

Лекция 3
Диагностика систем
государственного
управления

Куценко С.Ю.

2020 г.



Содержание

- 1 Система государственного управления
- 2 Форма правления государством
- 3 Политический режим
- 4 Форма государственного устройства
- 5 Экономическая модель государства
- 6 Организация государственного управления в России и в зарубежных странах

1

Система государственного управления

Основу системы государственного управления составляют четыре элемента:

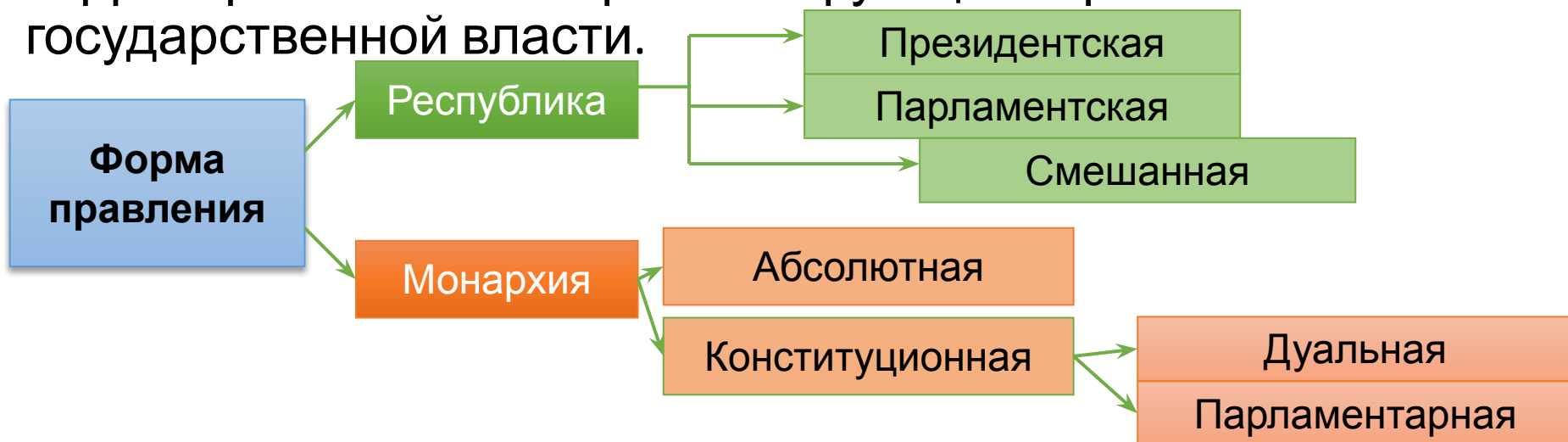
- *власть,*
- *управление,*
- *территория*
- *экономическая система*

Специфика того или иного государства, государственной системы управления, может быть выражена через способ формирования в этом государстве высшего органа власти, разграничения властных полномочий между представляющими ее территориальными подразделениями, а также используемые для его воспроизводства экономические и политико-правовые методы

Форма правления государством

Власть определяет порядок избрания и характер осуществления функций управления государством, структуру взаимодействия между ключевыми политическими институтами. Реализуется через *форму правления*.

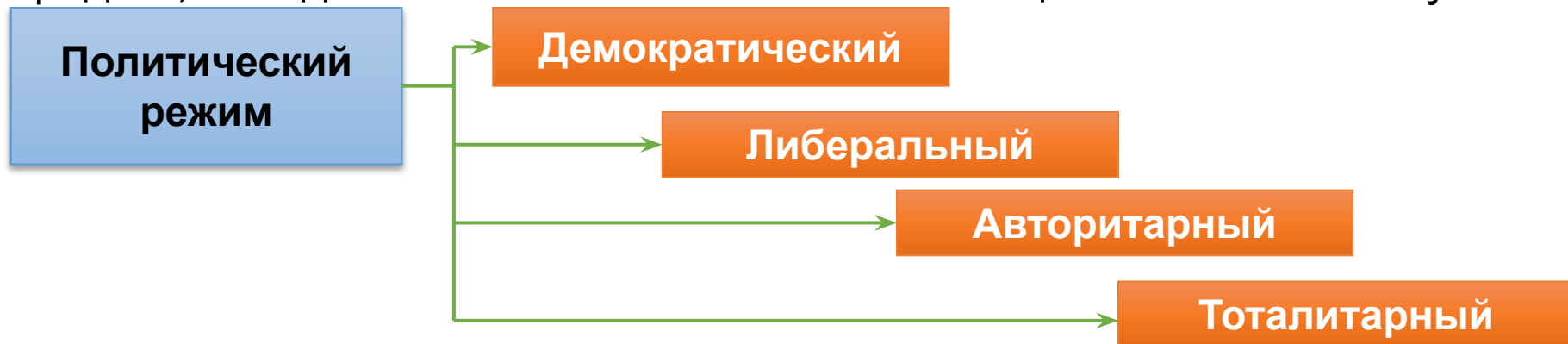
Форма правления — это общественно признанный на территории способ избрания и функционирования высшей государственной власти.



