

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ОРЕНБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

Кафедра «экономической теории и управления»

**МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ОБУЧАЮЩИХСЯ
ПО ОСВОЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ**

Б1.В.ДВ.14.02 Государственное и муниципальное управление

Направление подготовки (специальность) 38.03.02- Менеджмент

Профиль образовательной программы Производственный менеджмент

Форма обучения заочная

СОДЕРЖАНИЕ

1. Конспект лекций	3
2. Методические указания по выполнению лабораторных работ	15
3. Методические указания по проведению практических занятий	15
4. Методические указания по проведению семинарских занятий	19
Не предусмотрено	

1. КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ

1.1 Лекция № 1 (2 часа)

Тема: «Теоретические основы государственного управления»

1.1.1 Вопросы лекции:

1. Предмет, объект и структура дисциплины. Цели и задачи дисциплины.
2. Место дисциплины в системе подготовки менеджера.
3. Теоретические основы государственного управления.
4. Определения и основные понятия государственного управления.
5. Эволюция концепций. Современные направления и тенденции развития государственного управления.

Литература.

Основная:

1. Государственное и муниципальное управление. Учебник для вузов / И.А. Василенко. 3-е изд. – М.: Юрайт, 2010. – 415 с. ЭБС «Лань».
2. Фомина В.П. Система государственного и муниципального управления. Система муниципального управления: учеб. Пособие. – М.: Изд-во МГОУ, 2011. – 256 с. ЭБС «Книгафонд».

Дополнительная:

1. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственные и муниципальные финансы», «Юриспруденция», «Политология» / Р.Т. Мухаев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 687 с. ЭБС «Книгафонд».
2. Ершов В.А. Государственное и муниципальное управление: учеб. Пособие / В.А. Ершов. – М.: ГроссМедиа: РОСБУХ, 2011. – 256 с. ЭБС «Книгафонд».
3. Государственное и муниципальное управление. Краткий курс лекций. Конспект лекций. / Н.С. Гегедюш, М.М. Мокеев, С.В. Сергушко. 2-е изд. – М.: Юрайт, 2010. – 238 с. ЭБС «Лань».

1.1.2 Краткое содержание вопросов

Государственное управление - это процесс регулирования отношений внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти. В основе государственного управления лежит государственный интерес, направленный на защиту целостности государства, его ключевых институтов, поддержку уровня и качества жизни его граждан. Среди приоритетных направлений в реализации общественного (государственного) интереса - необходимость исполнения нескольких функций: защитной (оборонной), социальной, правовой, экономической, политической и арбитражной.

Государственная власть распространяется на находящиеся как на территории самого государства, так и за его пределами объекты.

Главными признаками государственной власти являются:

- о целостность;
- о неделимость;
- о суверенность.

Государственное управление реализует следующие функции.

1. Институциональную - через утверждение необходимых для решения государственных вопросов социально-экономических, политических, гражданских институтов для распределения властных полномочий.

2. Регулятивную - через систему норм и законов, устанавливающих общие правила, регулирующие поведение субъектов.

3. Целеполагающую - через разработку и выбор приоритетных направлений социально-экономического и политического развития страны; реализацию поддерживаемых большинством населения программ.

4. Функциональную - через разработку и реализацию действий, направленных на поддержку всей хозяйственной инфраструктуры государства в лице ее ведущих отраслей.

5. Идеологическую - через формирование общенациональной идеи, призванной консолидировать общество в границах государства.

Основные принципы формирования системы государственного управления таковы:

- о разделения властей;
- о комплементарности;
- о субсидиарности;
- о суверенности;
- о демократизма;
- о гомогенности.

Принцип разделения властей предполагает разделение единоличной государственной власти на три сферы: исполнительную; законодательную; судебную. Это должно служить условием эффективного контроля за деятельностью государственного аппарата.

Принцип комплементарности характеризуется установкой на непрерывность в структуре власти. Он предполагает равномерное распределение властных функций в разрезе всей вертикали управления по всем территориальным уровням.

Принцип субсидиарности предполагает процедуру распределения (и перераспределения) полномочий между управленческими уровнями государственной власти, т.е. последовательность исполнения властных полномочий управленческими органами и порядок распределения ответственности этих органов перед населением. Передача полномочий на более высокий уровень управления в соответствии с этим принципом может быть осуществлена только при условии невозможности их исполнения на низшем уровне. Принцип субсидиарности имеет два измерения: вертикальное и горизонтальное.

Вертикальное включает распределение властных полномочий между уровнями власти в направлении от местной власти к государственной.

Горизонтальное измерение охватывает процедуру распределения полномочий между ветвями власти на федеральном, региональном и местном уровнях.

В соответствии с принципом субсидиарности власть должна быть распределена между властными структурами главным образом в связи с сокращением дистанции между населением и представляющей его властью.

Принцип суверенности предполагает наличие фактической независимости как сущностного признака государства. Государственный суверенитет означает "верховенство и независимость власти, подчиненной праву, монополию на принуждение в рамках государственных полномочий и независимость государства в рамках международного порядка". Будучи атрибутивным признаком государства, суверенитет предполагает набор специальных институтов, обеспечивающих статус самостоятельного субъекта международных отношений.

Принцип демократизма нацеливает население на необходимость активного участия: в принятии решений государственного и муниципального значения; избрании государственных и муниципальных органов власти; разработке программ территориального развития, базирующихся на овладении механизмами вовлечения

общественности в текущие дела региона либо муниципалитета; выделение зон полномочий за организованными на территориях общественными объединениями.

Принцип гомогенности определяет преимущества федерального права перед региональным.

Сущность принципа гомогенности проявляется в соответствии с подчиненностью регионального законодательства федеральному, чем обеспечиваются единство государства и всеобщая подчиненность всех институтов власти Основному закону (Конституции РФ).

