

Лекция 4.  
**МЕХАНИЗМЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ**

Санкт-Петербург

◆  
2016

# Механизмы государственного управления

## Содержание

1. Понятие и сущность механизма ГУ
2. Административные механизмы ГУ
3. Экономические механизмы ГУ
4. Политические механизмы ГУ

# Механизм государственного управления

Понятие и содержание

## Механизм государственного управления

это система государственных органов и организаций, с помощью которых осуществляется государственная власть, решаются задачи и выполняются функции государства.

### **Механизм государства состоит из следующих элементов:**

- система государственных органов, обладающих государственно-властными полномочиями (парламент, президент, правительство, министерства, ведомства, государственные комитеты, губернаторы и т. д.);
- государственные служащие, профессионально занимающиеся управлением и получающие за это денежное вознаграждение;
- государственные организации, предприятия и учреждения;
- организационные и финансовые средства, необходимые для обеспечения деятельности государственного аппарата.
- Формы, методы и инструменты государственного регулирования различных сфер социальной, экономической и политической жизнедеятельности людей

# Механизм государственного управления

Основные механизмы государственного управления

Административные механизмы

Экономические механизмы

Политические механизмы

Технологии принятия государственных решений

# Административный механизм государственного управления

Функционирует на основании норм административного права

## Нормы административного права

- устанавливают формы и методы государственного управления, способы обеспечения законности в государственном управлении;
- регламентируют, порядок образования органов исполнительной власти, их компетенцию, полномочия должностных лиц этих органов; взаимоотношения органов исполнительной власти с другими государственными органами, общественными объединениями, предприятиями и гражданами;
- определяют правовое положение граждан, местных органов самоуправления, общественных объединений и иных негосударственных формирований в сфере управления;
- регулируют управленческие отношения в социально-политической, социально-культурной и экономической сферах.

# Административный механизм государственного управления

Реализация норм административного права

**Реализация норм административного права** - процесс практического претворения в жизнь субъектами административного права государственной воли, выраженной в нормах.

**Существует четыре формы реализации  
административно-правовых норм:**

- исполнение;
- применение;
- соблюдение;
- использование.

# Административный механизм государственного управления

Реализация норм административного права

**Исполнение** - точное следование участниками регулируемых управленческих отношений тем юридическим предписаниям, запретам или дозволениям, которые в них содержатся. Субъектами данного варианта реализации административно-правовых норм являются все участники управленческих отношений.

**Применение** практически выражается в издании полномочным органом индивидуальных юридических актов, основанных на требованиях материальных либо процессуальных норм. Данные акты издаются применительно к конкретным административным делам (например, приказ о назначении на должность, регистрация юридического лица).

**Соблюдение** как самостоятельный способ реализации административно-правовых норм, связанный с реакцией участников управленческих отношений на запреты, по существу является конкретным выражением исполнения

**Использование** как форма реализации административно-правовых норм выражается в добровольном совершении субъектами права правомерных действий, которые связаны с осуществлением субъективных прав в сфере управления. В отличие от соблюдения и исполнения при использовании субъект сам решает, воспользоваться предоставленным административно-правовой нормой правом или воздержаться от использования.



# Административный механизм государственного управления

Виды норм административно правового регулирования

- **обязывающие** - нормы, предписывающие совершать определенные действия. Содержащиеся в таких нормах указания могут быть выражены как обязательное предписание;
- **запрещающие** - нормы, предусматривающие запрет на совершение тех или иных действий в определенных условиях. Запреты могут носить общий или специальный характер. Примером запрета общего характера является запрещение действий (бездействий), подпадающих под признаки административного правонарушения. Запрещение применения специальных средств и огнестрельного оружия милицией в отношении женщин и несовершеннолетних - пример специального запрета;
- **уполномочивающие (управомочивающие) или дозволительные (диспозитивные)** - нормы, в которых выражается возможность адресата действовать в рамках установленных требований по своему усмотрению);
- **стимулирующие (поощрительные)** - нормы, которые обеспечивают с помощью соответствующих средств материального или морального воздействия должное поведение участников регулируемых управленческих общественных отношений (например, установление налоговых льгот, льготное кредитование и т. д.);
- **рекомендательные** - нормы, которые носят рекомендательный характер. Рекомендательные нормы чаще всего используются во взаимоотношениях субъектов исполнительной власти и негосударственных формирований. Однако рекомендации иногда содержатся в нормативных актах, адресованных нижестоящим субъектам исполнительной власти или подведомственным объединениям.



# Административный механизм государственного управления

Методы правового регулирования административного права

- **метод власти-подчинения** или **метод прямого распорядительства** (отношения в рамках административного права строятся на подчинении одного участника другому);
- **метод рекомендаций** (рекомендации субъекта управления приобретают правовую силу при условии принятия ее другим участником управления);
- **метод согласования** (этим методом регулируются отношения между участниками, не находящимися между собой в подчинении);
- **метод равенства** (субъекты, находящиеся на одном уровне государственного механизма, предпринимают совместные действия в форме административного договора).