Политический режим

Управление, будучи производной от власти, выражает комплекс правительственных акций, направленных на регулирование текущих социально-экономических и политических процессов. Управление воплощается в характере государственного вмешательства в экономическую жизнь, обеспечении политических прав граждан, содержании институтов гражданского общества и пр. Составным элементом государственной системы управления является *политический режим*.

Политический режим представляет собой ту сторону государственного управления, которую рассматривают с точки зрения используемых средств, методов политического влияния на общественные институты.

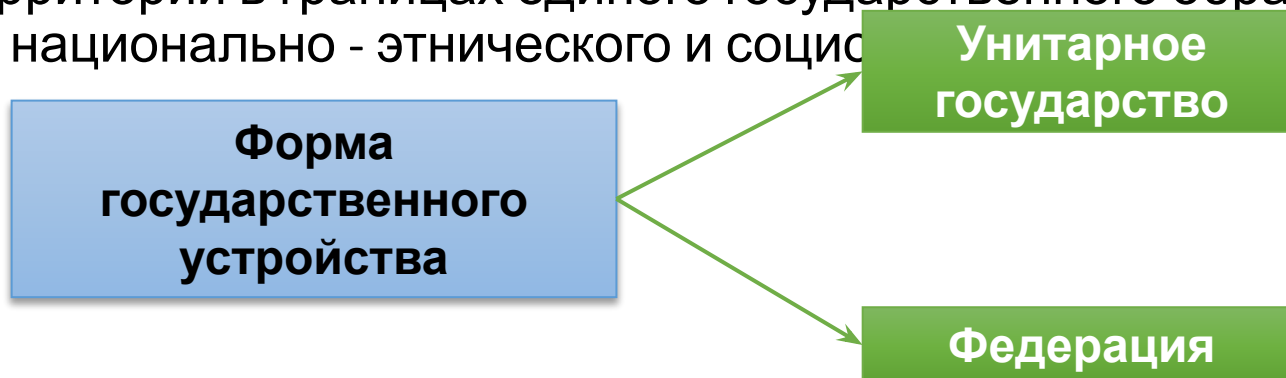


4

Форма государственного устройства

Пространственные особенности **территории** оказывают особое влияние как на саму систему государственного управления, так и на характер экономической политики государства. Важнейшим средством ассимиляции территориальных особенностей в характер системы государственного управления является *форма государственного устройства*.

Форма государственного устройства выражает способ организации государственной власти в отношении связи государства с составляющими его территориальными образованиями. Форма государственного устройства реализуется через способ объединения территорий в границах единого государственного образования с учетом их национально - этнического и социального облика.



5

Экономическая модель государства

Экономическая система государства, служащая функциональной подсистемой государственного управления, способствует обеспечению функций рационального управления хозяйственной жизнью страны, удовлетворению базовых потребностей ее граждан, поддержке жизненно важных сфер производства и распределения продукции.

Особенности экономической системы государства отражает избранная государством **МОДЕЛЬ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ** — совокупность практических предписаний, ориентированных на регулирование экономических отношений в обществе, основанных на признанных экономическим сообществом правилах разрешения противоречий в хозяйственном развитии страны.