1.2 Лекция № 2 (2 часа)

Тема: «История государственного регулирования экономики»

1.2.1 Вопросы лекции:

1. Неоклассическая и монетаристская концепции, основные этапы.
2. Кейнсианский подход.
3. Сущность государственного управления в плановой экономике.

Литература.

Основная:

1. Государственное и муниципальное управление. Учебник для вузов / И.А. Василенко. 3-е изд. – М.: Юрайт, 2010. – 415 с. ЭБС «Лань».
2. Фомина В.П. Система государственного и муниципального управления. Система муниципального управления: учеб. Пособие. – М.: Изд-во МГОУ, 2011. – 256 с. ЭБС «Книгафонд».

Дополнительная:

1. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственные и муниципальные финансы», «Юриспруденция», «Политология» / Р.Т. Мухаев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 687 с. ЭБС «Книгафонд».
2. Ершов В.А. Государственное и муниципальное управление: учеб. Пособие / В.А. Ершов. – М.: ГроссМедиа: РОСБУХ, 2011. – 256 с. ЭБС «Книгафонд».
3. Государственное и муниципальное управление. Краткий курс лекций. Конспект лекций. / Н.С. Гегедюш, М.М. Мокеев, С.В. Сергушко. 2-е изд. – М.: Юрайт, 2010. – 238 с. ЭБС «Лань».

Краткое содержание вопросов

1. В период раннего капитализма в Европе существовал централизованный контроль над ценами, качеством товаров и услуг, процентными ставками и внешней торговлей.

Меркантилисты 17 века - пионеры нормативной экономической теории - писали о том, что только детальное руководство со стороны правительства способно обеспечить порядок в хозяйственной сфере. Они видели в государственном руководстве средство, обеспечивающее социальную справедливость.

С переходом к капитализму, свободной конкуренции многие заповеди меркантилистов канули в Лету. Подход основоположников классической экономики (18 век), лимитировавших государственное вмешательство в хозяйственную жизнь, имеет

историческое объяснение. Ведь к тому времени вершителями судеб в экономике стали рынок и свобода выбора. В экономическом смысле свобода предполагает две главных составляющих: защищенное законом право частной собственности и самостоятельность принятия решений. В 18 - 19 веках экономическая роль государства сводилась, в основном, к охране этих первичных прав. 20 век был ознаменован почти повсеместным укреплением экономического присутствия государства.

Со второй половины 19 века национальное производство достигло невиданных ранее масштабов. Конец века связан со взрывом, скачком в научно - техническом развитии и появлением ряда новых отраслей, т. е. углублением общественного разделения труда. Все эти обстоятельства порождали потребность в координации, в поддержании пропорций на макроуровне, в антициклическом регулировании.¹

Началось наступление на рынок со стороны монопольных структур: картелей, синдикатов, олигополий. В этих условиях для обеспечения конкуренции стали жизненно необходимы выработка антимонопольного законодательства и его применение органами государства.

Усиление государственного регулирования диктовалось целями подготовки к войнам, их ведения, поддержания обороноспособности. Разрабатывалась целая система мер, включавших принудительное картелирование (Германия), протекционизм (Япония). Формировались военно - промышленные комплексы, тесно связанные с правительством.

Государственное регулирование экономики явилось необходимым для осуществления социальной политики, вообще стратегии социализации в широком смысле. Коллективное потребление или удовлетворение общественных потребностей (здравоохранение, образование, поддержка неимущих и пр.) невозможны без использования государственных рычагов и организаций.

И, наконец, хотелось бы особо подчеркнуть, имея в виду день сегодняшний, потребность в государственной поддержке и подчас организации фундаментальных научных исследований, а также защиты среды обитания.

Государственное регулирование, таким образом, обусловлено появлением новых экономических потребностей, с которыми рынок по своей природе не может справиться.

И, хотя подобное регулирование в современной рыночной экономике осуществляется в намного меньших масштабах, чем в административно - командной системе, все же здесь экономическая роль государства велика, особенно по сравнению с системой свободной конкуренции.

Государственное регулирование экономики в условиях рыночного хозяйства представляет собой систему типовых мер законодательного, исполнительного и контролирующего характера, осуществляемых правомочными государственными учреждениями и общественными организациями в целях стабилизации и приспособления существующей социально - экономической системы к изменяющимся условиям.

По мере развития рыночного хозяйства возникали и обострялись экономические и социальные проблемы, которые не могли быть решены автоматически на базе частной собственности. Появилась необходимость значительных инвестиций, малорентабельных или нерентабельных с точки зрения частного капитала, но необходимых для продолжения воспроизводства в национальных масштабах; отраслевые и общехозяйственные кризисы, массовая безработица, нарушения в денежном обращении, обострившаяся конкуренция на мировых рынках требовали государственной экономической политики.

Теоретически понятие государственной экономической шире понятия государственного регулирования экономики, так как первая может основываться и на принципе невмешательства государства в хозяйственную жизнь (известный принцип экономического либерализма *laissez faire - laissez passer*). В современных условиях невмешательство государства в социально - экономические процессы немыслимо. Уже давно ведутся споры не о необходимости государственного регулирования экономики, а о его масштабах, формах и интенсивности. Поэтому термины "государственное

регулирование экономики” и “государственная экономическая политика” в наше время идентичны.

Объективная возможность государственного регулирования появляется с достижением определенного уровня экономического развития, концентрации производства и капитала. Необходимость, превращающая эту возможность в действительность, заключается в нарастании проблем, трудностей, с которыми и призвано справиться государственное регулирование экономики.

