

Тема 1

МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ



СУЩНОСТЬ И ТИПЫ ГОСУДАРСТВА



Понятие государства

Вопрос о понятии и сущности государства является дискуссионным.

Подходы к пониманию государства с точки зрения отраслей наук:

право

- как юридическое лицо, «правовой феномен», «общий правопорядок»;
- «естественно возникшая организация властвования, предназначенная для охраны определенного правопорядка» (Л. Гумплович, 1838–1909);
- оформленный законами аппарат политической власти, его законная организация и функционирование, законная компетенция властных органов.

социология

- организация, ассоциация всех членов общества, которые объединяются в единое целое при помощи политических процессов и отношений;
- социальные отношения властвования, не зависящие от их сущности, наиболее действенная организация власти у населения, проживающего на данной территории.

политология

- властно-политическая организация общества, обладающая государственным суверенитетом, специальным аппаратом управления и принуждения, устанавливающая правовой порядок на определенной территории
- основное средство осуществления политической власти, центральный институт политической системы;

экономика

- централизованная совокупность органов и лиц, сосредоточивших в своих руках экономическую власть, принимающих социально-экономические решения в государственном масштабе;
- особый субъект хозяйственной жизни, которому индивиды передают часть своих прав в некоторых сферах (контроль за защитой прав собственности, создание каналов обмена информацией и т.д.).

Понятие государства в международном праве

В международно-правовой литературе используется понятие государства, представляющего *единство трех элементов - суверенной власти, населения, территории.*

Пример: Межамериканская конвенция о правах и обязанностях государств 1933 г. закрепила следующие критерии государства как субъекта международного права (ст. 1):

- 1) постоянное население;
- 2) определенная территория;
- 3) власть;
- 4) способность вступать в отношения с другими государствами.



Необходимо различать понятия «государство» и «общество»

Признак	Государство	Общество
Происхождение	Первые государства появились ближе к началу Новой эры (Египет, Рим, Греция).	Самое раннее объединение людей (возраст оценивается тысячелетиями)
Способ управления	Управление осуществляется императивными методами, за несоблюдение правил предусмотрена ответственность.	Все решения в обществе принимаются по согласию участников, мер принуждения не предусмотрено.
Структура	Наделено публичной властью, обладающей иерархичностью и группой сторонников.	Может иметь формального лидера или представлять собой линейную структуру.
Вступление и выбытие	Вступление и принадлежность связана с институтом гражданства. Единовременная принадлежность к нескольким государствам затруднительна и допускается только в случаях, установленных законом.	Человек может одновременно принадлежать к одному или нескольким обществам, свободно перемещаясь между ними.
Масштаб	Государство - политическая часть общества, его элемент. Государство выделилось из общества и обрело относительную самостоятельность; занимает в обществе центральное положение и играет главную роль.	Шире государства, т.к. в обществе помимо государства есть и негосударственные институты: политические партии, политические движения, общественные организации и объединения, трудовые коллективы и т.д.

Необходимо различать понятия «государство» и «страна»

Страна — территория, имеющая определённые национальные, климатические, культурные, исторические или политические границы. Страна может как обладать государственным суверенитетом, так и находиться под суверенитетом другого государства (т.е. быть колонией).

Таким образом,

1. Страна может являться государством, имея собственный суверенитет, или пребывать под властью другого государства. Государство всегда суверенно и самостоятельно.
2. Государство от страны можно отличить по наличию верховной власти и правовых норм (законов), введенных этой властью.
3. Понятие страны более обобщенно определяет территориальное положение, а также общность менталитета населения, его языка и обычаев

Современное понятие государства

В современной научной литературе, как правило, понятие государства определяется через перечисление его признаков.



Государство — это *властно-политическая* организация общества, обладающая государственным *суверенитетом*, *специальным аппаратом управления и принуждения*, устанавливающая особый *правовой порядок* на определенной *территории*, обеспечивающая целостность и единство.

