

Тема. Система  
государственного устройства и  
управления

# 1. Характеристика органов государственного управления

# Формы государственного устройства

- 1. Светская;
- 2. Духовная (теократическая)  
– политическая власть в стране принадлежит главе духовенства.

# Виды светского государства

- 1. Монархия (монарх соединяет воедино всю нацию);
- 2. Республика (верховная власть принадлежит представительному органу или выборному лицу).

# Республика подразделяется на:

- 1. Парламентскую республику – правительство формируется парламентом.
- 2. Президентскую республику – высшее должностное лицо является выборным лицом.
- Государство с республиканской формой правления может быть:
- Унитарным (одно целое);
- Конфедеративным (объединение государств);
- Федеративным (объединение субъектов).

# Особенности президентской республики

- Все ветви власти независимы друг от друга.
- Президентство сочетается с многопартийностью, но неделимо на партии, коалиции. Парламент потерявшему доверие президенту может объявить импичмент.
- Президентская республика имеет два варианта:
  - 1) чисто представительские функции президента;
  - 2) включение президента в структуру исполнительной власти.
- Преимуществами президентской республики являются прямые выборы; раскрепощенность законодателей, не отвечающих за дела правительства. Но президентство тяготеет к авторитаризму и монархизму, президентские полномочия могут быть опасными для демократии.
- Для нейтрализации негативных сторон президентского правления создаются страховочные механизмы: ограничение сроков пребывания на президентском посту, конституционный суд как арбитр между исполнительной и законодательной властью, развитие структур гражданского общества.

# Особенности парламентской республики

- Парламентская республика опирается на партийное большинство в высшем представительном органе власти. Обеспечивается взаимозависимость исполнительной и законодательной власти: парламент поддерживает правительство, но может выразить ему и недоверие; исполнительная власть может распустить парламент.
- Парламентская система открыта, гибка, маневренна; многопартийность осложняет, но не снижает управляемость.
- В мире подавляющая часть устойчивых демократий — это парламентские республики (например, государства Центральной Европы и др.).
- Недостатком парламентской республики считается чрезмерная коллегиальность, вносящая разногласия в управление.

# Ассиметрия государственного устройства России

- РФ состоит из 85 субъектов, в числе которых 22 республики, 9 краёв, 46 областей, 3 города федерального значения, 4 автономных округа и 1 автономная область.
- Ассиметрия государственного устройства заключается в том, что субъекты РФ имеют разные права. Одни субъекты могут входить в состав других. Кроме того, наблюдается резкая дифференциация развития субъектов.



# Роль государства в обществе

- Государство играет политическую, экономическую и социальную роли:
- 1) политическая организация – установление целей развития общества, планирование, организация исполнения, контроль;
- 2) управление экономическими процессами, в т. ч. распределение и перераспределение национального дохода (финансовая система государства: налоги, бюджет, кредит, страхование);
- 3) управление социальной сферой (образование, культура, спорт и др.).
- Внутренние функции государства: 1. Хозяйственная; 2. Социальная; 3. Экологическая; 4. Культурная; 5. Властная.

# Методы государственного управления

- 1. Административные методы управления (воздействия, основанные на силе, принуждении, авторитете);
- 2. Экономические методы управления (воздействия, основанные на экономическом стимулировании, материальном побуждении);
- 3. Социально-психологические или идеологические методы управления (воздействия на сознание и психику людей).

# Сущность экономического и административного управления

- Сущность экономического или административного управления заключается в преимущественном использовании экономических или административных методов управления.

# Основные направления государственной политики

- *!! Государственная политика – это совокупность взаимосвязанных целей и механизмов их осуществления в интересах развития общества.*
- Различают следующие виды государственной политики:
- экономическая политика (промышленная, аграрная, структурная);
- социальная политика (в сфере образования, здравоохранения, культуры, спорта, занятости, охраны труда, доходов, социальной защиты, социального обеспечения, демографическая, миграционная);
- финансовая политика (налоговая, бюджетная, кредитная);
- внешняя политика (экономическая, торговая, оборонная, дипломатическая, культурная);
- инновационная (научная, техническая, технологическая);
- инвестиционная политика;
- экологическая политика (в сфере земле-, лесо-, водопользования, охраны атмосферного воздуха, сохранения животного и растительного мира);
- региональная политика.