В современных условиях государственное регулирование экономики является составной частью воспроизводства. Оно решает различные задачи: это, например, стимулирование экономического роста, регулирование занятости, поощрение прогрессивных сдвигов в отраслевой и региональной структуре, поддержка экспорта. Конкретные направления, формы, масштабы государственного регулирования экономики определяются характером и остротой экономических и социальных проблем в той или иной стране в конкретный период.

1.3 Лекция № 3 (2 часа)

Тема: «Денежно-кредитная политика»

1.3.1 Вопросы лекции:

1. Финансовая система государства. Центральный банк и его функции.
2. Ставка рефинансирования Теоретические основы денежно-кредитной политики.
3. Механизм и инструменты воздействия ЦБ на предложение денег в экономике. Цели и эффективность денежно-кредитной политики.
4. Денежно-кредитная политика в переходной экономике России.

Литература.

Основная:

1. Государственное и муниципальное управление. Учебник для вузов / И.А. Василенко. 3-е изд. – М.: Юрайт, 2010. – 415 с. ЭБС «Лань».
2. Фомина В.П. Система государственного и муниципального управления. Система муниципального управления: учеб. Пособие. – М.: Изд-во МГОУ, 2011. – 256 с. ЭБС «Книгафонд».

Дополнительная:

1. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственные и муниципальные финансы», «Юриспруденция», «Политология» / Р.Т. Мухаев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 687 с. ЭБС «Книгафонд».
2. Ершов В.А. Государственное и муниципальное управление: учеб. Пособие / В.А. Ершов. – М.: ГроссМедиа: РОСБУХ, 2011. – 256 с. ЭБС «Книгафонд».
3. Государственное и муниципальное управление. Краткий курс лекций. Конспект лекций. / Н.С. Гегедюш, М.М. Мокеев, С.В. Сергушко. 2-е изд. – М.: Юрайт, 2010. – 238 с. ЭБС «Лань».

Краткое содержание вопросов

1. Под денежно-кредитной политикой подразумевается комплекс мер,

предпринимаемых государством с целью регулирования количества денег в экономике. Для осуществления денежно-кредитной политики государством используется совокупность денежно-кредитных инструментов (параметры денежной массы, нормы резервов, уровень процента, сроки кредита, ставки рефинансирования и т. д.) и институтов денежно-кредитного регулирования (Центральный банк РФ, казначейство, Министерство финансов и т. д.).

Объектами денежно-кредитной политики являются спрос и предложение на денежном рынке.

Субъектами денежно-кредитной политики выступают банки, прежде всего центральный банк в соответствии с присущими ему функциями проводника денежно-кредитной политики государства и коммерческие банки. Для непосредственного регулирования массы денег в обращении центральный банк использует различные денежные агрегаты, уменьшая или увеличивая их объем, меняя структуру денежных агрегатов в общей массе денег в денежном обороте. Денежный оборот регулируется центральным банком и в процессе осуществления кредитной политики, выражаемой в кредитной экспансии или кредитной рестрикции.

Главные стратегические цели денежно-кредитной политики выражаются в повышении благосостояния населения и обеспечении максимальной занятости. Исходя из этой долгосрочной стратегии, основными ориентирами макроэкономической политики Правительства РФ обычно выступают обеспечение роста ВВП и снижение инфляции.

Конечные цели денежно-кредитной политики Банка России формулируются в соответствии с принятыми на текущий год целями макроэкономической политики. Главной задачей Банка России в среднесрочной перспективе является плавное снижение инфляции, для чего в каждый последующий год уровень инфляции должен быть ниже, чем фактически сложившаяся инфляция предшествующего года. Разработку денежно-кредитной политики осуществляет непосредственно Банк России.

Главное направление кредитно-денежной политики ЦБ РФ - снижение темпов инфляции. Для этого Банк России воздействует на денежную массу с помощью инструментов денежно-кредитной политики косвенного и прямого воздействия. Однако их группировка и национальные определения в РФ отличаются от общепринятых. Так, операции на открытом рынке называются инструментами абсорбирования, то есть изъятия денежных средств у банков.

В современных условиях государства с рыночными моделями экономики используют одну из двух концепций денежно-кредитной политики:

- политика кредитной экспансии, или «дешевых» денег;
- политика кредитной рестрикции, или «дорогих» денег.

Кредитная экспансия Центрального банка увеличивает ресурсы коммерческих банков, которые в результате выдаваемых кредитов повышают общую массу денег в обращении. Кредитная рестрикция влечет за собой ограничение возможностей коммерческих банков по выдаче кредитов и тем самым по насыщению экономики деньгами.

Методы денежно-кредитной политики – это совокупность приемов и операций, посредством которых субъекты денежно-кредитной политики – Центральный банк как государственной орган денежно-кредитного регулирования и коммерческие банки как «проводники» денежно-кредитной политики – воздействуют на объекты (спрос на деньги и предложение денег) для достижения поставленных целей. Методы проведения повседневной денежно-кредитной политики называют также тактическими целями денежно-кредитной политики.

Классификацию методов денежно-кредитной политики можно проводить по различным признакам.

Прямое и косвенное регулирование денежно-кредитной сферы

Прямые методы имеют характер административных мер в форме различных

директив Центрального банка, касающихся объема денежного предложения и цены на финансовом рынке.

Косвенные методы регулирования денежно-кредитной сферы воздействуют на мотивацию поведения хозяйствующих субъектов с помощью рыночных механизмов.

Общие и селективные методы денежно-кредитного регулирования

Общие методы являются преимущественно косвенными, оказывающими влияние на денежный рынок в целом.

Селективные методы регулируют конкретные виды кредита и имеют в основном директивный характер.

