



ТЕМА I. ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЪЕКТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ.

К.ю.н., доцент кафедры ЭА иГУ
Нечаева Ольга Владимировна

ПЛАН ЗАНЯТИЯ

1. Государство и право. Формы государства.
2. Государственное управление: понятие, особенности, субъекты и объекты.
3. Принципы, функции и методы государственного управления.
4. Основные стадии управленческой деятельности.
5. Проблемы эффективности государственного управления в России.
(Самостоятельно)

ВОПРОС 1.

Государство и право.
Формы государства.



Что такое государство?

ГОСУДАРСТВО – это основной институт политической системы общества, организующий, направляющий и контролирующей совместную деятельность и взаимоотношения людей, групп, страт, классов, организаций и т.д.

ГОСУДАРСТВО – главный институт власти!



Признаки государства

Территория



Население



Публичная власть



Система права



Суверенитет



Налоговая и
финансовая
система



ГОСУДАРСТВО

Теории происхождения

Классовая
(маркс.-ленинская)
теория

Теория
общественного
договора

Патриархальная
теория

Теория
насилия

Теологическая
теория

Функции

Внутренние

политическая

экономическая

идеологическая

социальная

экологическая

Внешние

*международная
деятельность*

внешнеэкономическая

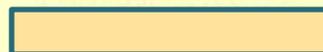
внешнеполитическая

оборона страны

Функции государства:

• ВНУТРЕННИЕ:

- **политическая** (укрепление основ власти, формирование ее органов, обеспечение суверенитета государства, политической стабильности и т.д.);
- **социальная** (забота о благополучии граждан, особенно о слабо защищенных, об осуществлении их социальных прав, корректировка отрицательных последствий рыночных отношений и др.);
- **экономическая** (воздействие через законодательство, налоги и пошлины на экономическую жизнь страны, защита экономических прав граждан);



Функции государства:

- **правоохранительная** (поддержание порядка в обществе, борьба с криминальными элементами, защита прав и свобод человека от преступных посягательств);
- **экологическая** (осуществление природоохранных мероприятий, участие в разработке и финансировании программ по охране окружающей среды);
- **национально-культурная** (способствование развитию национального самосознания и национальной культуры, организация и финансирование образования, науки, культуры);



Функции государства:

- **ВНЕШНИЕ:** оборона страны, развитие дипломатических отношений, экономическая, политическая и военная помощь другим странам

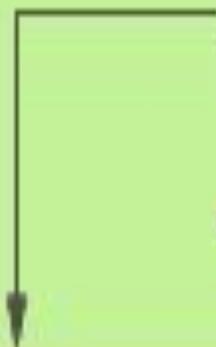


МЕХАНИЗМ ГОСУДАРСТВА

Законодательная
власть

Судебная
власть

Исполнительная
власть



Форма государства:



ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ

```
graph TD; A(ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ) --> B[МОНАРХИЯ]; A --> C[РЕСПУБЛИКА]
```

МОНАРХИЯ

- Существование единоличного главы государства
- Обладание монархом всей полнотой власти, которая является верховной, нераздельной и суверенной
- Бессрочное правление монарха
- Монарх не избирается народом

РЕСПУБЛИКА

- Правление осуществляется коллективно, то есть не одним лицом, а системой государственных органов
- Республиканское правление основано на принципе разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную
- Представители органов власти избираются на определённый срок

ВИДЫ МОНАРХИИ

Абсолютная

Ограниченная

Теократическая

Ватикан; Бруней;
Саудовская Аравия

Дуалистическая
(Непал, Кувейт)

Парламентская
(Великобритания,
Япония, Швеция,
Норвегия)

Сословно-
представительская

Форма правления

РЕСПУБЛИКА

ПРЕЗИДЕНТСКАЯ
(Аргентина, США)

ПАРЛАМЕНТСКАЯ
(Италия, Финляндия,
ФРГ, Индия)

СУПЕРПРЕЗИДЕНТСКАЯ
(Страны Латинской
Америки)

СМЕШАННАЯ
(Казахстан, Россия,
Франция, Румыния)

Государственное устройство России (смешанная республика)



Выводы

Проблемы форм правления:

- 1) Признание или непризнание разделения властей.
- 2) Способ формирования и соотношения органов законодательной и исполнительной власти.
- 3) Проблема ответственности органов перед населением.
- 4) Большинство государств стараются перейти от монархической формы правления к республиканской т.к. республиканская форма является более демократичной.

ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА — способ территориальной организации государства

- Определяет внутреннее строение государства, деление его на составные части (территории) и принципы их взаимоотношения между собой.
 - Для характеристики территориальной организации федеративного государства чаще применяется термин «политико-территориальное устройство», поскольку он подразумевает наличие некоторой **самостоятельности** у территориальных частей государства.
- В то же время в отношении унитарного государства чаще используется термин «административно-территориальное устройство», характеризующий территориальную структуру органов государственной власти **единого** государства.



В зависимости от наличия либо отсутствия суверенитета у составных частей государства государственное устройство делится на:

- **Простая форма**
(унитарное государство);

- **Сложная форма**
(федерация, конфедерация).

Унитарное государство (от лат. «unitas» — единство) — простое, единое государство, которое характеризуется отсутствием у административно-территориальных единиц признаков суверенитета.

Отличительные признаки унитарного государства:

1. Вся полнота государственной власти сосредоточена на уровне государства в целом, территориальные части не имеют самостоятельности;
2. Органы государственной власти строятся в виде единой иерархичной системы с подчинением одному центру (законодательный орган имеет однопалатную структуру);
3. Одноуровневая система законодательства (существует единая конституция на уровне всей страны);
4. Наличие единого гражданства.

Федерация (от лат. «foederatio» — объединение, союз) — сложное, союзное государство, части которого являются государственными образованиями с ограниченным государственным суверенитетом. Строится на распределении функций управления между центром и субъектами федерации.

Отличительные признаки федеративного государства:

1. Предметы ведения и полномочия разделены между государством в целом (федерацией) и его составными частями (субъектами федерации), существует также совместная компетенция по отдельным вопросам;
2. Двухуровневая система органов государственной власти, в соответствии с которой отдельно существуют федеральные органы и органы субъектов федерации (парламент на уровне федерации имеет двухпалатную структуру — верхняя палата представляет интересы субъектов федерации, кроме того субъекты также формируют свои местные парламенты);
3. Двухуровневая система законодательства (конституция и законы существуют как на уровне федерации, так и на уровне каждого субъекта);
4. Наряду с общефедеральным гражданством у субъектов федерации, как правило, есть возможность устанавливать собственное гражданство.

Принципы российского федерализма

- Государственная целостность
- Единство системы государственной власти
- Разграничение предметов ведения и полномочий
- Равноправие и самоопределение народов
- Равноправие всех субъектов РФ, в т.ч. во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти
- Субсидиарность

Виды и конституционно-правовой статус субъектов РФ

- Республика 22
- Область 46
- Край 9
- Автономный округ 4
- Автономная область 1
- Город федерального значения 3