# Уровни государственного и муниципального управления в РФ

- Федеральный
- Окружной
- Региональный
- Муниципальный (ГО, МР)
- Муниципальный (ГП, СП)

# Федеральные органы государственной власти РФ

- 1. Президент;
- 2. Федеральное Собрание, которое состоит из 2-х палат – Совет Федерации и Государственная Дума (450 депутатов);
- 3. Правительство РФ;
- 4. Суды (Верховный, Конституционный).
- Основная функция Федерального Собрания – принятие законов. Федеральному Собранию подконтрольна Счётная палата.
- Правительство РФ: председатель правительства, заместители председателя правительства и федеральные министры правительства.
- В систему федеральных органов исполнительной власти входят:
  1. Министерства (имеют право разрабатывать проекты законов);
  2. Службы;
  3. А

# Структура органов государственной власти в НСО

- 1. Законодательное Собрание Новосибирской области;
- 2. Правительство Новосибирской области;
- 3. Мировые суды.

# Разграничение полномочий между различными уровнями управления

- Разграничение полномочий основано на принципе субсидиарности, то есть передачи полномочий с вышестоящего уровня управления на нижестоящий с сохранением ответственности за вышестоящим, исходя из условий лучшего понимания проблем и эффективности их решения наиболее близким к ним уровнем управления. При этом предметы ведения – круг возлагаемых вопросов должен соответствовать передаваемым полномочиям.



# Природа местного самоуправления

- Двойственный характер:
- 1) как нижний уровень государственной власти;
- 2) как самостоятельный уровень публичной власти.
- Признание права каждого гражданина быть источником местной (своей) власти, самому принимать решения по вопросам своей местной жизни и самому отвечать за их последствия.

# Понятие местного самоуправления

Основы  
конституционного  
строя

Способ  
децентрализации  
управления

Право и реальная  
способность ОМСУ

Деятельность  
населения

Форма  
осуществления  
народом власти

Партисипативное  
управление

Совокупность  
социальных

Научная и учебная  
дисциплина

# Теории местного самоуправления

Общественная – независимость  
МСУ

- 1.
  - Хозяйственная
  - Политическая
  - Юридическая
- 2. МСУ – продолжение государства
  - Государственная
- 3.
  - Государственно-общественная

Дуализм -  
двойственность

# Базовые модели МСУ

- 1)англосаксонская;
- 2)французская;
- 3)советская;
- 4)смешанная.
- Особенности базовых моделей определяются полномочиями МСУ (правами и обязанностями) и вытекающими из них взаимоотношениями государства и местного самоуправления.

# Роль местного самоуправления

- Местное самоуправление играет исключительно важную роль, являясь самым близким к населению уровнем управления, отражающим местные интересы граждан в комфортном проживании на соответствующей территории, что создает у жителей первое представление об уровне и качестве жизни.

# Противоречия между муниципальным и государственным управлением

- Государственное управление имеет дело с гражданами, а местное самоуправление – с жителями. Государство создает условия для реализации законных прав и интересов граждан, а непосредственная организация проживания граждан на определенной территории возлагается на органы местного самоуправления.
- Такие подходы обуславливают противоречия, возникающие по поводу разграничения прав и обязанностей управления территориями, ответственности за социально-экономическое состояние, распределения ограниченных финансовых ресурсов.

# Интересы государства в развитии местного самоуправления

- Государство заинтересовано в развитии местного самоуправления, которое соответствует принципу максимизации социально-экономических эффектов, наилучшему использованию ресурсов при решении проблем, вовлечению в управление государством жителей (сокращению коррупции, повышению потребностной эффективности).

# Взаимодействие государства и местного самоуправления

- **Со стороны государства производится регулирование местного самоуправления:**
- Правовое (законодательное);
- Экономическое (муниципальная собственность, местный бюджет);
- Программно – целевая поддержка развития местного самоуправления (в т.ч. организационная, методическая поддержка);
- Судебная защита прав местного самоуправления;
- Контроль и надзор над органами местного самоуправления.
- **Со стороны местного самоуправления:**
- Обязательность исполнения решений органов местного самоуправления на подведомственной территории;
- Возможность реализации права законодательной инициативы в органах государственной власти;
- Создание союзов, ассоциаций для взаимодействия с государством.