Признаки государства

1) **наличие публичной власти**, выделенной из общества и не совпадающей с населением страны (государство обязательно обладает аппаратом управления, принуждения, правосудия);

2) **население**, проживающее в юрисдикции государства

3) **территория** (государство объединяет своей властью и защитой всех людей, населяющих его территорию, в результате возникает институт гражданства);

4) **право** (юридически оформляет государственную власть и делает ее легитимной, определяет юридические рамки осуществления функций государства);

5) **монополия на правотворчество** (издает законы, подзаконные акты, создает юридические прецеденты и т.д.);

Признаки государства (продолжение)

6) **монополия на легальное применение силы, физического принуждения**

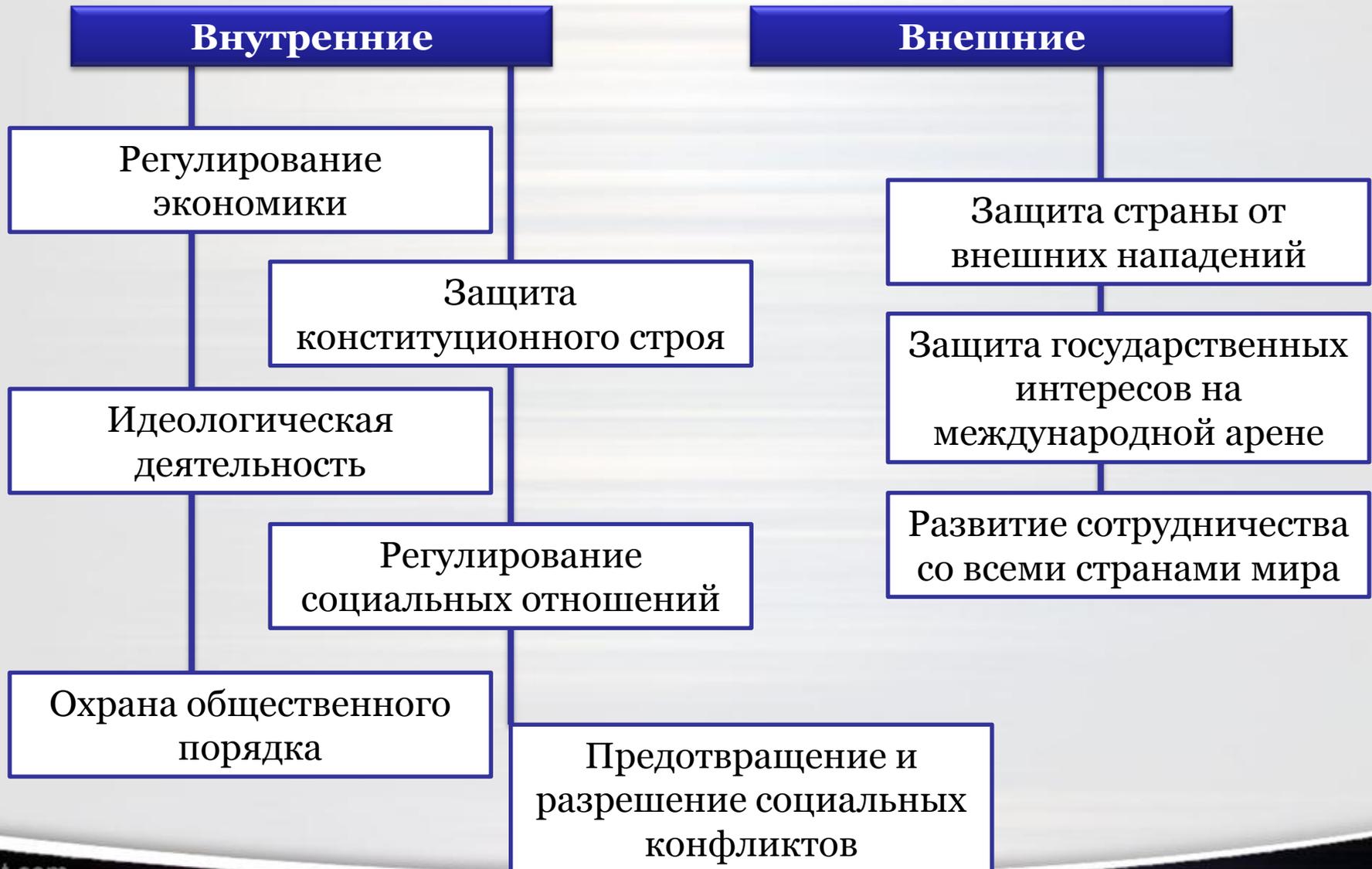
7) **гражданство** (устойчивые правовые связи с населением, проживающим на его территории);

8) **обладание определенными материальными средствами для проведения своей политики** (налоговая система, государственная собственность, бюджет, валюта и т.п.);

9) **монополия на официальное представительство всего общества** (никакая иная структура не вправе представлять всю страну);

10) **суверенитет** (присущее государству верховенство на своей территории и независимость в международных отношениях).