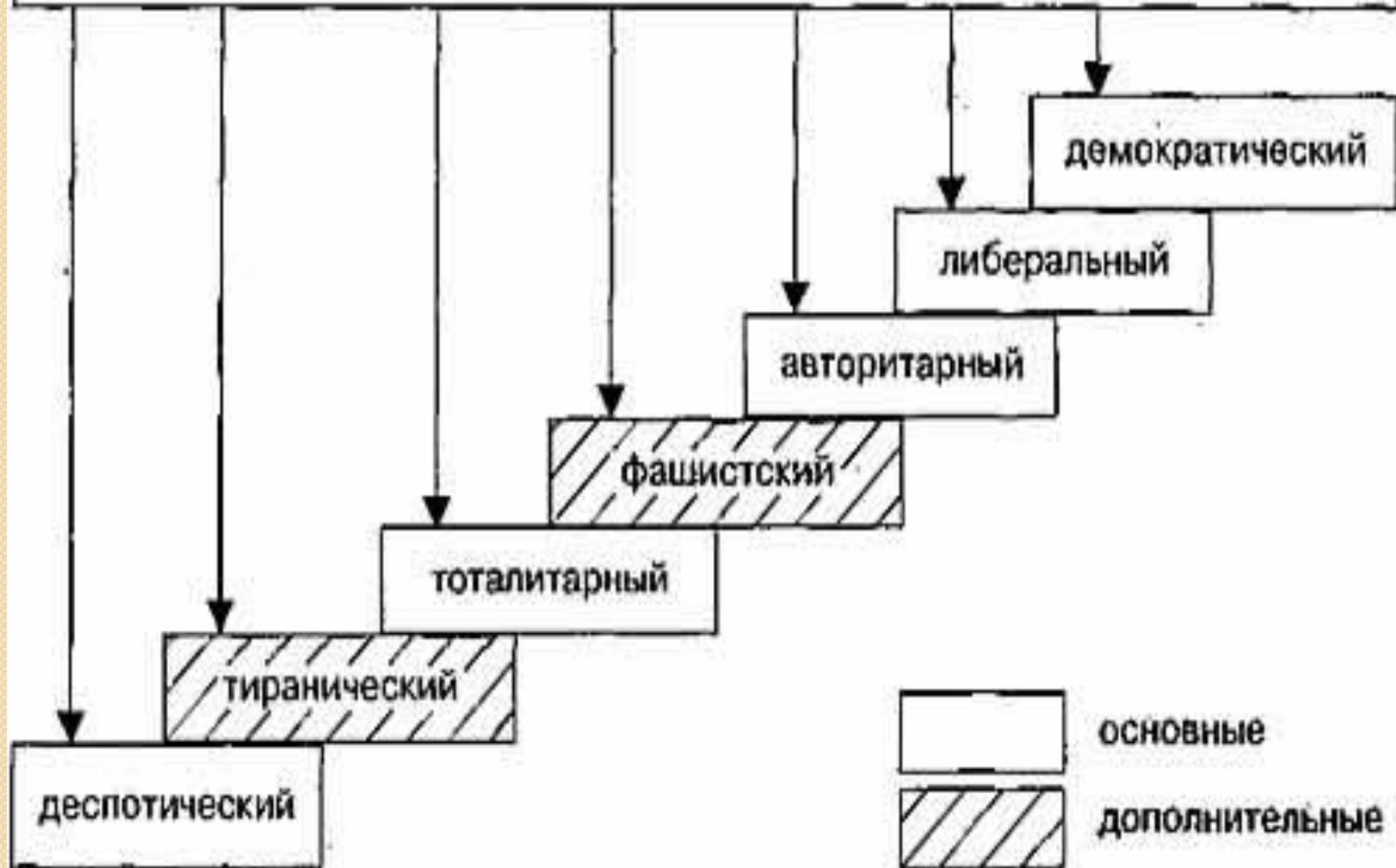
ПОЛИТИЧЕСКИЙ

РЕЖИМ — политическое управление, то есть совокупность методов, приёмов и форм осуществления политических отношений в обществе (государстве).

Политический режим характеризуется:

1. методами осуществления политической власти,
2. мерой участия граждан в управлении,
3. отношением государственных институтов к правовым основам собственной деятельности,
4. степенью политической свободы в обществе,
5. фактическим состоянием правового статуса

Виды политических режимов



ПРАВО

***есть совокупность правил
(норм), определяющих
обязательные взаимные
отношения людей в
обществе.***

ПРИЗНАКИ ПРАВА

- Нормативность (устанавливает правила поведения общего характера);
- Общеобязательность (действие распространяется на всех, либо на большой круг субъектов);
- Гарантированность государством (подкреплено мерами государственного принуждения);
- Интеллектуально-волевой характер (право выражает волю и сознание людей);
- Формальная определённость (нормы права выражены в официальной форме);
- Системность (право — это внутренне согласованный, упорядоченный организм).