Вместе с тем прямые методы денежно-кредитной политики являются грубыми методами внешнего воздействия на функционирование субъектов денежного рынка, затрагивают основы их экономической деятельности. Они могут противоречить микроэкономическим интересам кредитных организаций, вести к неэффективному распределению кредитных ресурсов, к ограничениям межбанковской конкуренции, затруднениям в появлении новых финансово устойчивых институтов на банковском рынке.

Таким образом, негативные последствия прямых методов денежно-кредитной политики зачастую превалируют над преимуществом их применения в условиях рынка, поскольку деформируют рыночный механизм.

Выбор типа проводимой денежно-кредитной политики, а соответственно и набора инструментов регулирования деятельности коммерческих банков, Центральный банк осуществляет исходя из состояния хозяйственной конъюнктуры в каждом конкретном случае. Разработанные на основе такого выбора основные направления денежно-кредитной политики утверждаются законодательным органом.

Воздействие субъектов денежно-кредитной политики на ее объекты осуществляется с помощью набора специфических инструментов. Под инструментами денежно-кредитной политики понимают средство, способ воздействия Центрального банка как органа денежно-кредитного регулирования на объекты денежно-кредитной политики.

В Федеральном законе «О Центральном Банке Российской Федерации» (ст. 35) определены основные инструменты денежно-кредитной политики:

1. Операции на открытом рынке.
2. Нормативы обязательных резервов депонируемых в ЦБ (резервные требования).
3. Процентные ставки по операциям Центрального Банка.
4. Рефинансирование кредитных организаций.
5. Валютные интервенции.
6. Установление ориентиров роста денежной массы.
7. Прямые количественные ограничения.
8. Эмиссия облигаций от своего имени.

Рассмотрим более подробно инструменты денежно-кредитной политики Российской Федерации.

Операции на открытом рынке

Политикой открытого рынка называют куплю-продажу Центральным банком государственных ценных бумаг с целью оказать влияние на денежный рынок. Основная задача политики открытого рынка состоит в том, чтобы, регулируя спрос и предложения на ценные бумаги, вызвать соответствующую реакцию у коммерческих банков.

Когда необходимо поддержать ликвидность коммерческих банков, а соответственно и их кредитную активность, Центральный банк выступает покупателем на открытом рынке. В этом случае широко используются перекупочные соглашения, по которым Центральный банк обязуется купить ценные бумаги у коммерческих банков с тем условием, что последние через определенный период времени осуществят обратную сделку, т.е. обратный выкуп ценных бумаг, но уже со скидкой — так называемые

обратные операции (операции РЕПО). Эта скидка может быть фиксированной или плавающей, установленной между двумя границами. Обратные операции на открытом рынке характеризуются более мягким воздействием на денежный рынок и поэтому являются более гибким методом регулирования.

Рефинансирование банков

Первоначально политика рефинансирования коммерческих банков Центральным банком использовалась исключительно для воздействия на состояние денежно-кредитного обращения. По мере развития рыночных отношений рефинансирование все активнее стало использоваться как инструмент оказания финансовой помощи коммерческим банкам. Центральный банк, таким образом, превращается в кредитора последней инстанции и выполняет функцию «банка банков». Кредиты рефинансирования позволяют им свести до минимума запас ликвидных средств в результате использования заимствований Центрального банка.

Процентная политика или регулирование официальной процентной ставки

Традиционной функцией Центрального банка является предоставление ссуд коммерческим банкам. Ставка процента, по которой выдаются эти ссуды, называется учетной ставкой процента или ставкой рефинансирования. Изменяя эту ставку, Центральный банк может воздействовать на резервы банков, расширяя или сокращая их возможности в предоставлении кредита населению или предприятиям. В зависимости от величины учетного процента строится система процентных ставок коммерческих банков, происходит удорожание или удешевление кредита вообще и тем самым создаются условия ограничения или расширения денежной массы в обращении.

Обязательные резервы — один из основных инструментов осуществления денежно-кредитной политики Центрального банка — представляют собой механизм регулирования общей ликвидности банковской системы. Минимальные резервы — это обязательная норма вкладов коммерческих банков в Центральном банке, устанавливаемая законодательно с целью ограничения кредитных возможностей кредитных организаций и поддержания на определенном уровне размеров денежной массы в обращении. Обязанность выполнения резервных требований возникает с момента получения лицензии. Увеличивая или уменьшая официальные резервные требования, Центральный банк может регулировать кредитную активность банков и тем самым контролировать предложение денег.

Валютное регулирование

Необходимость регулирования валютного курса обусловлена негативными последствиями его резких и непредсказуемых колебаний. Поддержание стабильности курса национальной валюты имеет большое значение для обеспечения стабильности цен и денежного обращения. Снижение курса национальной валюты ведет к повышению цен на внутреннем рынке, т. е. к уменьшению покупательной способности национальной денежной единицы. В условиях постоянного снижения курса национальной валюты цены на товары на внутреннем рынке ориентируются не столько на издержки производства, сколько на падение курса национальной валюты. Снижение курса становится фактором инфляции.

На практике обычно используют две основные формы валютной политики: дисконтную и девизную.

Дисконтная (учетная) политика проводится не только с целью изменения условий рефинансирования отечественных коммерческих банков, но иногда направлена на регулирование валютного курса и платежного баланса.

Центральный банк, покупая или продавая иностранные валюты (деvizы), воздействует в нужном направлении на изменение курса национальной денежной единицы — это и есть девизная политика. Подобные операции получили название «валютных интервенций». Приобретая за счет официальных золотовалютных резервов (или путем соглашений своп) национальную валюту, он увеличивает спрос, а,

следовательно, и ее курс. Напротив, продажа Центральным банком крупных партий национальной валюты приводит к снижению ее курса. Влияние валютной политики Центрального банка в форме проведения операций на срочном валютном рынке проявляется в стимулировании либо экспорта, либо импорта капитала.