5

Экономическая модель государства

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МОДЕЛИ:

- кейнсианская,
- монетаристская
- административно-командная (плановая)

Экономическая модель государства

Кейнсианская модель – приоритет - борьба с экономическими спадами и безработицей — это составляет основу государственной политики.

Классическая теория британского экономиста Джона Менарда Кейнса (1883-1946).

Положения:

- необходимость вмешательства государства в процесс воспроизводства;
- главным инструментом является бюджетная политика. Кредитно-денежные механизмы должны играть вспомогательную роль;
- дефицит спроса — главная причина экономических кризисов. Необходимо форсировать стимулирование компонентов спроса — личное потребление и накопление;
- возможность допущения дефицита бюджета, имеющего циклический характер, — увеличивающегося в период спада и снижающегося в период подъема.

Кейнсианские принципы регулирования экономики получили подтверждение на примере реакции правительств разных стран на события мирового кризиса 2008-2009 гг., когда с целью противодействия последствиям кризиса были применены инструменты: снижение центральным банком ставки рефинансирования, разработка программ поддержки системообразующих предприятий, комплекс программ социальной поддержки, масштабная поддержка банковского сектора и пр.

Экономическая модель государства

Монетаристская модель основана на трудах нобелевского лауреата Милтона Фридмана (1912-2006), профессора из Чикаго, предложившего меры по борьбе с инфляцией в качестве главного приоритета в проведении государственной политики.

Положения:

- рыночная экономика располагает свойством саморегулирования, и какое-либо вмешательство в ее механизмы недопустимо;
 - вмешательство государства в механизм экономики возможно только в денежной сфере.
 - объем денежной массы в обращении должен строго соответствовать стоимости произведенной товарной продукции через соотношение $MV = PQ$
 - спады трудовой активности представляются естественным явлением и служат способом ограничения роста заработной платы, что сдерживает инфляцию.
- Будучи оппозиционной кейнсианской, монетаристская модель делает ставку на минимизацию государственного вмешательства в экономические процессы, переноса акцент исключительно на рыночные принципы государственного регулирования.

5

Экономическая модель государства

Модель плановой экономики предполагает внедрение в систему государственного управления институтов планирования, определяющих перечень целевых индикаторов в развитии базовых отраслей национальной экономики. Модель присуща главным образом государствам с централизованной экономикой, которые обладают такими чертами, как:

- наличие института государственного планирования, в функции которого входит определение характера развития отраслей экономики, а также установление ценовой и тарифной политики на рынке товаров и услуг;
- наличие крупных государственных корпораций, которые напрямую либо косвенно контролируются государством, получая от него значительную часть заказов;
- участие государства непосредственно в управлении деятельностью ведущих предприятий.

Модель формировалась в первую очередь в тех государствах, которые стремились избежать неоправданной конкуренции в ресурсодефицитных отраслях. В то же время эта модель представляется адекватной и как форма инновационного прорыва в высокотехнологичных отраслях, и как способ их вывода из затяжного системного кризиса.

6

Организация государственного управления в России и в зарубежных странах

Структура государственного управления в РФ

Уровень/Ветви	Законодательная	Исполнительная	Судебная
Федеральный	Федеральное Собрание: Совет Федерации, Государственная Дума	Правительство: федеральные министерства, федеральные агентства, федеральные службы	Конституционный Суд, Верховный Суд
		Генеральная прокуратура	
Региональный	Парламент республики, Законодательное собрание субъекта Федерации	Глава республики, губернатор, глава правительства	Уставный (конституционный) суд, Верховный республиканский суд, областной суд, краевой суд

Организация государственного управления в России и в зарубежных странах

- Система государственного управления в России имеет некоторые особенности, существенно отличающие ее от других государств. По форме правления Россия является президентской республикой.
- *Президент РФ* является главой государства, выступая гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

Основные функции Президента РФ содержит ст. 83 Конституции РФ.

- Президент России не является главой исполнительной власти, выступая скорее гарантом разделения властей и играя роль координатора в их отношениях.
- Президент России меньше зависим от соотношения политических сил в парламенте, а также наделен более значительным влиянием на процедуру избрания Председателя Правительства.
- В отличие от целого ряда своих европейских коллег, Президент России не связан обязательствами ни с одной из партий, поддерживающих его на выборах.