ЗАДАНИЕ

Попробуйте, опираясь на полученные знания и собственный социальный опыт, ответить на вопрос: Каковы **функции права?**



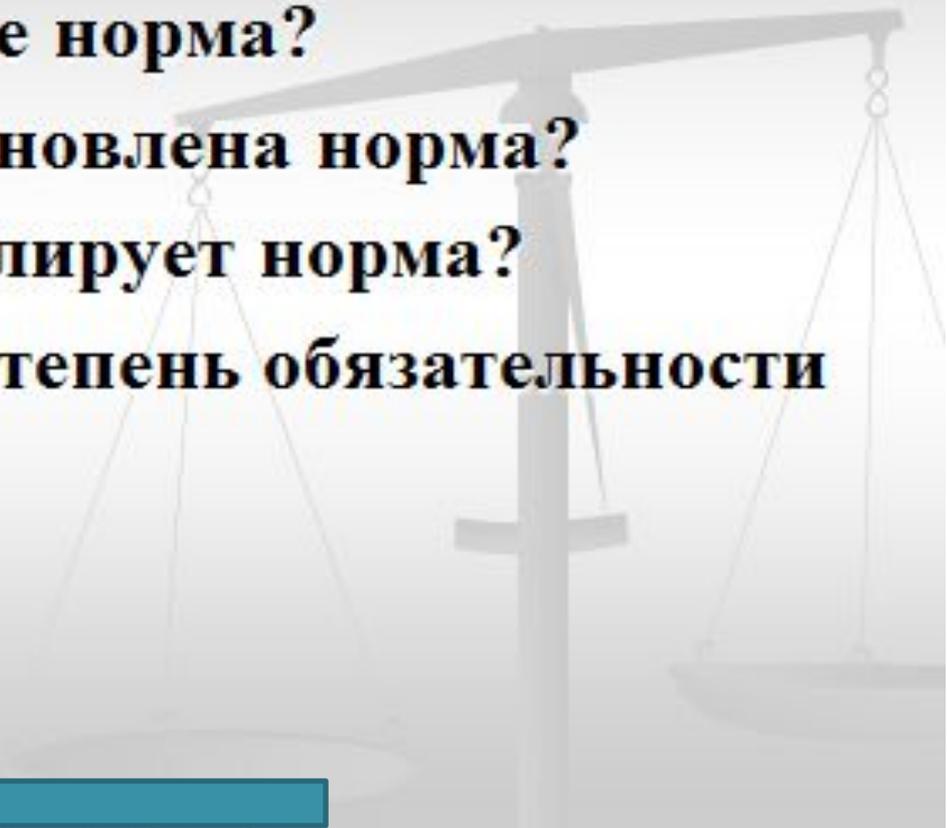
ФУНКЦИИ ПРАВА

- Является регулятором общественных отношений;
- Активно воздействует на общество и государство путем установления общеобязательных правил поведения;
- Закрепляет сложившиеся в обществе экономические, общественные, и другие отношения, а также существующий государственный и общественный строй.



ЗАДАНИЕ

Попробуйте дать определение нормы права, ответив на вопросы:

- **Что такое норма?**
 - **Кем установлена норма?**
 - **Что регулирует норма?**
 - **Какова степень обязательности нормы?**
- 

Норма права – признаваемое и обеспечиваемое государством, общеобязательное правило, из которого вытекают права и обязанности участников общественных отношений, чьи действия призвано регулировать данное правило в качестве образца, эталона, масштаба поведения.



Признаки правовой нормы:

Норма права — правило общего характера, имеет неперсонифицированный характер, обращено ко всему населению или к группе лиц, объединённых одним признаком (например, пенсионерам).

Норма права всегда обращена в будущее и рассчитана на многократное применение.

Норма права имеет определённую внутреннюю структуру.

Признаки норм права

Определяет права и обязанности субъектов правоотношений

Установленное, санкционированное государством

Общеобязательное правило поведения

Регулятор общественных отношений

Устанавливают общие правила поведения

Обеспечивается принудительной силой

Отрасль права – основной элемент системы права. Совокупность норм права, регулирующих особую область отношений.