Функции государства



Государство в политической системе

Политическая система общества — совокупность взаимодействий (отношений) политических субъектов, связанных с осуществлением власти и управлением обществом, созданная и организованная на единой нормативно-ценностной основе.

Политическая система и государство выступают как целое и часть. Государство занимает ведущее место в политической системе, что обусловлено:

легитимным представительством своего народа, выражением интересов основной части населения;

суверенитетом;

публичной властью и специальным аппаратом управления и принуждения, распространяющим свою власть на всех членов общества;

широким набором средств воздействия на граждан (возможности иных субъектов политической системы ограничены);

установлением правовых основ политической системы;

интегрирующей (объединяющей) ролью в рамках политической системы (т.к. именно вокруг государственной власти разворачивается политическая борьба).

Государство и власть

Власть - способность и возможность одного субъекта воздействовать на поведение и деятельность других, даже вопреки их сопротивлению.

Власть – явление социальное (общественное).

Государственная власть — способность государства, его структур с помощью легитимных средств подчинять поведение отдельных индивидов, групп людей или всего общества общей (государственной) воле.

Признаки социальной власти:

власть присутствует на всех этапах развития общества и может существовать только в рамках общественных отношений;

властные отношения – двусторонние отношения, при которых один из субъектов является властным (властвующим), а другой – подвластным;

власть базируется на силе, которая может иметь различную природу (физическая сила, сила авторитета, убеждения и т.д.);

власть может иметь место только в сознательно-волевом отношении.

Власть должна обладать собственными ресурсами

Признаки государственной власти

Публичность:
осуществляется
специальным аппаратом
управления и принуждения

Суверенность: независимость на
международной арене и
верховенство внутри страны

Универсальность:
распространяет свою силу
на всю территорию и все
население страны

Обладает монополией на
издание общеобязательных
нормативных правовых
актов

Характеризуется
легитимностью и
легальностью

Легальность – юридическое обоснование власти.

Легитимность – доверие и оправдание власти, её нравственной аспект.

Государство и гражданское общество

Гражданское общество — это сфера самопроявления свободных граждан и добровольно сформировавшихся ассоциаций и организаций, независимая от прямого вмешательства и произвольной регламентации со стороны государственной власти.

Гражданское общество и государство самостоятельные и взаимозависимые институты.

Признаки гражданского общества:

- наличие свободных владельцев средств производства;
- развитая демократия;
- правовая защищённость граждан;
- определённый уровень гражданской культуры;
- полное обеспечение прав и свобод человека;
- самоуправление;
- конкуренция образующих его структур и различных групп людей;
- свободно формирующиеся общественные мнения и плюрализм;
- сильная социальная политика государства;
- многоукладная экономика;
- большой удельный вес в обществе среднего класса.



Государство и гражданское общество: взаимобусловленность



В гражданском обществе доминирует частный интерес, совпадает и сталкивается деятельность различных субъектов.

Гражданское общество представляет собой систему ограничения всевластия государства.



Государство проводит в жизнь общий интерес, объединяет деятельность индивидов и социальных групп в одно целое, стремится к достижению компромисса.

Для того, чтобы общество не впало в состояние беспорядков и не распалось, необходима система норм поведения, которые очерчивают границы, пределы дозволенного. Государство сохраняет целостность, единство и безопасность в гражданском обществе.



Состояние гражданского общества, его потребности и цели определяют основные черты и социальное назначение государства.

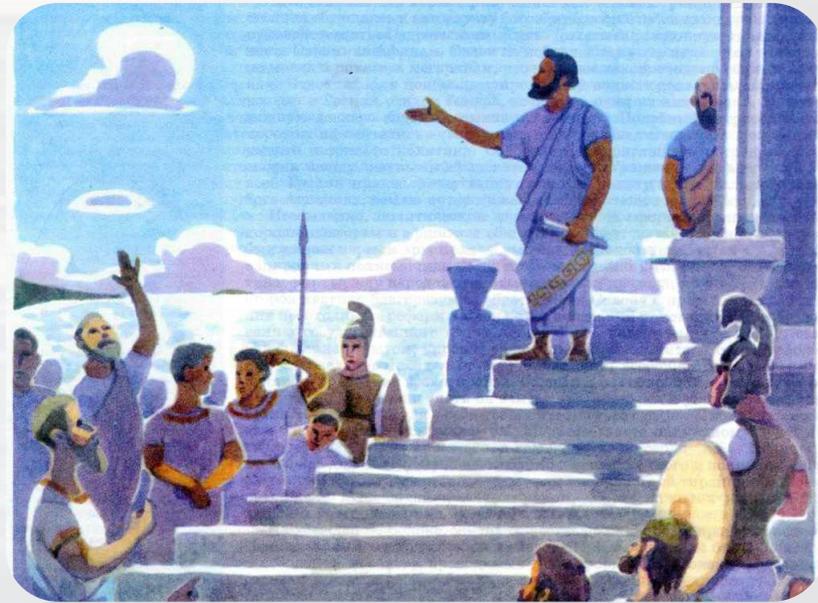
Качественные перемены в гражданском обществе приводят к изменению характера и форм государственной власти.

