное обеспечение	Документационное обеспечение (делопроизводство, контроль, архив)	Информационно-технологическое обеспечение (включая информационную защиту) Бухгалтерское (финансовое) обеспечение
Защита государственной тайны, организация мероприятий по мобилизационной подготовке и мобилизации	Документационное обеспечение (делопроизводство, контроль, архив)	Информационно-технологическое обеспечение (включая информационную защиту)

3.5 Индивидуальное задание «Алгоритм изменения территориальной организации муниципальных образований субъекта Российской Федерации»

На основании положений статей 12–14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимо разработать концепцию и алгоритм действий от инициативы до принятия решения об изменении границ или преобразовании муниципального образования и, в случае создания нового муниципального образования, принятия его устава и проведения выборов в органы местного самоуправления вновь созданного поселения.

Составляя план действий, необходимо обратить внимание на решение следующих вопросов:

кому принадлежит инициатива преобразования (упразднения) муниципального образования, в каком порядке, в соответствии с законодательством, она должна быть реализована;

какова роль жителей в решении вопроса, необходимо ли проведение голосования, в соответствии с какой статьей Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» или другого документа оно проводится, какова процедура проведения голосования;

какова роль и какую позицию занимают органы местного самоуправления, органы государственной власти субъекта Российской Федерации;

кто принимает окончательное решение, в каком виде оно должно быть оформлено;

что происходит после принятия окончательного решения;

каковы итоги проведенных преобразований.

Необходимо использовать картографический материал, примеры реальных ситуаций, связанных с проблемами территориальной организации местного самоуправления, опубликованные в прессе и Интернете, статьи. Однако ситуация и алгоритм решения заданной проблемы должны быть смоделированы самостоятельно.

Варианты:

Вариант 1. Описать ситуацию, выделить проблему, решение которой может привести к изменению границ муниципальных районов, влекущее отнесение территории входящего в состав одного из них поселения к территории другого муниципального района. Осуществляется по инициативе органов местного самоуправления поселения.

Вариант 2. Описать ситуацию, выделить проблему, решение которой может привести к изменению границ городского округа, муниципального района и поселения, влекущее отнесение территории населенного пункта входящего в состав поселения к территории городского округа. Осуществляется по инициативе органов местного самоуправления городского округа.

Вариант 3. Описать ситуацию, выделить проблему, решение которой может привести к изменению границ поселений, влекущее отнесение территории населенного пункта входящего в состав поселения к территории другого поселения. Осуществляется по инициативе населения одного из поселений.

Вариант 4. Описать ситуацию, выделить проблему, решение которой может привести к объединению двух поселений. Осуществляется по инициативе органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вариант 5. Описать ситуацию, выделить проблему, решение которой может привести к объединению двух муниципальных районов. Осуществляется по инициативе органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вариант 6. Описать ситуацию, выделить проблему, решение которой может привести к разделению поселения и образованию двух поселений. Осуществляется по инициативе населения.

Вариант 7. Описать ситуацию, выделить проблему, решение которой может привести к разделению муниципального района и образованию двух муниципальных районов. Осуществляется по инициативе органов местного самоуправления разделяемого муниципального района.

Вариант 8. Описать ситуацию, выделить проблему, решение которой может привести к изменению статуса городского поселения и наделение

его статусом городского округа. Осуществляется по инициативе населения.

Вариант 9. Описать ситуацию, выделить проблему, решение которой может привести к изменению статуса городского поселения и лишению его статуса городского округа. Осуществляется по инициативе органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Вариант 10. Описать ситуацию, выделить проблему, решение которой может привести к изменению статуса городского округа и преобразование его в городской округ с внутригородским делением (городской округ, в котором образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования). Осуществляется по инициативе органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

3.5 Подготовка к экзамену / зачету

Подготовка к экзамену (зачету) включает в себя изучение теоретического материала, представляющего в интегративном виде содержание дисциплины. Экзаменационный (зачетный) билет содержит по 2 теоретических вопроса.

4 РЕКОМЕНДУЕМЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Государственное и муниципальное управление в 2 ч. Часть 1. Государственное управление: учебник и практикум для академического бакалавриата / С.Е. Прокофьев [и др.]; под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина, Н.Н. Мусиновой. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 276 с. – Режим доступа: <https://biblio-online.ru/viewer/018C326C-243E-49BE-9D73-E53F8438BD1C/gosudarstvennoe-i-municipalnoe-upravlenie-v-2-ch-chast-1-gosudarstvennoe-upravlenie#page/1>

2. Государственное и муниципальное управление в 2 ч. Часть 2. Муниципальное управление: учебник и практикум для академического бакалавриата / С. Е. Прокофьев [и др.]; под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина, Н.Н. Мусиновой. – М.: Издательство Юрайт, 2018. – 194 с. – Режим доступа: <https://biblio-online.ru/viewer/EECAF932-902D-4AB0-A99C-E2908CF13E3B/gosudarstvennoe-i-municipalnoe-upravlenie-v-2-ch-chast-2-municipalnoe-upravlenie#page/1>

3. Основы государственного и муниципального управления: учебное пособие : в 2 ч. / Л.В. Кудряшова. – Томск: ФДО, ТУСУР, 2016. – Ч. I : Основы государственного управления. – 133 с. – Режим доступа: <https://edu.tusur.ru/publications/6507>

4. Основы государственного и муниципального управления: учебное пособие : в 2 ч. / Л. В. Кудряшова. – Томск: ФДО, ТУСУР, 2016. – Ч. II : Основы муниципального управления. – 153 с. – Режим доступа: <https://edu.tusur.ru/publications/6509>