# Административный механизм государственного управления

Сущность методов административно-правового регулирования

- **установление определенного порядка действий** - предписание к действию в определенных условиях и надлежащим образом, предусмотренным соответствующей административно-правовой нормой;
- **запрещение определенных действий** под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия;
- **предоставление возможности выбора** одного из предусмотренных административно-правовой нормой вариантов должного поведения;
- **предоставление возможности совершать либо не совершать действия**, предусмотренные административно-правовой нормой в условиях, определенных данной нормой.

# Административный механизм государственного управления

Цели административного механизма государственного  
управления

- создание условий для эффективной деятельности исполнительной власти;
- обеспечение граждан, общественных объединений и предприятий возможностью реализации прав и свобод, осуществление которых связано с функционированием исполнительной власти;
- защита граждан и общества от административного произвола.

# Административный механизм государственного управления

Административный механизм регулирует

- сущность и структуру исполнительной власти;
- отношения, регулируемые нормами административного права;
- виды административно-правовых норм;
- источники административного права;
- систему административного права;
- правовой статус субъектов и объектов государственного управления;
- правовые формы и методы осуществления государственного управления;
- вопросы административной ответственности;
- способы обеспечения законности в сфере государственного управления.

# Административный механизм государственного управления

## Субъект ГУ

государственные органы и должностные лица, которые наделены государственно-властными полномочиями.

## Объекты ГУ

предприятия, организации, граждане, которые не имеют властных полномочий.

- деятельность, осуществляемая субъектами государственного управления по отношению к объектам, называется *исполнительно-распорядительной*.

# Административный механизм государственного управления

Цели исполнительной власти

## Исполнительная власть

инструмент защиты и обеспечения интересов гражданского общества и его отдельных членов. Функции исполнительной власти связаны с практической реализацией законов, для чего используется определенная часть государственно-властных полномочий

### Главные цели исполнительной власти:

- обеспечение безопасности граждан, общества, государства;
- создание условий, способствующих благополучию граждан, общества, государства;
- создание условий для реализации гражданами и организациями их прав и свобод, для свободной политической, экономической, социальной и духовной жизни общества.

# Административный механизм государственного управления

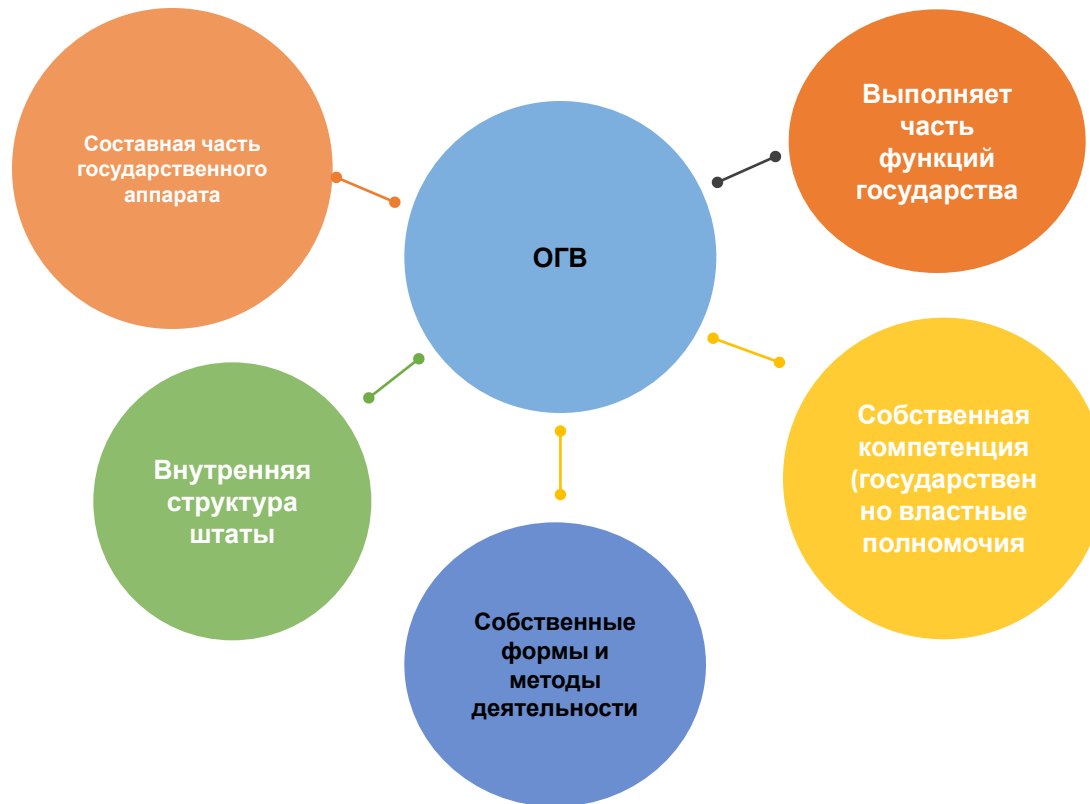
Признаки исполнительной власти

- универсальность (непрерывно и везде, где функционируют человеческие коллективы);
- предметность (наличие правовых, информационных, технических, организационных ресурсов);
- принудительность (опора на силу - возможность самостоятельно осуществлять меры воздействия);
- организующий характер.