Организация государственного управления в России и в зарубежных странах

- *Совет Федерации* включает в себя по два представителя от субъекта Федерации, делегируемые от исполнительной и законодательной власти.
- *Государственный совет*. Постоянно действующий совещательный орган при Президенте РФ, в сферу полномочий которого входит координация федеральной политики в регионах, формирование перспективных направлений развития общества и государства в современных условиях. Государственный совет является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.
- *Государственная Дума* формируется в ходе специальных выборов на основе пропорциональной избирательной системы.

Организация государственного управления в России и в зарубежных странах

Исполнительную власть РФ возглавляет **Правительство РФ**.

Структура Правительства в России в последние годы периодически

пересматривалась при неизменном наличии ряда ключевых фигур,

представленных должностями Председателя Правительства, его заместителей и федеральных министров.

- Главными функциями **федерального министерства** являются выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование отдельных, установленных актами Президента РФ сфер деятельности.
- **Федеральным службам** переданы полномочия по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности.
- **Федеральные агентства** специализируются на осуществлении государственных услуг по управлению госимуществом и правоприменительных функций, за исключением функций по контролю и надзору.

Организация государственного управления в России и в зарубежных странах

В течение многих веков в каждой стране складывались свои особенности государственного устройства, специфические черты которого были обусловлены уникальными социокультурными факторами, обстоятельствами исторического развития, структурой сложившихся политических интересов.

Сущностным признаком такой модели является взаимоотношение государства и местных органов власти, по характеру которого можно построить типологию действующих в мировой практике моделей государственного управления.

В научной литературе выделяют две модели:

- англосаксонскую и
- континентальную.

Организация государственного управления в России и в зарубежных странах

Англосаксонская модель

(Великобритания, США, Канада, Австралия).

- Отличительной чертой является отсутствие на местном уровне должностного лица, специализированного органа, представляющих на данной территории исполнительную власть центрального правительства.
- Муниципальные образования являются достаточно самостоятельными, с собственными, определенными законом полномочиями. Данная модель предусматривает подотчетность местных органов власти населению.
- Местная власть далеко не свободна в своих действиях, находясь под контролем региональной власти.
- Регионы могут регулировать финансово-экономическую и правовую деятельность муниципалитетов, обеспечивать их необходимой информацией, рекомендациями и т. п.

- Отличительной особенностью **континентальной модели** (Франция, Италия) является сочетание «прямого государственного управления на местах» и местного самоуправления.
- Континентальной модели присуща также определенная подчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим.

6

Организация государственного управления в России и в зарубежных странах

США

- Соединенные Штаты Америки являются федеративным государством.
- По форме правления США — президентская республика, президент возглавляет исполнительную власть, конгресс — законодательную, а Верховный суд — судебную.
- Конгресс, состоит из двух палат: палаты представителей и сената.
- Исполнительную власть в США составляют: исполнительные департаменты, независимые агентства и правительственные корпорации. Департаменты строго подчинены президенту страны и выполняют функции отраслевых министерств. Независимые агентства имеют большую степень автономии, осуществляя узкие специализированные функции.
- Судебная система США построена иерархическим способом с четким разделением функций между судебными уровнями. В федеральную систему судов входят Верховный суд США, апелляционные и окружные суды, а также специальные суды.

6

Организация государственного управления в России и в зарубежных странах

США

Структура органов местного самоуправления:

- Наиболее крупными органами местного самоуправления являются **графства и муниципалитеты**.
- **Тауны (тауншипы)** - административные единицы с небольшим количеством (до 25 тыс. человек) населения.
- Низший уровень системы местного управления составляют **школьные и специализированные округа**.

6

Организация государственного управления в России и в зарубежных странах

Швеция

Швеция является унитарным государством, состоящим из 23 округов (*ленов*). Центральную власть в ленах составляют губернаторы, представляющие в регионах исполнительную власть.

Швеция является конституционной монархией.

- Функции исполнительной власти переданы правительству, формируемому шведским парламентом и ответственному перед ним.