Установление ориентиров роста денежной массы и прямые количественные ограничения: политика таргетирования

Таргетирование, т. е. установление целевых ориентиров прироста денежной массы в обращении, установление высших и низших пределов ее увеличения на определенный период.

По сути таргетирование представляет собой установление прямых ограничений роста объемов денежной массы. Важным моментом, влияющим на эффективность регулирования динамики денежной массы с помощью целевых ориентиров.

Существует прямая связь между установлением ориентиров динамики денежной массы и действенностью других инструментов денежно-кредитного регулирования, используемых Центральным банком. Сопоставление динамики денежной массы с установленными ориентирами позволяет достаточно точно определить период, в течение которого требуется вмешательство регулирующих органов, а своевременность принятия мер повышает их эффективность.

Использование Центральным банком целевых ориентиров динамики денежной массы способствует повышению эффективности и надежности функционирования системы денежного регулирования.

Законом предусмотрено, что Центральный банк может применять и прямые количественные ограничения (установление лимитов) на рефинансирование банков, проведение кредитными организациями отдельных банковских операций. Но это бывает в исключительных случаях в целях проведения единой государственной денежно-кредитной политики только после консультаций с Правительством Российской Федерации. Центральный банк может устанавливать ориентиры роста одного или нескольких показателей денежной массы, исходя из основных направлений единой государственной денежно-кредитной политики.

1.4 Лекция № 4 (2 часа)

Тема: «Общегосударственное прогнозирование, планирование и программирование социально-экономического развития»

1.7.1 Вопросы лекции:

1. Общегосударственное планирование и прогнозирование. Виды прогнозов. Основные методики прогнозирования.
2. Межотраслевой баланс. Производственные функции.
3. Основные плановые документы, разрабатываемые в РФ на макро- и мезоуровне. Целеполагание.
4. Федеральные целевые программы.

Литература.

Основная:

1. Государственное и муниципальное управление. Учебник для вузов / И.А. Василенко. 3-е изд. – М.: Юрайт, 2010. – 415 с. ЭБС «Лань».
2. Фомина В.П. Система государственного и муниципального управления. Система муниципального управления: учеб. Пособие. – М.: Изд-во МГОУ, 2011. – 256 с. ЭБС «Книгафонд».

Дополнительная:

1. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственные и муниципальные финансы», «Юриспруденция», «Политология» / Р.Т. Мухаев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 687 с. ЭБС «Книгафонд».
2. Ершов В.А. Государственное и муниципальное управление: учеб. Пособие / В.А. Ершов. – М.: ГроссМедиа: РОСБУХ, 2011. – 256 с. ЭБС «Книгафонд».
3. Государственное и муниципальное управление. Краткий курс лекций. Конспект лекций. / Н.С. Гегедюш, М.М. Мокеев, С.В. Сергушко. 2-е изд. – М.: Юрайт, 2010. – 238 с. ЭБС «Лань».

Краткое содержание вопросов

1. Выполнение органами государственной власти функций прогнозирования, планирования и программирования предполагает четкое определение таких способов воздействия государства на хозяйствующие субъекты и таких способов использования имеющихся в обществе ресурсов, которые позволили бы достичь поставленных целей за максимально короткое время.

Прогнозирование — это обоснованное предвидение развития ситуации. В процессе государственного управления складываются условия, когда факторы неопределенности и неуправляемости препятствуют разработке перспективных государственных планов, программ; тогда прогнозирование приобретает особую значимость, в определенной мере заменяя и планирование, и программирование.

Прогнозирование в государственном управлении — научно обоснованное представление о развитии общественных процессов и отношений, о сроках и характере их изменений. Процесс прогнозирования не ограничен жесткими временными рамками, ранее принятыми решениями, носит предварительный характер. Прогнозы являются источником информации в первую очередь о тех объектах государственного управления, которые существенным образом влияют на ход социально-экономических событий и при этом частично поддаются (или не поддаются) воздействию со стороны государства. В качестве слабоуправляемых (или неуправляемых) факторов выделяются, как правило, природно-климатические, демографические, военно-политические, научно-познавательные, торгово-конъюнктурные.

В деятельности органов государственной власти используются следующие виды прогнозов: социально-экономические; демографические; прогнозы трудовых ресурсов и рабочей силы; прогнозы в отношении природных ресурсов; социальные макроэкономические прогнозы; макроэкономические прогнозы конъюнктуры внутреннего и внешнего рынков; прогнозы в научно-технической сфере; военно-политические; внешнеэкономические прогнозы. По временной характеристике выделяют кратко-, средне-, долгосрочные прогнозы, предметами которых соответственно могут выступать валютные курсы, курсы акций, цены и т.д.; создание и предоставление новых видов услуг или продукции, реализация целевой программы, национального проекта и т.д.; демографическая ситуация в стране, социально-экономические трансформации общества и т.п.

Фундаментальным элементом государственного прогнозирования стали сводные макроэкономические прогнозы, связанные с определением ожидаемого состояния экономики страны и с выявлением тенденций динамики основных ее параметров — ВВП, объема промышленного и сельскохозяйственного производства, объема инвестиций в основной капитал, реальных денежных доходов населения и т.д. Макроэкономическое прогнозирование сопряжено с разработкой пессимистического, оптимистического и

реалистического прогнозов. Макроэкономические прогнозы составляются посредством различных методов прогнозирования.