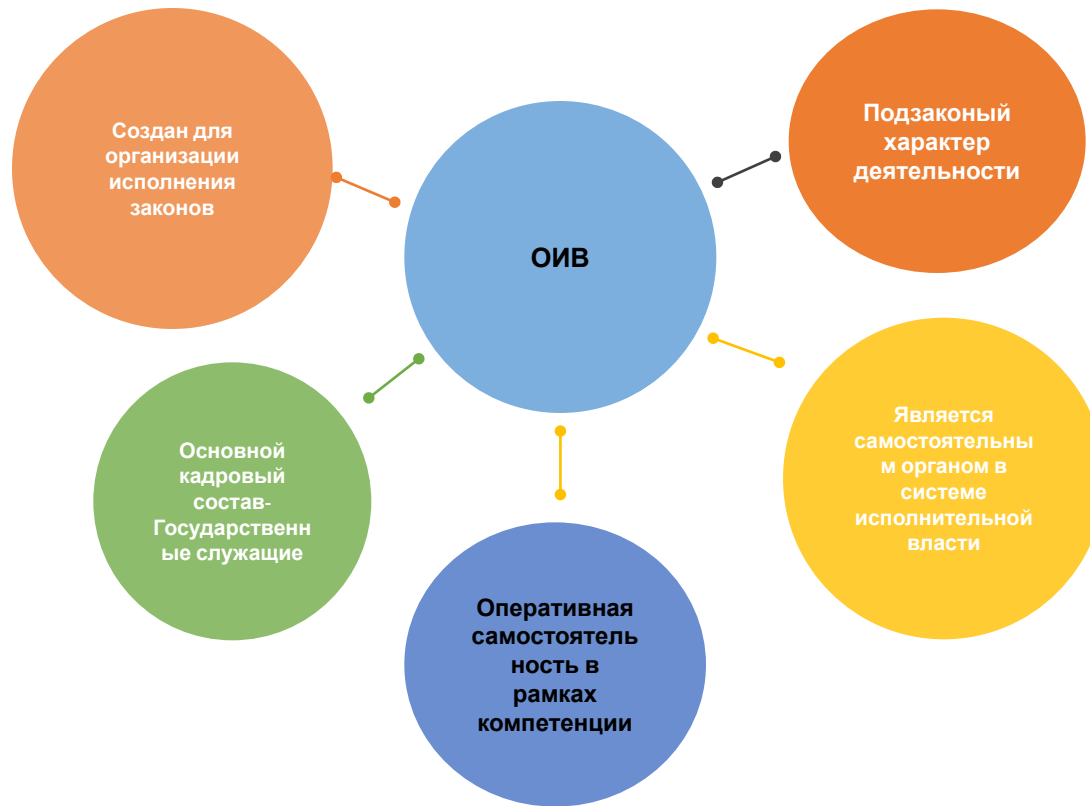
# Административный механизм государственного управления

Признаки государственного органа



# Административный механизм государственного управления

Признаки органа исполнительной власти



# Административный механизм

## государственного управления

(законодательная, исполнительная, судебная)