# Европейская Хартия местного самоуправления

- Документ, принятый Советом Европы в Страссбурге в 1985 г., устанавливающий основные принципы организации местного самоуправления.
- Ратифицирована в РФ Федеральным законом в 1998г.

# Уровни правового регулирования МСУ



- 1) Конституция РФ;
- 2) Федеральные законы, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ;
- 3) Законы субъектов РФ;
- 4) НПА МО (Устав МО, др.).

# Понятие муниципального образования

- Населенная территория
  - ОМСУ
  - Бюджет
  - Собственность

Устав Муниципального образования

# Уровни муниципальных образований согласно ФЗ-131 в редакции ФЗ-136

Внутригородская территория города федерального значения

Муниципальный район

1. Городской округ.  
2. ГО с ВГД

Городское  
поселение

Сельское  
поселение

Внутригородско  
й район

Двухуровневая модель территориальной организации  
МСУ

# Состав муниципальных образований в НСО по состоянию на 01.01.17г.

- Муниципальные районы
  - 30
- Городские округа
  - 5
- Поселения
  - 455

Сельские

429

Статус, состав и границы МО установлены Законом области

# Органы местного самоуправления

- 1.
  - Глава муниципального образования (совмещается с главой адм. или пред. совета)
- 2.
  - Представительный орган (Совет депутатов)
- 3.
  - Исполнительный орган (Администрация)
- 4.
  - Контрольно-счетный орган
- 5.
  - Иные

# Структура ОМСУ по закону ФЗ-131

Проектная  
функция



- Глава МО
- Представительный орган
- Местная администрация

Программная  
функция



Контроль  
о-  
счетный  
орган

Муниципальная избирательная  
комиссия

Иные  
органы

# Основные предметы ведения органов МСУ

- Благоустройство территории
- Социально-экономическое развитие
- Оказание различных услуг



# Дерево проблем развития местного самоуправления в РФ

Низкая эффективность

МСУ

Проблема полномочий и  
ресурсов

- Идея

Проблема предметов ведения и полномочий  
МСУ



Декларативность

МСУ

## 2. Система государственного планирования

# Основные элементы системы государственного управления

- В государственной системе управления можно выделить 3 основных элемента, которые призваны в совокупности обеспечивать непрерывность системы управления и его эффективность:
- 1. Прогнозно-плановая деятельность (планирование);
- 2. Организационная структура управления;
- 3. Механизм управления, т.е. рычаги воздействия для достижения поставленных целей.

# Непрерывность системы управления

- Так как процесс общественного развития представляет собой непрерывный процесс, требования непрерывности распространяются и на систему управления.
- Обеспечивает непрерывность системы управления прогнозно-плановая деятельность государства.

# Формы современного общегосударственного планирования

- Общегосударственное планирование осуществляется в формах стратегий, прогнозов, планов и программ.
- **!! Стратегия – наиболее важные долгосрочные направления деятельности**
- **!! Прогноз – предположение о будущем состоянии объекта управления (его внутренней и внешней среде).**
- **!! План – система заранее принятых решений, отвечающих на вопросы кто, что и когда будет делать.**
- Индикативное планирование означает мягкое планирование с указанием индикаторов – показателей будущего состояния, служащих направлением развития.
- **!! Программа – детализированный план, в котором кроме ответов на вопросы кто, что и когда будет делать, есть ответ на вопрос как делать.**

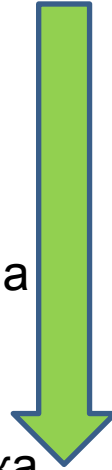
# Иерархия планов

Детализированный  
план



Система заранее  
принятых решений,  
отвечающих на  
вопросы:  
Кто?, что?, когда?  
и как? будет делать.