Политический режим

Политический режим - политическое состояние в обществе, которое складывается в результате взаимодействия и противоборства различных политических сил, функционирования всех политических институтов.

Виды политических режимов:

- тоталитарный;
- авторитарный;
- демократический.



Тоталитарный режим

Особенности тоталитаризма как политического режима

Характерные черты

Наличие всеобщей идеологии, пронизывающей все сферы жизни общества

Монополизация власти единой массовой партией, тесно связанной с государственными органами

Постоянные или периодически повторяющиеся репрессии как средство внутренней политики

Монополия государства на средства массовой информации, полное отсутствие плюрализма

Жесткий контроль со стороны государства за экономикой, ликвидация почти всех форм негосударственной формы собственности

Монополия на средства вооруженной борьбы, устранение возможности организованного сопротивления оппозиции

Основные типы

Тоталитаризм с левым уклоном
(сталинизм, маоизм)

Тоталитаризм с правым уклоном
(итальянский фашизм, германский национал-социализм)

Авторитарный режим



Демократический режим

Демократический политический режим

Способ функционирования политической системы общества, основанный на признании народа в качестве источника власти, на его праве участвовать в решении государственных и общественных дел и наделении граждан достаточно широким кругом прав и свобод

Характерные черты

Избрание представительных органов государственной власти и местного самоуправления путем всеобщих равных и прямых выборов при тайном голосовании

Наличие у парламента исключительного права издавать общегосударственные законы

Разделение законодательной, исполнительной и судебной властей, наличие механизма сдерживания и противовесов в отношениях между ними

Многopатийность, наличие в партийной системе политических партий, как стоящих на почве существующего строя, так и отрицающих его, но действующих в рамках Конституции

Принятие политических решений большинством при уважении интересов и прав меньшинства

Отсутствие у политических партий непосредственных публично-властных отношений

Гарантии функционирования

Создание системы контроля со стороны гражданского общества за деятельностью государственных органов и аппарата

Ликвидация системы привилегий, связанных с обладанием властью

Наличие возможностей для своевременного полного политического информирования граждан

Упрощение процедуры отзыва депутатов и смены чиновников

Гарантии равноправия граждан, признание права каждого человека на критику властей и любых ее представителей

Классификация государств по уровню экономического развития

Развитые

- Страны с господствующим положением в мировой экономике. В них проживает 15-16 % мирового населения и производят 3/4 валового мирового продукта, создают основную часть экономического и научно-технического потенциала мира.
- *В соответствии с классификацией ООН, к странам с развитой рыночной экономикой относятся: США, Канада (в Северной Америке); Дания, Италия, Португалия, Швеция, Австрия, Бельгия, Ирландия, Люксембург, Великобритания, Исландия, Нидерланды, Финляндия, Германия, Испания, Франция, Греция, Норвегия, Швейцария (в Европе); Израиль, Япония (в Азии); Австралия, Новая Зеландия (в Океании).*

Развивающиеся

- Страны со средним уровнем ВВП на душу населения, средними стандартами демократических правительств, свободной рыночной экономики, индустриализации, социальных программ и гарантий прав человека для своих граждан.
- Группа лидеров среди развивающихся стран – БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, ЮАР).

«Третьего мира»

- Страны с низким уровнем социально-экономического развития, в которых ВВП на душу населения не превышает 750 долл.
- Как правило, имеют узкую монокультурную структуру хозяйства, высокую степень зависимости от внешних источников финансирования.
- Большинство страны Африки, Восточный Тимор, Непал и др.