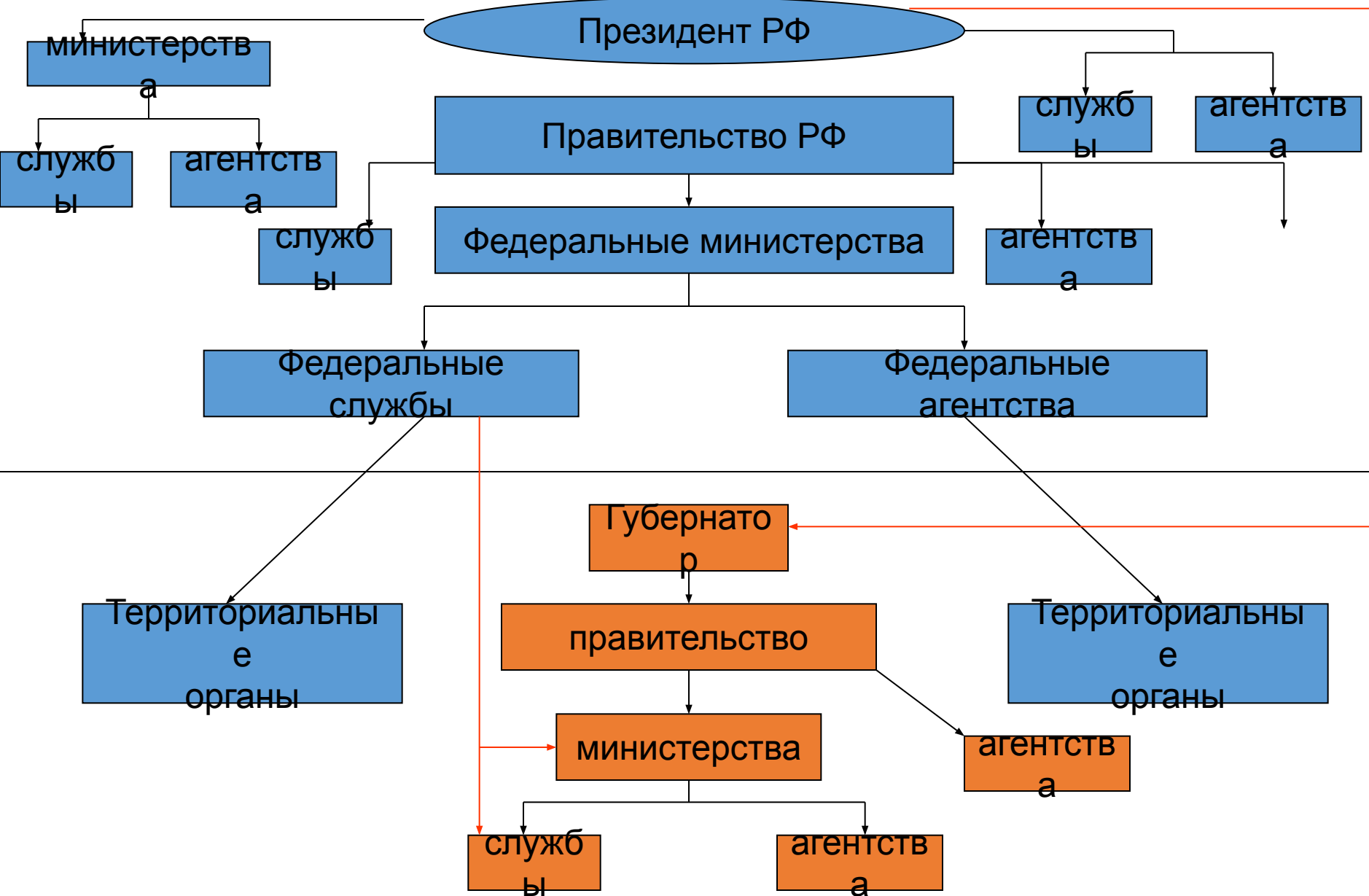
- каждая власть имеет точно определенную компетенцию, без права той или иной власти вмешиваться в полномочия другой;
- приостанавливать и отменять акты исполнительной власти законодательная власть вправе только в случае противоречия их Конституции и законам; не допускается отмена актов исполнительной власти по мотивам их нецелесообразности;
- осуществляется взаимоконтроль представительной, исполнительной и судебной властей с целью, чтобы одна власть не превысила полномочий в отношении другой;
- гарантией взаимоотношений между властями служит власть судебная, которая уполномочена разрешать споры между ними на основе Конституции;
- для исполнительной власти характерно в основном правоприменение позитивного характера, т. е. прямое исполнение требований законодательства в целях нормальной и эффективной работы всех находящихся под ее воздействием объектов. Применение требований законодательства судебной властью осуществляется преимущественно в негативных случаях, т. е. когда эти требования нарушаются и возникает необходимость в судебном принуждении либо в судебной правоохране.

# Административный механизм государственного управления

Сферы деятельности исполнительной власти

- отношения власти с гражданином;
- хозяйство, социальная и правоохранительная сферы, область внешних отношений и интересов; •
- отношения с предприятиями, учреждениями и иными организациями, отношения с трудовыми коллективами этих образований.

# Система органов исполнительной власти в РФ



# Административный механизм государственного управления

Компетенция органов исполнительной власти

- **Компетенция** – это совокупность полномочий по определённым предметам ведения
- **Полномочие** – право и обязанность по принятию правовых актов и совершению иных властно-публичных действий от имени государства (правоустановительные, правоприменительные, правоохранительные полномочия)
- **Функция** – однородное, типичное, чётко выраженное направление деятельности для достижения поставленной цели

## Формула функции

действие - результат – получатель

## Формула компетенции

полномочия - по осуществлению функции - в определенной сфере деятельности

# Административный механизм государственного управления

Принципы организации и деятельности органов  
исполнительной власти

## Конституционные принципы

- принцип разделения властей;
- принцип относительной самостоятельности исполнительной власти;
- принцип федерализма;
- принцип демократизма;
- принцип законности;
- принцип участия граждан и их объединений в государственном управлении;
- принцип гласности, приоритета прав и свобод человека и гражданина;
- равенство граждан перед законом

