

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.

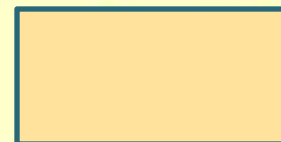
Государство и право.
Формы государства.



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

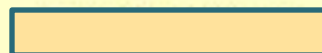
внешнеполитическая

оборона страны

Функции государства:

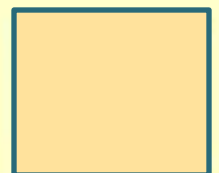
• ВНУТРЕННИЕ:

- **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);



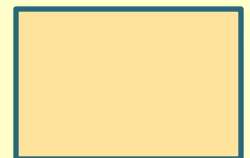
Функции государства:

- **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)



Многонациональный народ РФ


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

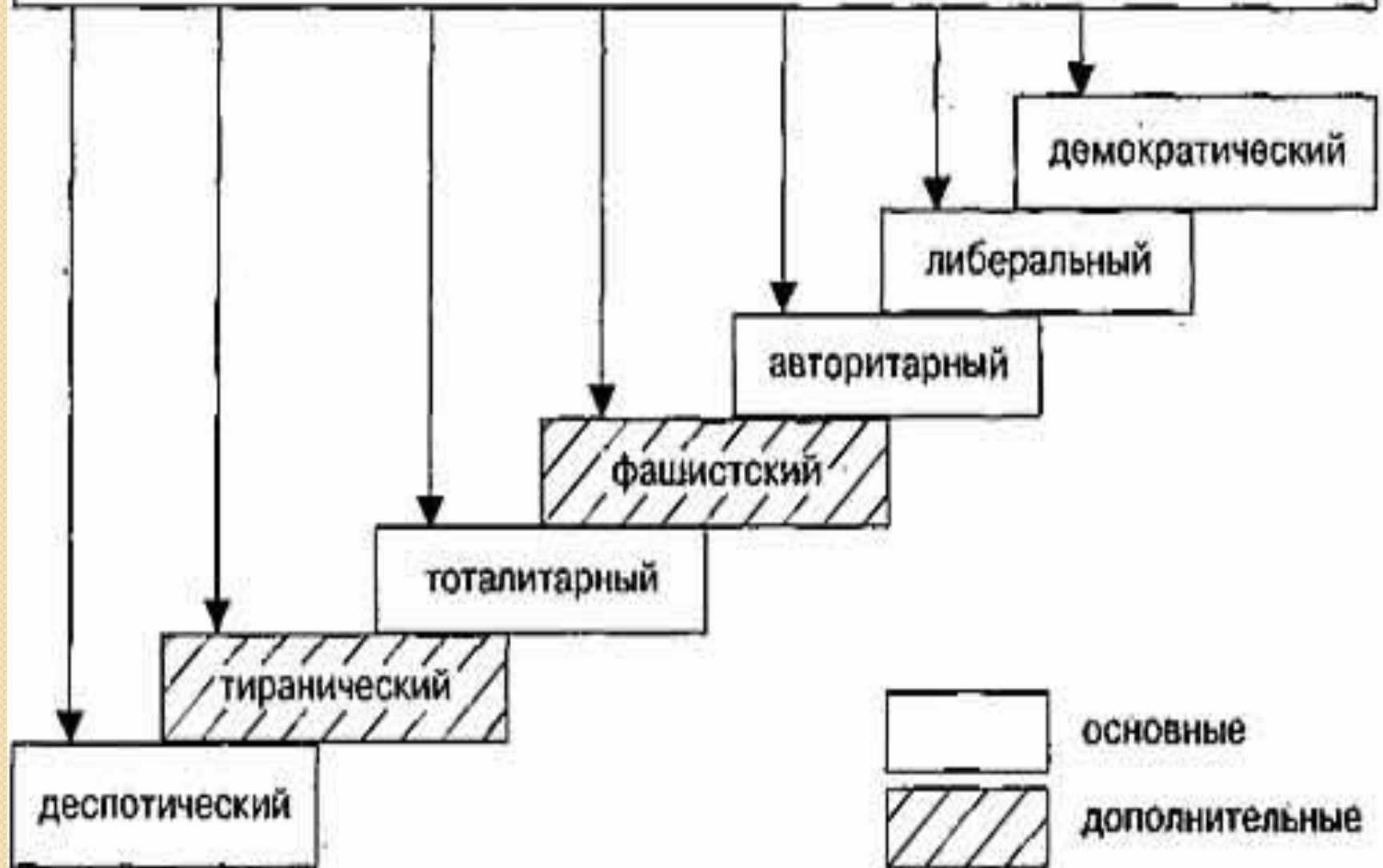
ПОЛИТИЧЕСКИЙ

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).

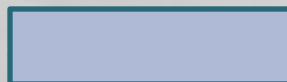
ЗАДАНИЕ

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.