Метод экстраполяции основан на том, что траектория будущего развития является продолжением траектории прошлого развития. Экстраполяционное прогнозирование применяется в отношении инерционно протекающих процессов. Метод факторного прогнозирования предполагает выявление факторов, влияющих на предмет прогноза, определение типа зависимости искомых показателей от факторов (может быть линейная или степенная) и расчет значений прогнозируемых показателей. Метод модельного прогнозирования представляет собой средство прогнозирования на базе экономико-математических моделей. В практике государственного управления он широкого применения не получил в силу сложности построения макроэкономических моделей, соответствующих моделируемому объекту. Органы государственной власти в последние годы чаще стали обращаться к методу экспертного прогнозирования как наиболее универсальному, когда эксперт дает прогноз, опираясь на опыт, аналогии, интуицию.

Плановая деятельность — естественная и необходимая функция субъекта управления. В системе государственного управления планирование носит всеобщий характер. План — это не только желаемый результат, но и способы его достижения, и в этом состоит главное отличие планирования от прогнозирования. Планирование как процесс складывается из разработки, составления, контроля за ходом выполнения и корректировки плана. Планы разрабатываются на какой-либо временной период. Краткосрочные планы ориентированы на период до одного года. Среднесрочные планы составляются, как правило, на период времени от одного года до пяти лет. Долгосрочные планы разрабатываются на период 5—20 лет.

Различные типы разработки планов характерны для дискретного планирования и для непрерывно-скользящего планирования. В первом случае планы разрабатываются "встык", по мере завершения одного плана он сменяется другим. Во втором случае план периодически продляется еще до его завершения. Процесс планирования имеет уровневый характер, поэтому различают: международное планирование (совместная политическая, экономическая и иная деятельность стран); государственное планирование; отраслевое планирование; территориальное планирование; планирование территорий хозяйствующих субъектов. По объекту планирования и применяемым показателям выделяют социальное планирование (распространяется на процессы и объекты социальной природы); производственно-экономическое планирование на макроуровне (нацелено на экономический рост); государственное финансовое планирование (связано с формированием государственных бюджетов, фондов).

Для современной России актуально развитие следующих форм государственного планирования: 1) плановой концепции с обязательным ее утверждением на государственном уровне; 2) государственных директивных плановых установок долгосрочного характера; 3) индикативного планирования через разработку и принятие на государственном уровне индикативных планов; 4) государственных целевых программ; 5) государственного планового заказа; 6) формирования государственного бюджета как финансового плана государства; 7) принятия государственных планов и программ приватизации и использования государственного имущества; 8) государственных инвестиционно-инновационных проектов.

Государственное программирование часто используют как термин, равнозначный программно-целевому планированию. Программно-целевой метод — основной способ решения крупных социально-экономических проблем посредством разработки и реализации органами государственной власти и управления взаимосвязанных программных мер, направленных на решение задач в различных сферах жизнедеятельности общества. Специфическими чертами программно-целевого планирования являются: четкие формулировки и систематизация целей ("дерево целей и задач"); обусловленность реализуемых мероприятий поставленными целями (система

целереализующих действий); изначальное установление средств и ресурсов осуществления программных мероприятий; системный подход к управлению программой и контроль за реализацией мер со стороны органов управления.

Сущность программного подхода раскрывается через понятия "программная область", "параметры программы", "структура программы". В общем виде структура программы включает следующие блоки: целевой (содержание проблемы, обоснование необходимости ее решения программными методами, цели, задачи, сроки и этапы программы), исполнительный (система программных мероприятий), ресурсный (объемы, источники ресурсов), организационный (механизм реализации, организация управления и контроль, оценка последствий, паспорт программы).

Процесс разработки целевой программы складывается из следующих стадий: целевая установка программы; научно-проектная разработка программы (обоснование способов ее осуществления); структурная разработка (формирование разделов, построение исполнительной структуры программы, обоснование программных мероприятий); ресурсная разработка (обоснование объемов и источников ресурсов, необходимых для реализации программы). Унифицированного алгоритма содержания методов разработки государственных программ не существует в силу того, что разработка целевой программы — это нелинейный, а циклический процесс.

Классификация государственных программ возможна по следующим основаниям:

1. По функциональной сфере государственной программы:
 - социально ориентированные (социальные);
 - научно-технические (инновационные);
 - инвестиционные (воспроизводственные);
 - экологические;
 - программы обеспечения национальной безопасности, предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.
2. По объекту реализации государственных программ:
 - территориальные (региональные);
 - отраслевые;
 - программы развития ресурсного потенциала;
 - внешнеэкономические;
 - организационно-управленческие;
 - маркетинговые.
3. По сроку реализации программы:
 - краткосрочные, на период до 3 лет;
 - среднесрочные, на период 3—5 лет;
 - долгосрочные, на период свыше 5 лет.
4. По степени государственной поддержки:
 - программы, полностью осуществляемые за счет средств федерального бюджета;
 - программы, поддерживаемые государством с привлечением негосударственных источников финансирования;
 - совместные территориальные программы (поддерживаемые государством программы социально-экономического развития территорий);
 - программы, связанные с текущей деятельностью федеральных органов власти и управления.

Оценка государственных программ включает оценку подготовки программы, оценку реализации программы, оценку результатов, оценку экономической эффективности, оценку последствий и эффектов. Методика проведения оценки государственной программы разрабатывается на стадии формирования самой программы и должна быть адекватна ее содержанию. На практике, как правило, применяются: 1) метод экспертных оценок; 2) методы количественной оценки. Смена вектора развития экономики страны обусловила значительное повышение роли государственных программ

как инструмента государственного управления, как способа реализации государственной политики, нацеленной на эффективное решение насущных проблем общественного и государственного развития.