## Two **Организационные принципы** Column Text

Slid

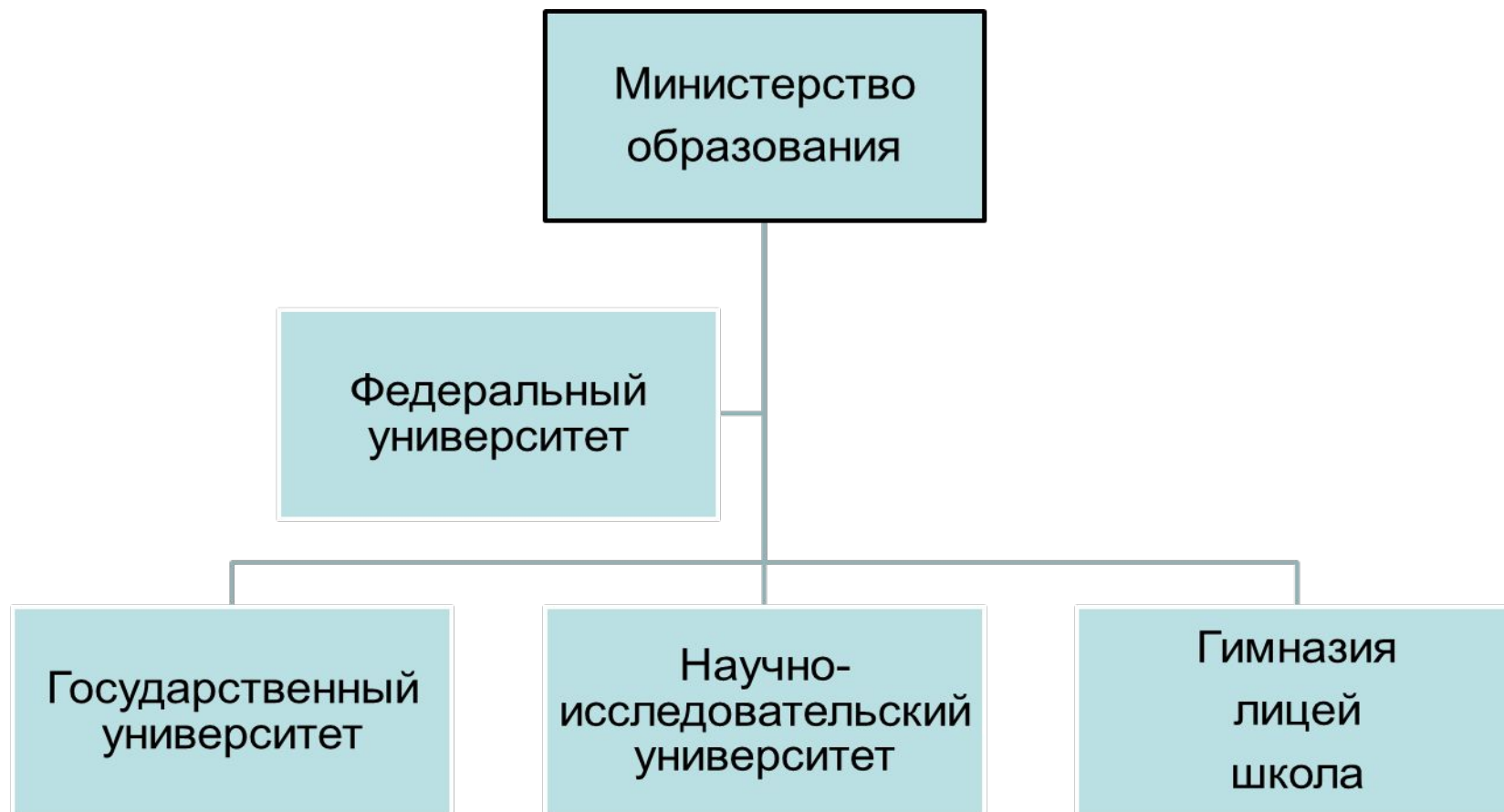
- Отраслевой
- Территориальный
- Линейный
- Функциональный