- Программа
- Миссия
- Цели
- Задачи
  - Политика
  - Стратегия
- Курс действий
  - Тактика
  - Методы
  - Процедуры
  - Правила



# Элементы программы



Правил

# Содержание программы

- Разработка и реализация целевых комплексных программ (ЦКП), получивших большое распространение в системе ГМУ, предусматривает:
- Приоритеты реализации государственной политики;
- Конкретные конечные результаты;
- Увязка финансовых, материальных, трудовых ресурсов;
- Согласованность и комплексность решения отраслевых и региональных проблем (финансирование программ за счёт федеральных, региональных и местных



# Особенности программно-целевого метода управления

- Главное требование, которому должна соответствовать вся совокупность прогнозно-плановых документов заключается в том, что они должны быть взаимоувязаны по целям и срокам исполнения, по объёмам, срокам и источникам финансирования. Это требование соответствует программно-целевому подходу в управлении. Теория программно-целевого подхода в управлении хорошо разработана, но на практике применяется сложно, т. к. нарушаются следующие принципы:
- 1. Стратегические цели социально-экономического развития не отражают объективные интересы населения;
- 2. Актуальные социальные проблемы часто решаются параллельными структурами и не согласовываются;
- 3. Эффективность программно-целевого подхода определяется обоснованностью, достоверностью и реалистичностью прогнозно-плановых документов.

# Новое в планировании

ФЗ-172 от 28.06.2014

- О стратегическом планировании в Российской Федерации
- Окончательно вводится с 01.01.2017г.
- О порядке

ПП РФ от 25.06.2015

- государственной регистрации документов стратегического планирования..
- Федеральный государственный реестр ДСП

Бюджетный кодекс

- Переход на программно-целевой принцип
- Программные и не программные расходы

# Перечень документов стратегического планирования для муниципального образования (МО), ч.5.ст.11 ФЗ-172 от 28.06.2014

- 1.
  - Стратегия СЭР МО
  
- 2.
  - План мероприятий по реализации стратегии СЭР МО
  
- 3.
  - Прогноз СЭР МО на средне- или долгосрочный период
  
- 4.
  - Бюджетный прогноз МО на долгосрочный период
  
- 5.
  - Муниципальная программа

**В ст.39 ссылка на Бюджетный кодекс и на возможность разработки стратегии и плана мероприятий для МР и ГО**

# Макроэкономические индикаторы государственного прогнозирования

- ВВП в сопоставимых ценах;
- Доходы и расходы бюджета в % ВВП;
- Объём производства;
- Объём инвестиций в основной капитал;
- Экспорт и импорт;
- Потребительские цены на товары и услуги;
- Номинальные и реальные денежные доходы населения;
- Число занятых в экономике, безработные, уровень бедности – тоже могут включаться как макроэкономические показатели.

# Планирование и регулирование

- **Планирование включает:**
- Планирование развития производства государственного сектора;
- Планирование государственного заказа;
- Разработка комплексных целевых программ;
- Планирование бюджета и межбюджетных отношений.
- **Регулирование – это косвенное воздействие государства на поведение хозяйствующих субъектов путём:**
- Обоснование и разработка экономических нормативов, служащих целям индикативного управления;
- Регулирование хозяйственной деятельности с использованием экономических методов (проведение налоговой политики, валютной политики);
- Стимулирование хозяйственной деятельности на основе рыночных инструментов (льготы, снижение ставок налогообложения).

# Эффективность государственного управления

- *Эффективность – отношение результата к основе, послужившей, побудившей к достижению этого результата (эффекта).*
- Возможна следующая классификация эффективности:
  - 1. Потребностная;
  - 2. Результативная;
  - 3. Затратная.
- Потребностная эффективность – соответствие результатов государственной или муниципальной политики потребностям населения.
- Результативная эффективность – показывает степень достижения принятых планов.
- Затратная эффективность – определяется отношением результата к затраченным ресурсам.

## 3. Финансовая система государства

# Цель финансовой политики государства

- Цели финансовой политики: стимулирование развития экономической и социальной инфраструктуры, как основы роста благосостояния населения.
- Финансовая система интегрирует всю совокупность воспроизводственных процессов общественно-экономической системы и играет особую роль в управлении.



# Основные компоненты финансовой системы

- Компоненты – это совокупность элементов, имеющих общие задачи.
- Основными компонентами финансовой системы являются:
  - 1. Налоговая система;
  - 2. Бюджетная система;
  - 3. Кредитная система;
  - 4. Система страхования.