Система права



Система права характеризуется:

- **взаимозависимостью и связью правовых норм**
 - **регулирует отношения всей совокупностью юридических средств**
- **целостностью и согласованностью**

Нормативные правовые акты

Нормативно-правовой акт – это изданный в особом порядке правовой акт, принятый полномочным на то органом и содержащий правовые нормы.

Признаки нормативно-правового акта:

- властно-волевой характер;
- неоднократность применения;
- адресованность неопределенному кругу лиц.

Закон – это нормативный акт, принятый в особом порядке органом законодательной власти или референдумом, выражающий волю народа, обладающий высшей юридической силой и регулирующий наиболее важные общественные отношения.

Признаки закона:

- принимается органом законодательной власти или референдумом;
- порядок его подготовки и издания определен Конституцией РФ;
- выражает волю и интересы народа;
- обладает высшей юридической силой;
- регулирует наиболее важные общественные отношения.



Признаки правового государства

- ✓ 1. Верховенство права и закона во всех сферах жизни общества.
- ✓ 2. Реальность прав и свобод личности, права и свободы не только провозглашаются, но и закрепляются и защищаются государством.
- ✓ 3. Правовая форма взаимоотношений гражданина, общества и государства.
- ✓ 4. Организация и функционирование государственной власти на основе конституционно-правовой регламентации и принципа разделения властей.

ВОПРОС 2.

**Государственное управление:
понятие, особенности,
субъекты и объекты.**



Государству принадлежит особое место в системе целенаправленного, организующего и регулирующего воздействия на общественные процессы. Как ведущий субъект социального управления, государство выступает единственной универсальной организацией политической власти в обществе, охватывающей все население страны в пределах определенной территории. Государство несет властную силу, способную обеспечить реализацию поставленных целей, организацию общественной жизни, регулирование поведение людей в обществе.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

(англ. public administration) —

деятельность органов
государственной власти и их
должностных лиц по практическому
воплощению выработанного на
основе соответствующих процедур



Государственное управление обладает тремя основными **свойствами**, которые отличают его от других видов управления:

- **властная сила** – государство оказывает влияние на общество и выступает в качестве субъекта управления.

- **государственная власть** – государство потому является государством, и тем самым отличается от общественных структур, что в нем сосредоточена и им реализуется в обществе государственная власть по отношению к людям.

- **распространимость на все общество** – это специфическое свойство государственного управления, которое распространяется на общество, а также за его пределы в рамках проводимой государственной внешней политики.

Государственное управление

– организационно-правовой процесс функционирования государственно-властного механизма.

Государственное управление

– вид государственной деятельности, в рамках которой реализуется исполнительная власть.

Субъектами государственного управления

являются физические и юридические лица (организации), которые управляют или участвуют в управлении в качестве субъектов управленческих отношений.

Граждане (россияне, иностранцы, лица без гражданства) и общественные объединения могут выступать в качестве участников и, следовательно, субъектов управленческих отношений с государственными органами исполнительной власти, а государственные органы, их структурные подразделения и служащие – как управляющие субъекты в административно-правовых отношениях друг с другом в любых соотношениях.

Объектами государственного управления

могут выступать различные стороны административно-правового статуса граждан и ИХ общественных объединений (действия, бездействие, права, обязанности, ответственность), а также различные стороны деятельности социально-культурных и ИНЫХ учреждений, предприятий и их объединений

ВОПРОС 3.

Принципы, функции и методы государственного управления.



Принципы государственного управления

- это основополагающие руководящие начала, выражающие сущность и внутреннюю согласованность структурных элементов государственного управления.

Выделяют конституционные принципы (единство государственной власти и управления, законность, приоритет прав, свобод законных интересов граждан перед интересами государства, равноправие граждан на участие в государственном управлении и др.); отраслевые (отражают специфические особенности управления в отдельных отраслях экономики, социальной сферы, политического строительства).