### Два варианта сочетания этих принципов:

- принцип концентрированного руководства;
- принцип ограниченного функционализма



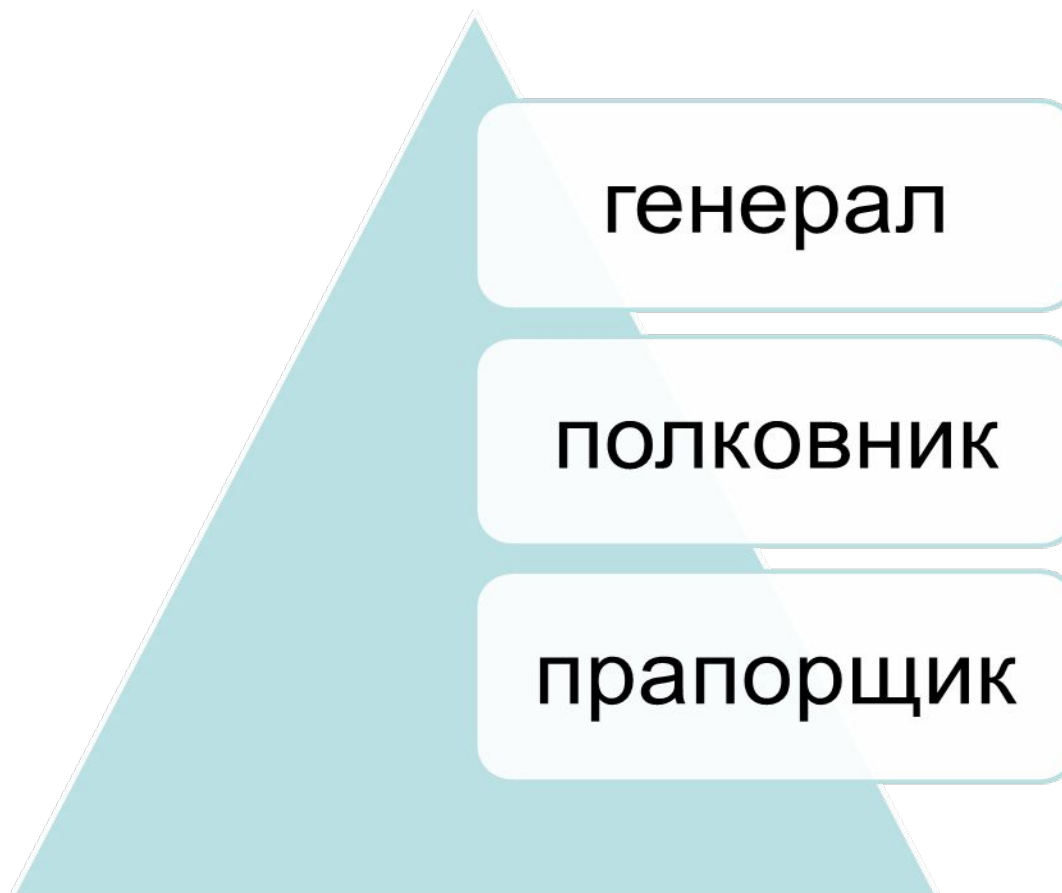
## Отраслевой принцип



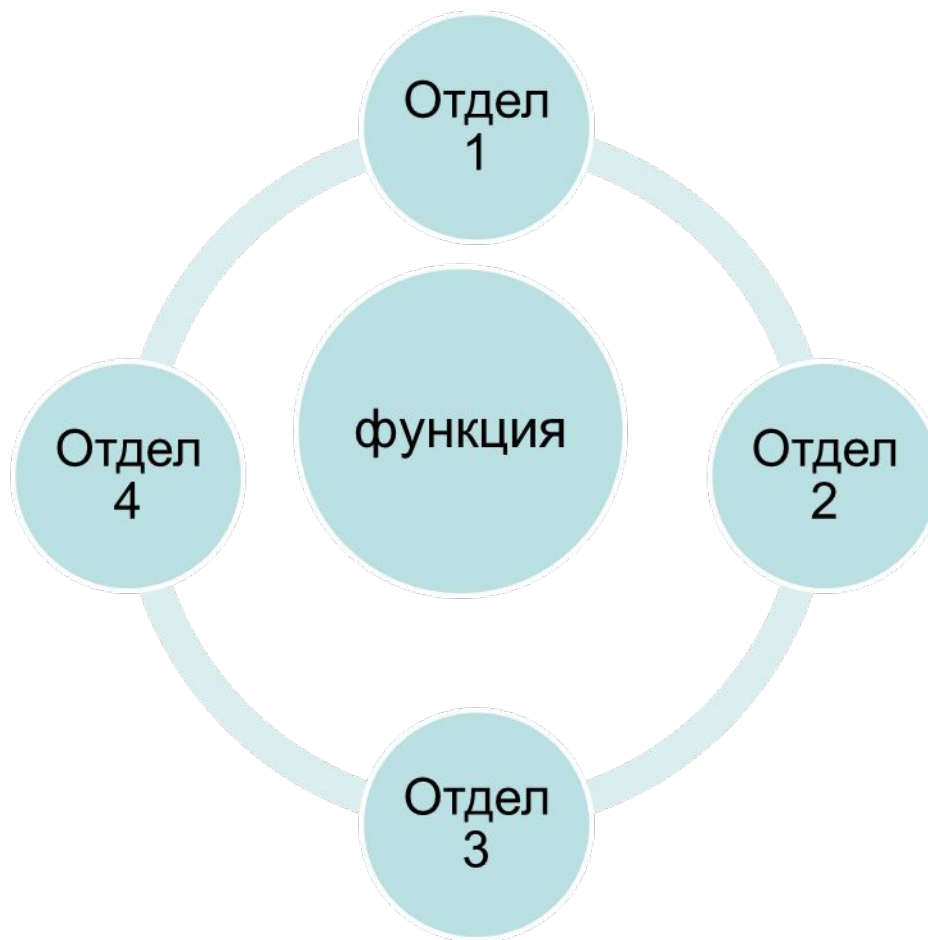
## Территориальный принцип



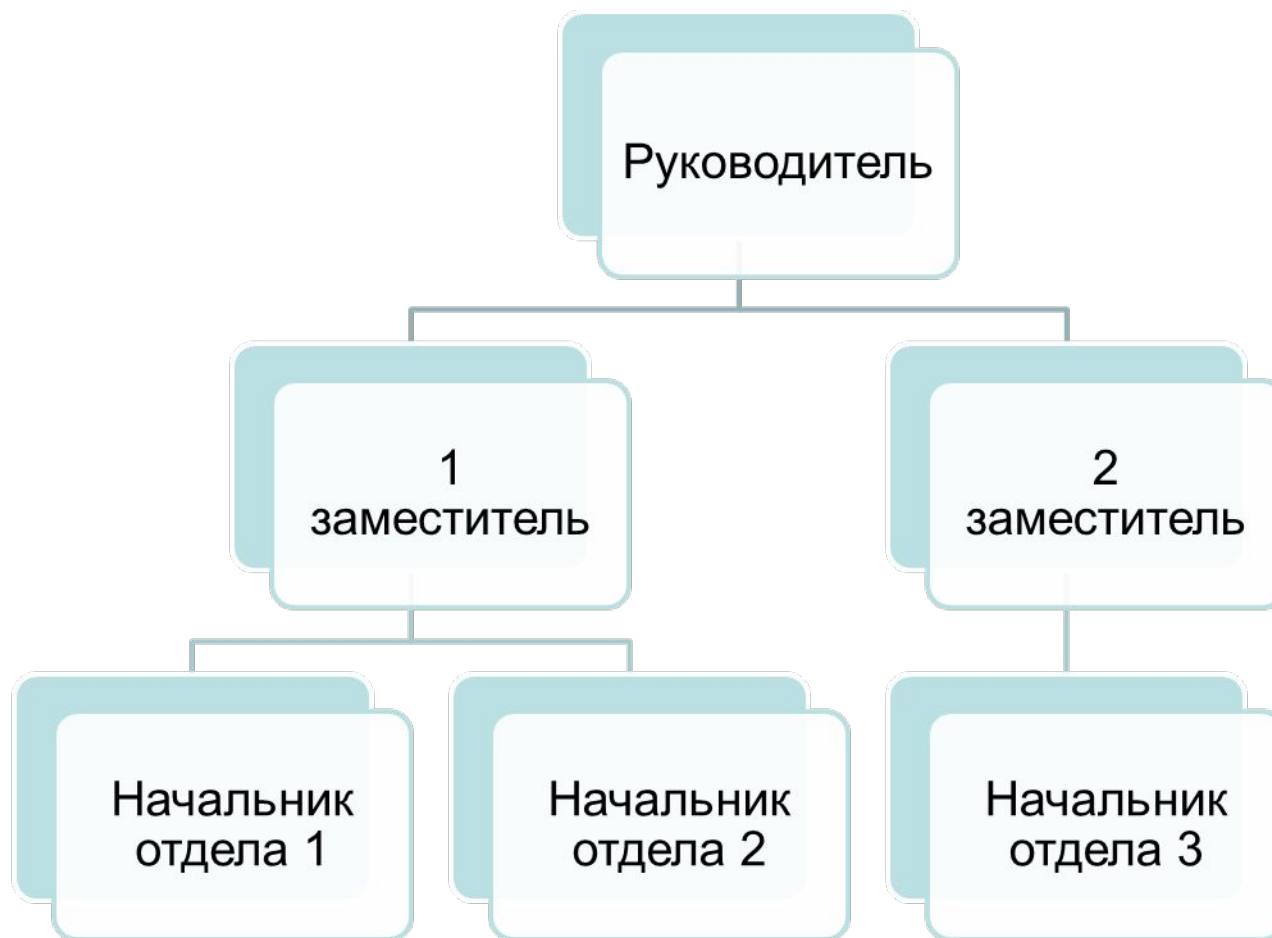
## Линейный принцип



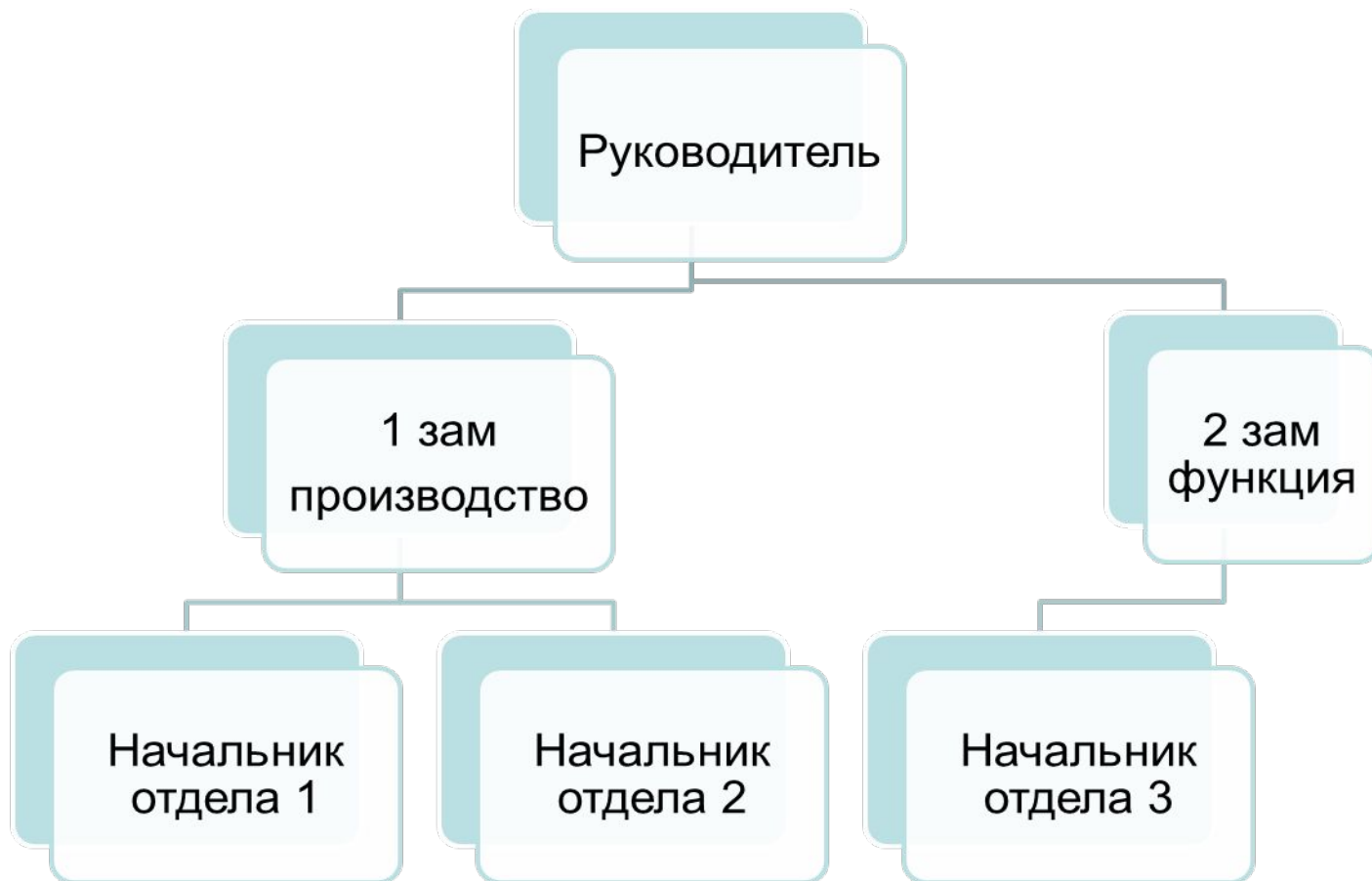
## Функциональный принцип



## Принцип концентрированного руководства



## Принцип ограниченного руководства



# Административный механизм государственного управления

Формы выражения исполнительной власти

**Формы осуществления исполнительной власти**- внешне выраженные действия, совершаемые исполнительными органами (должностными лицами) в процессе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности в рамках их компетенции и вызывающие определенные последствия.

**Выделяют следующие формы осуществления исполнительной власти:**

- *правовые;*