# Содержание налоговой ПОЛИТИКИ

- Налоговая политика включает систему законов, правил и норм изъятия части доходов юридических и физических лиц, служит основой механизма распределения и перераспределения доходов в обществе.
- В налоговой политике реализуются 3 функции:
- Фискальная (изъятие части доходов в пользу государства);
- Социальная (перераспределение доходов);
- Регулирующая и стимулирующая (нацелена на расширение и развитие хозяйственной деятельности).

# Внутреннее противоречие налоговой политики

- Внутреннее противоречие налоговой политики заключается в следующем: с одной стороны налоговая политика призвана обеспечивать социальную справедливость путём формирования фондов общественного потребления (то есть изымать средства); с другой стороны - стимулировать деловую активность и способствовать расширению предпринимательства (т.е. давать возможности) .

# Основные принципы налоговой политики

- Всеобщность и равенство налогообложения;
- Справедливость, т.е. учёт способности налогоплательщика к уплате налогов;
- Недискриминационный характер налогов по идеологическим, политическим и другим основаниям;
- Независимость от формы собственности;
- Единство налоговой системы;
- Экономическая обоснованность;
- Определённость и непротиворечие законодательной правовой базы.

# Понятие бюджетного федерализма

- Россия федеративное государство, обязательным признаком которого служит бюджетный федерализм.
- Бюджетный федерализм означает, что самостоятельность каждого уровня государства (федерального, регионального, муниципального) обеспечивается собственным бюджетом.
- Бюджетный федерализм требует исполнения ряда условий:
- Властные полномочия должны соответствовать уровню ответственности (баланс прав и ответственности);
- Уровень ответственности должен определять величину и структуру расходов;
- Формирование доходов бюджета каждого уровня, т. е. распределение налогов должно отражать

полномочия каждого уровня

# Уровни бюджетной системы

- В РФ существует 4 уровня бюджетной системы, в соответствии с Бюджетным Кодексом:
- 1) Федеральный бюджет;
- 2) Бюджеты субъектов РФ;
- 3) Бюджеты муниципальных районов и городских округов;
- 4) Бюджеты поселений.
- Уровни бюджетной системы соответствуют государственному устройству.

# Межбюджетные отношения и механизм их формирования

- Одним из важнейших элементов бюджетного федерализма является законодательно закрепленное обеспечение действия системы межбюджетных отношений. С этой целью создаётся жёсткая вертикаль унифицированных отношений между уровнями бюджетной системы. Устанавливается принцип равенства бюджетных прав субъектов РФ и муниципальных образований, который запрещает устанавливать не соответствующие Бюджетному Кодексу взаимоотношения между органами государственной власти и местного самоуправления. Происходит строгая регламентация, в соответствии с Бюджетным Кодексом, единых отчислений от федеральных, региональных, налоговых доходов для всей бюджетной системы.

# Роль государственных фондов социального страхования

- К государственным внебюджетным фондам относятся:
- Пенсионный фонд;
- Фонд обязательного медицинского страхования;
- Фонд социального страхования;
  
- Все 3 фонда относятся к внебюджетным государственным фондам, созданы они в 90г. Фонд занятости был упразднен в 2000 г.
- Цель создания этих фондов – обеспечение социальных выплат населению страхового свойства.



# Пенсионный фонд

- Из общей суммы всех внебюджетных фондов 70% составляет пенсионный фонд, что predetermined относительно высоким уровнем в обществе пожилого населения (в РФ В 2,5 раза больше, чем в Бразилии; в 3 раза больше, чем в Мексике).
- В основе формирования пенсионной системы лежит распределительный принцип, который означает, что выплаты пенсионерам производятся за счёт пенсионных взносов работающего населения.
- В настоящее время соотношение составляет: на 2 работающих – 1 пенсионер. Увеличивается численность пенсионеров.
- Неизбежные последствия этого процесса могут привести к следующему:
- Увеличение доли пенсионных расходов ВВП;
- Необходимость повышения ставки отчислений в пенсионный фонд;
- Последующее за этим, уклонение сферы предпринимательства от уплаты налогов;
- Сокращение инвестиций и снижение темпов экономического развития.