Ориентация Российского государства на построение демократических основ и развитие рыночных отношений предопределила начало процесса формирования новой парадигмы государственного прогнозирования и планирования, правовыми основами которой стал Федеральный закон от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации". Было дано законодательное определение содержания понятий "концепция социально-экономического развития России", "программа социально-экономического развития". Кардинальные изменения в системе институтов государственного управления привели к тому, что долгосрочная стратегия социально-экономического развития страны разрабатывается в соответствии с посланиями Президента РФ Федеральному Собранию РФ и планом действий Правительства РФ по реализации этого послания.

2. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ВЫПОЛНЕНИЮ ЛАБОРАТОРНЫХ РАБОТ

Не предусмотрено

3. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ

3.1 Практическое занятие 1 (ПЗ-1)

Тема: «Бюджетно-налоговая политика государства»

3.3.1 Вопросы к занятию

1. Бюджет и его роль в государственном регулировании экономики. Виды бюджетов. Принципы формирования.
2. Бюджет как основной инструмент государственного управления. Налоговая система государства. Виды налогов.
3. Принципы построения налоговой политики. Инструменты воздействия налоговой системы на экономику. Государственный долг, его формы.
4. Государственный долг как инструмент регулирования экономики. Налоговое регулирование. Особенности бюджетно-налоговой политики в РФ.

3.3.2. Литература.

1. Государственное и муниципальное управление. Учебник для вузов / И.А. Василенко. 3-е изд. – М.: Юрайт, 2010. – 415 с. ЭБС «Лань».
2. Фомина В.П. Система государственного и муниципального управления. Система муниципального управления: учеб. Пособие. – М.: Изд-во МГОУ, 2011. – 256 с. ЭБС «Книгафонд».

3.3.3. При подготовке к вопросам необходимо акцентировать внимание на следующем:

Налогово-бюджетная политика государства - воздействие государства на уровень деловой активности посредством изменения государственных расходов и налогообложения. Налогово-бюджетная политика влияет на уровень объема производства и занятости, а так же на уровень цен. Она направлена против нежелательных изменений экономической конъюнктуры связанных с безработицей и инфляцией. В любой стране государственный бюджет – это ведущее звено финансовой системы. он объединяет

главные доходы и расходы государства. Бюджет – это системы денежных отношений государства через которую осуществляется постоянная мобилизация ресурсов и финансового расходования. Финансовые отношения складывающиеся у государства с различными организациями, называются бюджетными. Бюджетные отношения возникают в распределительном процессе и связаны с формированием и использованием центрального фонда денежных средств, которые предназначены для удовлетворения общих государственных потребностей. Размер бюджетного фонда зависит от уровня развития экономики, методов управления, социальных задач. Гос. бюджет представляет собой основной финансовый план государства на 1 год и на 2 последующих, т е на будущие 3 года, имеющий силу закона. Через гос. бюджет мобилизуются средства предприятий и организаций, различных форм собственности частично мобилизуют доходы населения. Мобилизуемые средства направляются на социально-культурные мероприятия, на обороноспособность страны, на содержание органов гос. управления, на финансовую поддержку субъектов федерации, на погашение гос. долга, на создание гос. материальных и финансовых резервов и на финансирование народного хозяйства. Мобилизуемые государством налоги служат одним из главных средств существования социально-экономических предприятий. Централизация ресурсов позволяет государству сосредоточить их на решающих участках социального и экономического развития страны, а так же позволяет осуществлять единую социальную и экономическую политику на всей территории страны. Основные функции бюджета: 1 распределение ВВП и НД между отраслями и территорией. 2 перераспределение ВВП и НД. 3 гос. регулирование и стимулирование экономики. 4 финансовое обеспечение социальной политики. 5 контроль за образованием и использованием централизованного фонда денежных средств. Функции бюджета реализуются через бюджетные механизмы, т е методы и способы формирования доходов и расходов. Бюджет выступает важным институтом регулирования и стимулирования инвестиций в экономике с целью повышения эффективности. Бюджет используется для межотраслевого и территориального перераспределения финансовых ресурсов с целью рационального размещения производственных сил, развитие эк. культура на всей территории России. Величина бюджета отражает степень централизации финансовых ресурсов в руках государства.

3.2 Практическое занятие 2 (ПЗ-2)

Тема: «Государственное управление как способ реализации государственной власти»

3.4.1 Вопросы к занятию

1. Понятие власти, классификация и характеристика власти.
2. Формы легитимации.
3. Единство государственной власти.
4. Государственное управление как способ реализации государственной власти. Эффективность государственного управления.

3.4.2 Литература.

1. Государственное и муниципальное управление. Учебник для вузов / И.А. Василенко. 3-е изд. – М.: Юрайт, 2010. – 415 с. ЭБС «Лань».
2. Фомина В.П. Система государственного и муниципального управления. Система муниципального управления: учеб. Пособие. – М.: Изд-во МГОУ, 2011. – 256 с. ЭБС «Книгафонд».

- 3.4.3. При подготовке к вопросам необходимо акцентировать внимание на следующем:

1. Понятия «государство» и «государственное управление» неотъемлемы от понятия «власть». По своей сути власть – это возможность осуществлять свою волю даже вопреки сопротивлению. Важнейшими элементами власти являются: " Психологический – воля субъекта власти; " Реализационный – добровольное исполнение или силовое принуждение, вплоть до психологического давления; " Рецепционный – восприятие воли объектом власти, управления; " Информационный – обратная связь от объекта к субъекту о мероприятиях по выполнению воли субъекта или об отказе в выполнении действий. В повседневной жизни мы можем говорить о различной власти: в семье, на работе, в коллективе и т.п. применительно к обществу различают следующие виды власти: а. Личная или персональная (в семье или господина над слугой); б. Корпоративная (власть в общественной организации – корпорации, распространяющуюся только на членов организации (партия) и прекращающая свое влияние на человека при выходе из состава корпорации); с. Социальная – власть народа в обществе. В некоторых случаях отдельно выделяют власть военную, технократическую, экспертократическую (власть специалистов) и др. При рассмотрении вопросов государственного и муниципального управления наибольшее значение имеет, конечно, социальная власть. Государственная власть является производной от социальной, народной власти и политической по своему характеру, но в известной мере самостоятельна. Как особое явление, государственная власть от политической власти народа отличается чертами: О Всякая государственная власть является политической, но не всякая политическая есть государственная; О Политическая власть это имманентная (внутренне и изначально присущая) принадлежность народа. Государственная власть – производна от власти народа, но она принадлежит государству, от имени которого осуществляется специально создаваемыми государством органами.