Возглавляет правительство премьер-министр, избираемый на сессии парламента.

- Шведский парламент — риксдаг — является однопалатным представительным органом, избираемым на основе пропорционального представительства.

Любопытной особенностью шведской модели государственного устройства является право роспуска

6

Организация государственного управления в России и в зарубежных странах

Швеция

- В ленах действуют органы местного самоуправления — **ландстинги**.
- Территория Швеции разделена на 288 коммун, каждая из которых имеет свой выборный орган власти.
- Источником местной власти как на коммунальном, так и на земельном уровнях являются советы, избираемые на пропорциональной основе (пропорционально числу полученных партией голосов).
- Полномочия между уровнями государственной и муниципальной власти четко разделены и

Организация государственного управления в России и в зарубежных странах

ФРГ

- Систему государственного и муниципального управления в ФРГ составляет взаимодействие между пятью административными уровнями: федерацией, землями, округами, районами и общинами. Основной административно-территориальной единицей Германии является **район** (их общее количество — более 460), включающий в себя около 180 *городов-районов*.
- В основу государственного устройства положены 2 принципа: обязанность земель поддерживать способность входящих в них территорий к самоуправлению и развитию, с другой — принципы выравнивания и консолидации местных территориальных образований.
- Законодательный орган на уровне федерации - **бундестаг** (нижняя палата) и **бундесрат** (верхняя палата).
- Исполнительную власть осуществляет федеральное правительство во главе с федеральным канцлером.
- Судебная система ФРГ разделена на пять отраслей: **обычные суды, суды по трудовым спорам, административные суды, суды по социальным вопросам и финансовые суды.**

Организация государственного управления в России и в зарубежных странах

Великобритания

- Великобритания имеет форму унитарного государства, состоящего из исторически сложившихся территорий Соединенного Королевства — Англии, Шотландии, Северной Ирландии и Уэльса. Административно-территориальное деление каждой из входящих в Соединенное Королевство стран существенно различается.
- Правовую основу Великобритании составляют нормы статутного права, конституционные обычаи и нормы общего права, по сути заменяющие Основной закон этой страны.
- По форме государственного правления Великобритания является конституционной монархией. Главой государства, наделенным достаточно широкими полномочиями, является **королева**.
- Законодательная власть принадлежит парламенту. Парламент подразделяется на верхнюю (**палата лордов**) и нижнюю (**палата общин**) палаты.
- Судебная власть — весьма сложная и сильно децентрализованная, в которой четко просматриваются два основных уровня: местный, который тесно взаимодействует с органами местного самоуправления, и центральный, юрисдикция которого распространяется на всю территорию государства.

6

Организация государственного управления в России и в зарубежных странах

Великобритания

Институциональную структуру муниципальной власти в Великобритании составляют три звена: **графства, районы и приходы для сельской местности**. Каждое из этих территориальных образований располагает собственными представительными органами власти, осуществляющими свою деятельность в режиме самоуправления. Внутри графств выделяются также **города**, располагающие собственными органами управления.

Организация государственного управления в России и в зарубежных странах

Франция

- Франция — республика, сочетающая в себе элементы парламентской и президентской форм правления при ведущей роли последней. Страна разделена на 95 департаментов, а департаменты — на коммуны, представляющие органы местного самоуправления.
- Законодательный орган состоит из двух палат: **Национального собрания** (нижняя палата) и **сената**.
- Исполнительную власть осуществляет правительство.
- Судебную систему составляют **Кассационный суд, апелляционные суды и суды**, рассматривающие различные категории дел в первой инстанции.

6

Организация государственного управления в России и в зарубежных странах

Франция

- Главной особенностью французской модели организации местного самоуправления является его зависимость от центральной власти. Всего во Франции насчитывается 26 регионов, 100 департаментов и 36 763 коммуны.
- Государственная власть в регионах представлена департаментами, которые являются проводником правительственной политики. Функции исполнительного органа здесь выполняет избираемый Генеральным советом департамента председатель этого совета.
- Основными территориальными звеньями муниципального управления во Франции являются **коммуны (синдикаты коммун), дистрикты, кантоны, округа, регионы.**