Функции государственного управления – это виды деятельности органов государственной власти и управления и их должностных лиц, совершаемые в определенном нормативном порядке, направленные на регулирование общественных процессов и отношений и необходимые для достижения поставленных целей.

Общие функции государственного управления:

- анализ;
- целеполагание;
- прогнозирование;
- планирование и программирование;
- организация;
- координация;
- мотивация (стимулирование); -
- контроль;
- регулирование.

Специфические функции государственного управления:

- государственное регулирование экономики;
- лицензирование;
- проведение выборов и референдумов.





Методы государственного управления представляют собой способы властного воздействия государства на вектор развития общественных и государственных дел. Они показывают, какими средствами государство влияет на поведение людей и управляет им.

Группы методов государственного управления:

- 1) **Административные методы** – нормативные требования государства, обязывающие и субъектов, и объекты государственного управления поступать определенным образом.
- 2) **Экономические методы** – это способы создания государством определенных условий, в которых управляемому объекту выгодно поступать так, как того хочет государство.
- 3) **Социально-психологические методы** – это целенаправленное моральное и нравственное воздействие государства на сознание людей, пропаганда и агитация со стороны государства.
- 4) **Правовые методы** – это способы государственного управления, совершаемые в пределах и в соответствии с процедурой, установленной Конституцией, законами и иными правовыми актами, действующими на территории страны.