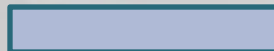


ЗАДАНИЕ

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

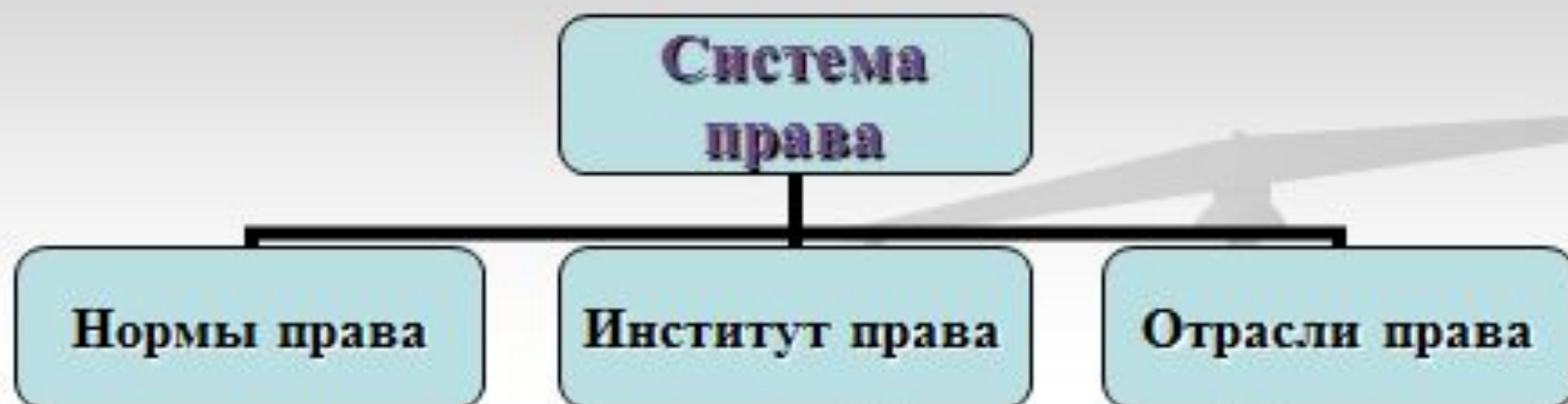
Устанавливают общие правила поведения

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

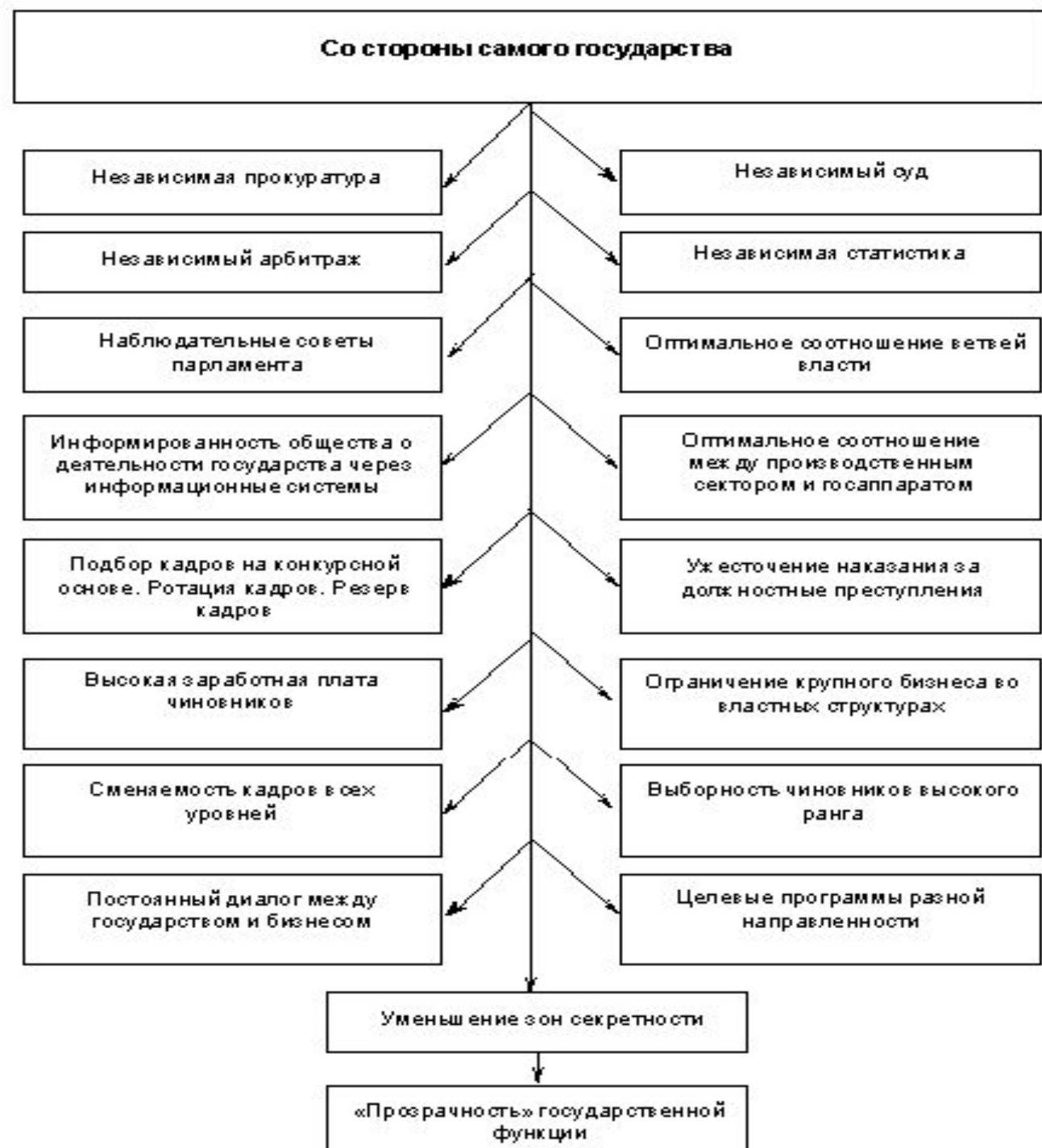
Сфера государственного управления