Классификация государств по уровню общественного развития

Критерий	Традиционное (доиндустриальное)	Индустриальное	Постиндустриальное
Основной фактор производства	земля	капитал	знания
Основной продукт производства	пища	промышленные изделия	услуги
Характер производства	ручной труд	машинный труд	автоматизация, компьютеризация производства
Характер труда	индивидуальный	стандартизированный	интеллектуально-творческий
Структура занятости	сельское хозяйство – ок. 75%	сельское хозяйство – 10%, промышленность – ок. 85%	сельское хозяйство – до 3%, промышленность – ок. 33%, сектор услуг – 66%
Основной вид экспорта	сырье	промышленные продукты	услуги

Методология государственного управления: понятие, основные элементы, их характеристики



Понятие государственного управления

Сущность государственного управления раскрывается посредством составляющих его понятий: *государство и управление*.

Управление (в кибернетике*) – это перевод объекта какой-либо системы в качественно новое состояние или изменение этого состояния для достижения цели системы.

Необходимым условием осуществления процесса управления является наличие **трех обязательных элементов**:



* наука, в рамках которой исследуются закономерности процессов управления во всех типах систем.

Понятие государственного управления

*Все виды управления, в которых субъект-объектные отношения складываются между людьми, являются **социальным управлением**.*

*Социальное управление, субъектом которого является государство (посредством органов государственной власти и их должностных лиц), осуществляющее управленческую деятельность в установленном правовом порядке, является **государственным управлением**.*



Понятие государственного управления

Государственное управление — это:

- целенаправленное воздействие на ход различных процессов в масштабе государства;

- основанная на законодательстве и осуществляемая во исполнение законодательства, непрерывная, повседневная деятельность органов государства и государственных служащих;

- один из видов государственной деятельности (наряду с законодательной и судебной, но в отличие от них государственное управление непрерывно).

Отличие государственного управления от других видов управления

1

- наличие специфического субъекта – органов государственной власти и их должностных лиц, порядок формирования и функционирования которых четко регламентирован Конституцией, федеральным законодательством, иными нормативными правовыми актами;

2

- наличие у субъекта управления властных полномочий: государственное управление представляет собой способ реализации государственной власти, распространяется на все общество;

3

- масштаб охватываемых управлением общественных явлений: государственное управление направлено на согласование интересов и действий всех граждан и социальных групп общества, удовлетворение потребностей всего населения, а не отдельных граждан.

4

- право государства на применение в процессе управления методов принуждения.

Методология государственного управления

Методологическая основа государственного управления - взаимосвязанная совокупность положений, функций, подходов и принципов, критериев, форм и методов управления, используемых государством для управления общественными процессами.

Методы государственного управления - способы, средства, приемы достижения какой-либо цели субъекта или выполнения поставленной им задачи.



Методы государственного управления



Методы государственного управления

административно-правовые (характер воздействия - прямое подчинение (приказ – исполнение), обеспечивается системой законодательства и реализацией властных полномочий «по вертикали»);

социально-экономические (комплекс средств и форм воздействия на социально-экономические условия жизни людей; распределение и перераспределение доходов, внедрение социальных стандартов и др.);

организационные (перераспределение полномочий и ответственности, разработка инструкций, регламентов, кадровые перемещения);

политические (парламентские дебаты, деятельность оппозиции, лоббирование групп и интересов в парламенте и др.);

информационно-идеологические (пропаганда, агитация, социальная реклама и т.д).

Цели государственного управления

Цель управления — это желаемое, возможное и необходимое состояние управляемого объекта, которое должно быть достигнуто; логически обоснованная конструкция (образ), которую требуется создать, воплотить в жизнь (достичь); конечный результат, на который преднамеренно направлен процесс.

Критерии цели «SMART» в концепции «управления по целям» (англ. *management by objective*) (также «управление по результатам»):

- **S**pecific — конкретная, определённая.
- **M**easurable — измеримая.
- **A**chievable — достижимая.
- **R**elevant — соответствующая контексту. Достижение цели должно быть обеспечено ресурсами.
- **T**imed/Time-bounded — привязанная к точке/интервалу времени.



Классификация целей государственного управления

По периоду
установления

- стратегические (генеральное направление гос. политики)
- тактические
- оперативные

По содержанию

- экономические
- социальные
- научно-технические
- политические
- др.

В зависимости от среды

- внутренние
- внешние

По приоритетности

- приоритетные
- прочие

По измеримости

- количественные
- качественные

По носителю интереса

- общие
- частные

Функции государственного управления



СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!