Отрицательные черты государственной власти

Сфера этики и права

1. Потеря авторитета власти
2. Бюрократизм

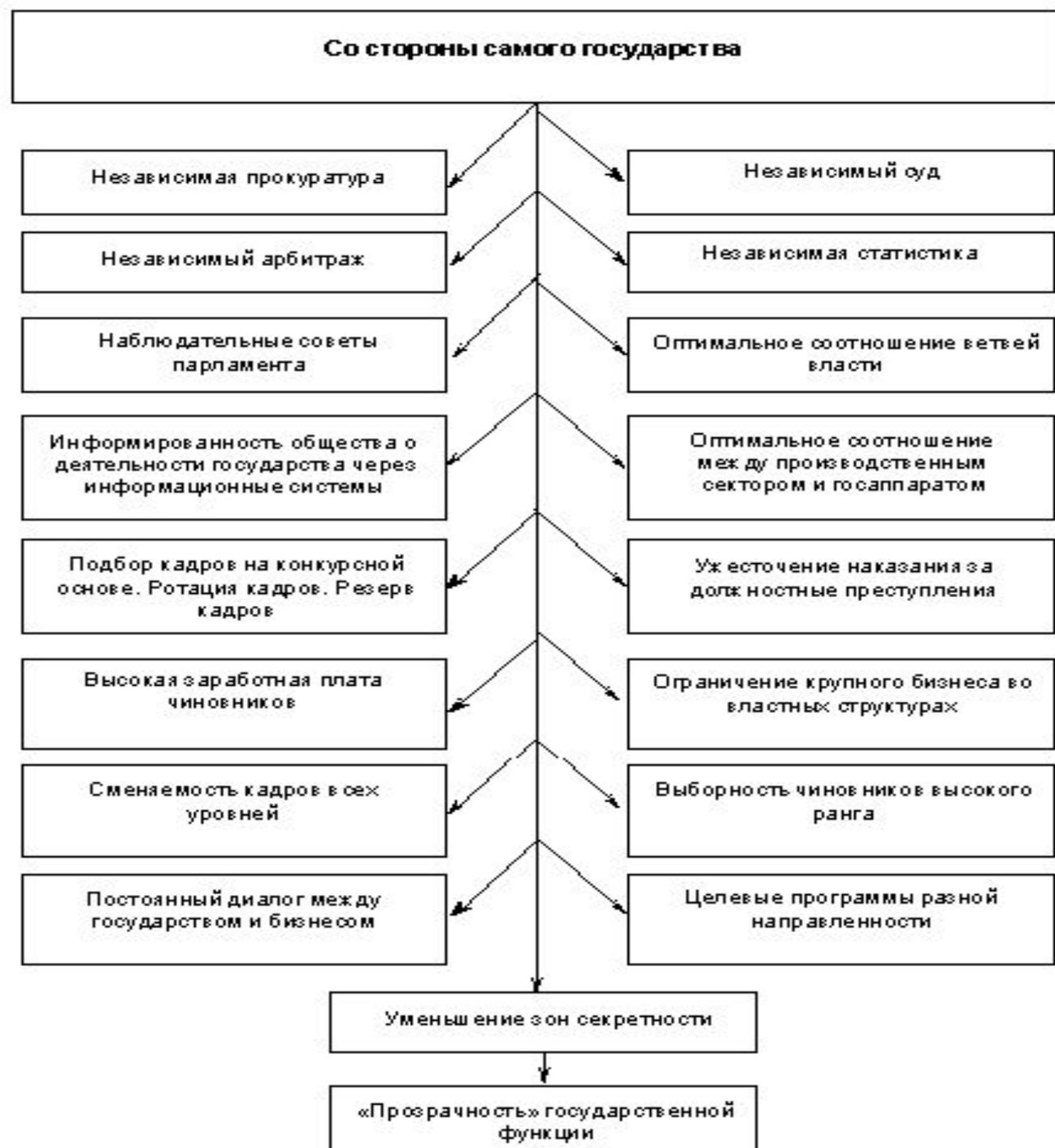
Сфера государственного управления

1. Чрезмерное разбухание государственного аппарата и его частей

3. Коррупция
4. Личная уния власти и капитала
5. Бесконтрольность
6. Бессилие власти

7. Скрытый и явный саботаж
8. Фаворитизм, кумовство
9. Лоббизм
10. Секретность
11. Злоупотребления служебным положением
12. Самоуправство. Без ответственность
13. Общественная апатия
14. Черствость, негуманность отношения к гражданам
15. Обман, дезориентация населения

7. Неэффективность управления
8. Несогласованность властных полномочий (по трем ветвям власти)
9. Ослабление исполнительной вертикали (борьба за чрезмерные полномочия)
10. Дезинтегративные процессы в государственном аппарате
11. Несовершенство системы организации государственного управления
12. Профессиональная некомпетентность
13. Ошибки в подборе и расстановке кадров
14. Возрастные критерии, ротация кадров
15. Недостатки в системе подготовки и переподготовки кадров всех уровней
16. Единство властной воли
17. Нарушение субординации государственного аппарата
18. Неясность полномочий, нечеткость статуса отдельных государственных органов и групп