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**

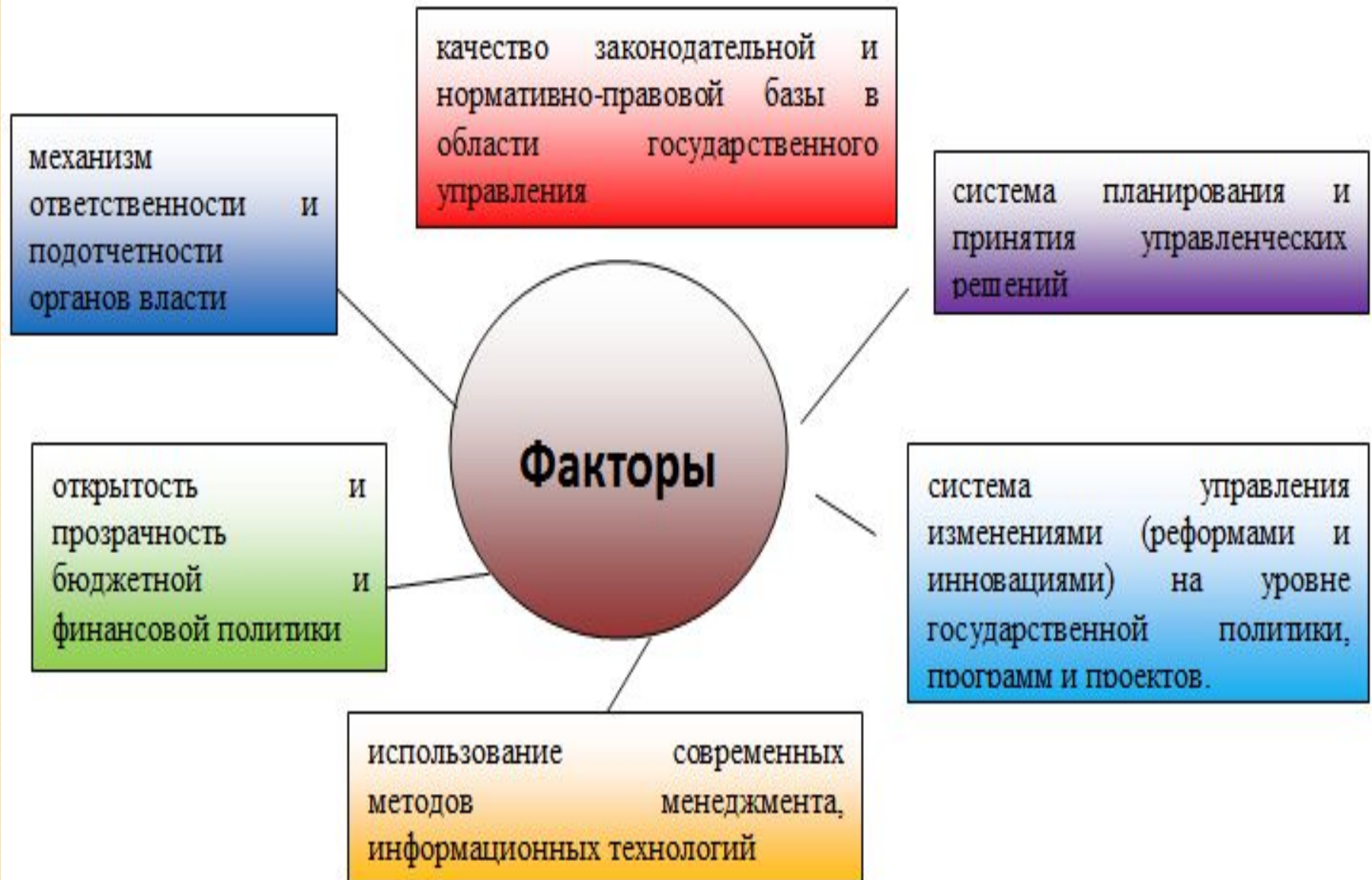
Этапы управленческой деятельности со своим особым набором форм и методов именуется в научной литературе стадиями (циклами) управленческой деятельности.

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