3.3 Практическое занятие 3 (ПЗ-3)

Тема: «Государственное регулирование рынка труда»

3.8.1 Вопросы к занятию

1. Основные направления и методы государственного регулирования рынка труда.
2. Инструменты государственного регулирования рынка труда.
3. Особенности регулирования рынка труда в РФ.

3.8.2 Литература.

1. Государственное и муниципальное управление. Учебник для вузов / И.А. Василенко. 3-е изд. – М.: Юрайт, 2010. – 415 с. ЭБС «Лань».
2. Фомина В.П. Система государственного и муниципального управления. Система муниципального управления: учеб. Пособие. – М.: Изд-во МГОУ, 2011. – 256 с. ЭБС «Книгафонд».

3.8.3. При подготовке к вопросам необходимо акцентировать внимание на следующем:

1. Государственное регулирование рынка представляет собой активное вмешательство государственных органов в структуру функционирования рынка, воздействуя на развитие производства в общественно нужном направлении, а также для решения возникающих социальных проблем. Необходимость данного момента возникает при несовершенстве отдельных рынков, которое проявляется в нестабильности, частичном учете затрат и полученных результатов, не единственности равновесия. Еще одной немаловажной причиной государственного регулирования рынка является потребность в решении макроэкономических задач. К ним относятся:

- Обеспечение полной занятости трудоспособного населения;
- Борьба с инфляцией;

Объединение принципов социальной справедливости и экономической эффективности и прочие.

Государственное регулирование рынка ставит перед собой следующие цели: Стабилизация рыночных отношений, установление их равновесия или сдвиг, направленный на их равновесие или отклонение.

Методы государственного регулирования, с помощью которых достигаются вышеуказанные цели:

Путем контроля за объемами производства и уровнем цен – в этом случае государством устанавливаются конкретные цены или вводятся рыночные квоты;

Путем применения государственных финансовых инструментов – выражается в введении налогов и дотаций на определенные сферы деятельности;

Путем установления фиксированных цен.

3.4 Практическое занятие 4 (ПЗ-4)

Тема: «Государственное регулирование инвестиционной деятельности»

3.9.1 Вопросы к занятию

1. Инвестиции как объект государственного регулирования.
2. Государственное финансирование инвестиций.
3. Основные направления государственного регулирования инвестиций.

3.9.2. Литература.

1. Государственное и муниципальное управление. Учебник для вузов / И.А. Василенко. 3-е изд. – М.: Юрайт, 2010. – 415 с. ЭБС «Лань».
2. Фомина В.П. Система государственного и муниципального управления. Система муниципального управления: учеб. Пособие. – М.: Изд-во МГОУ, 2011. – 256 с. ЭБС «Книгафонд».

3.9.3. При подготовке к вопросам необходимо акцентировать внимание на следующем:

Под государственным регулированием инвестиционной деятельности понимаются определенные в законодательном порядке формы и методы административного и экономического характера, используемые органами управления всех уровней для осуществления инвестиционной политики, обеспечивающей государственные задачи социально-экономического развития страны и ее регионов, повышения эффективности инвестиций, обеспечения безопасных условий для вложений в различные инвестиционные объекты.

Инвестиционная деятельность в России регулируется как общим государственным законодательством, так и системой специальных нормативных актов.

Принципиальное значение имеют такие законы, как Конституция РФ, Гражданский и Налоговый кодексы, законы об акционерных обществах, о собственности, о приватизации, о внешнеэкономической деятельности, о тарифном контроле и валютном регулировании и др.

В нашей стране также приняты специальные законы, постановления, нормативные акты, которые регулируют непосредственно инвестиционный процесс. К ним следует отнести Закон «Об инвестиционной деятельности, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25.02.99 г. Данный закон определяет правовые, экономические и социальные условия инвестиционной деятельности; объекты и субъекты инвестиционной деятельности, защиту прав, интересов и имущества субъектов инвестиционной деятельности вне зависимости от форм собственности.

Принят ряд постановлений Правительства РФ, которые направлены на повышение роли государственной инвестиционной и структурной политики, стимулирование процесса привлечения внебюджетных инвестиций в производственную сферу, создание

условий для дальнейшего развития инициативы частных инвесторов по реализации высокоэффективных инвестиционных проектов.

В целом, государственное регулирование осуществляется:
в соответствии с государственными инвестиционными программами;
прямым управлением государственными инвестициями;
введением системы налогов с дифференцированием налоговых ставок и льгот;
предоставлением финансовой помощи в виде дотаций, субсидий, субвенций, бюджетных ссуд на развитие отдельных территорий, отраслей производства;
проведением финансовой и кредитной политики, политики ценообразования (в том числе выпуском в обращение ценных бумаг), амортизационной политики;
контролем за соблюдением государственных норм и стандартов;
антимонопольными мерами, приватизацией объектов государственной собственности, в том числе объектов незавершенного строительства;
экспертизой инвестиционных проектов.

4. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ

ПО ПРОВЕДЕНИЮ СЕМИНАРСКИХ ЗАНЯТИЙ

Не предусмотрено