**ВОПРОС 4.
ОСНОВНЫЕ СТАДИИ
УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.
Совершенствование ГУ**

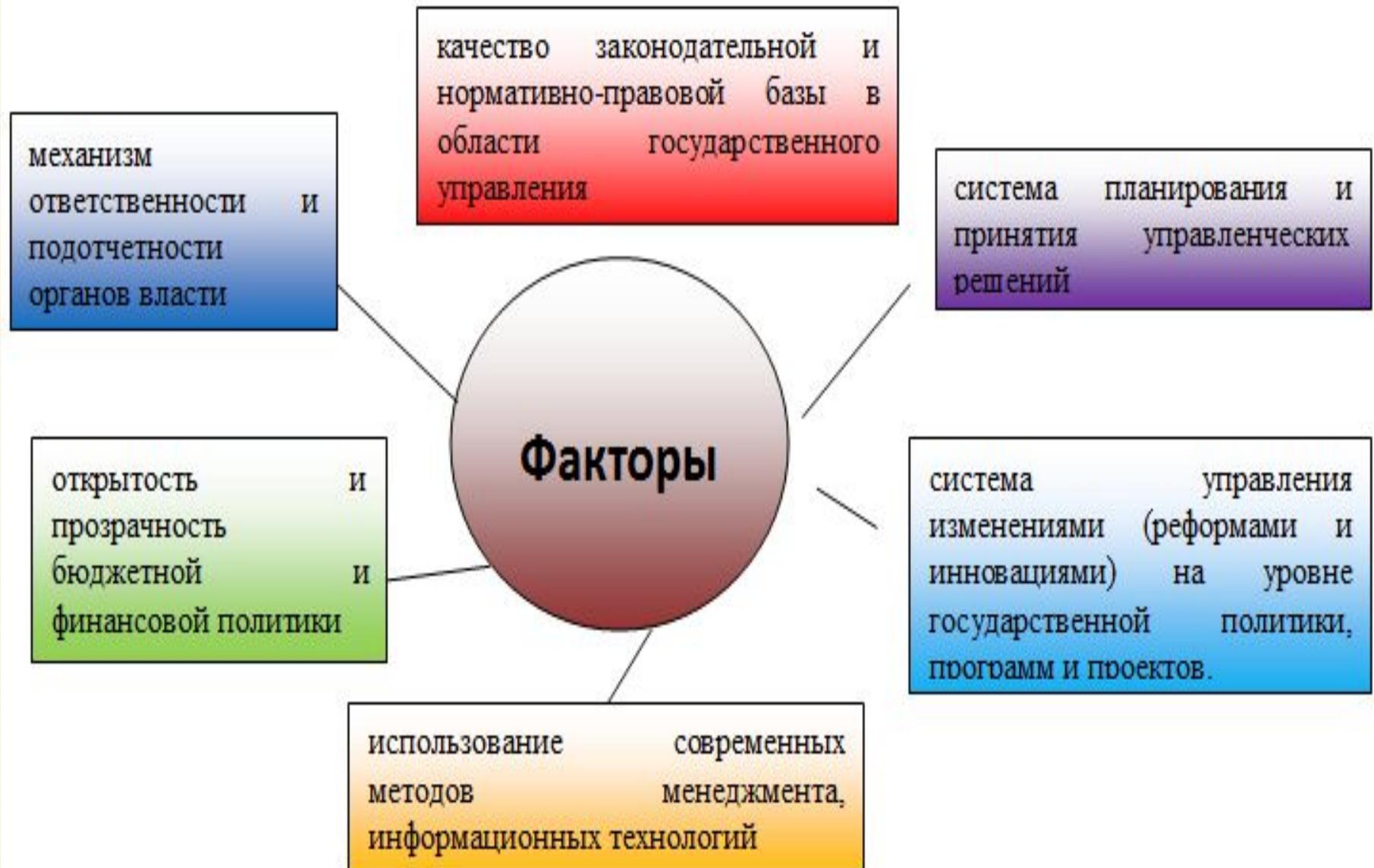
Этапы управленческой деятельности со своим особым набором форм и методов именуется в научной литературе стадиями (циклами) управленческой деятельности.

Сами стадии имеют логическую связь и образуют в совокупности известный кругооборот управленческих действий — единичный "виток" управленческого процесса. Выделены различные стадии управленческого процесса.

Различают семь стадий управленческой деятельности:

- 1) анализ и оценка управленческой ситуации;
- 2) прогнозирование и моделирование необходимых (и возможных) действий по сохранению и преобразованию состояния управленческой ситуации (в субъекте и объектах государственного управления);
- 3) разработка предполагаемых правовых актов или организационных мероприятий;
- 4) обсуждение и принятие правовых актов и осуществление организационных мероприятий;
- 5) организация исполнения принятых решений (правовых и организационных) ;
- 6) контроль выполнения и оперативное информирование;
- 7) обобщение проведенной управленческой деятельности, оценка новой (результатирующей) управленческой ситуации.

Факторы, влияющие на качество работы государственных структур



Совершенствование государственного управления

I.
**Системные
меры**

II.
**Совершенствование
контрольно-
надзорных и
разрешительных
функций по сферам**

III.
**Оптимизация
предоставления
государственных
услуг**

Системные меры

Совершенствование лицензирования

Совершенствование механизмов аккредитации

Внедрение механизма саморегулирования

Совершенствование системы государственного контроля (надзора)

Уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности

Оценка регулирующего воздействия