# Направления реформирования пенсионного фонда

- Переход пенсионной системы на накопительный принцип формирования;
- Постепенное повышение возраста выхода на пенсию;
- Привлечение работоспособного населения из-за рубежа.

# Фонд обязательного медицинского страхования (ФОМС)

- Проблеме финансирования здравоохранения уделяется большое внимание в силу:
- -значимости этой отрасли в жизнеобеспечении,
- -роста затрат на охрану здоровья,
- -прогресс медицины требует новые затраты на оборудование, научные изыскания, подготовку кадров,
- -происходит старение населения.
- Цель фонда ОМС – формирование ресурсов для развития здравоохранения на стадии распределения стоимости продукта и включения затрат в себестоимость услуг. Это предполагает:
- Право граждан в выборе лечебного учреждения и врача;
- Эффективное использование средств здравоохранения;
- Социальную защиту всех категорий граждан на получение гарантированных медицинских услуг за счет средств фонда.

# Проблемы фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС)

- Не разработаны обоснованные тарифы для оплаты услуг;
- Несовершенная оценка качества услуг (врачи больше едят, чем работают с пациентом);
- Не эффективно регулирование и надзор за деятельностью медучреждений;
- Отсутствует система в отношениях между фондами ОМС и страховыми организациями, возможно нецелевое использование средств.

Направления дальнейшего развития ФОМС:

- Детализация перечня медицинских гарантированных услуг;
- Предоставление реальной возможности выбора врачей и учреждений;
- Полное финансирование гарантированного медицинского обслуживания.

# Социальные налоги

- Социальные налоги являются результатом реформы государственного социального страхования, включают налоги, поступающие в Пенсионный фонд, Фонд ОМС и Фонд социального страхования. Общая ставка социального налога устанавливалась ниже, чем сумма предыдущих, составляла до 01.01.2011г. 26,2 %. Однако затем она была повышена до 34%, по поводу чего возникло недовольство в предпринимательской среде, что подвигло Правительство вновь вернуться к прежней ставке. Социальный налог поступает в налоговую систему и распределяется между тремя фондами по установленным пропорциям: 20% - пенсионный фонд, 2,9 - фонд социального страхования, 3,1% – фонд ОМС.

## 4. Управление социальной сферой

# Объекты социального управления

- 1.
  - занятость населения, трудовые отношения;
  - жилищная политика;
  
- 2.
  - охрана здоровья, образование, культура и досуг;
  - социальная поддержка отдельных групп и категорий населения;
  
- 3.
  - физическая культура и спорт;
  - молодежная политика.

# В состав социальной инфраструктуры входят:

- 1) объекты здравоохранения (поликлиники, больницы, аптеки, службы Роспотребнадзора, ветеринарного надзора и др. лечебно-профилактические службы);
- 2) объекты социальной поддержки (детские дома, дома для престарелых и инвалидов, центры социального обслуживания, приюты);
- 3) объекты образования и науки (общеобразовательные школы, детские дошкольные учреждения, учреждения высшего и среднего профессионального образования);
- 4) объекты культуры и искусства (театры, ДК, библиотеки, цирки, концертные залы, филармонии);
- 5) объекты физической культуры и спорта (стадионы, спортивные площадки, бассейны);
- 6) объекты отдыха (парки, скверы, пляжи, площадки).



# Субъекты управления в социальной сфере

1.  
• Органы государственного управления,

2.  
• органы местного самоуправления,

3.  
• органы управления организаций социальной сферы различных

# Социальная политика государства

- представляет собой систему принципов, целей, задач и средств, обеспечивающих такое социально приемлемое и допустимое материальное, политическое, культурное положение общественных групп и слоев населения, при котором они могут реализовать личные интересы и различными видами деятельности способствовать собственному развитию и развитию общества в целом.

# Задачи социальной политики

1.

- обеспечение целостности общества, его устойчивости,

2.

- возможности динамичного развития,

3.

- недопущение социальных конфликтов.

# Состояние социальной сферы является интегральным показателем

- эффективности экономики страны,
- гуманности юриспруденции и политического устройства общества,
- духовности общества.

# Система государственного устройства и управления