- *не правовые* (организационные).

Правовые и не правовые формы различаются по характеру вызываемых последствий - правовые формы всегда влекут за собой четко выраженные юридические последствия, а не правовые формы прямых юридических последствий не влекут.



# Административный механизм государственного управления

Правовая форма осуществления исполнительной власти

**Правотворческая управленческая деятельность** заключается в создании, изменении, отмене и усовершенствовании правовых норм, т. е. издании нормативных актов.

**Правотворческая деятельность коллегиальных органов управления осуществляется следующим образом:**

- принимается решение о разработке проекта управленческого нормативного акта;
- создается текст проекта;
- проект проходит стадии предварительного обсуждения, доработки, согласования, одобрения соответствующими органами;
- организуется обсуждение проекта в правотворческом органе;
- проект утверждается и публикуется.

Процедура принятия нормативных актов единоначальными органами более простая - руководитель органа исполнительной власти после подготовки проекта может сразу утвердить его.

# Административный механизм государственного управления

Правовая форма осуществления исполнительной власти

**Правоприменительная деятельность** органов и должностных лиц исполнительной власти заключается в разрешении конкретных управленческих дел на основе соответствующих правовых норм.

## **Правоприменительная деятельность включает:**

- установление фактических обстоятельств дела;
- выбор соответствующей нормы права, которую можно применить для решения определенного вопроса;
- толкование правовой нормы;
- принятие индивидуального акта;
- исполнение акта применения нормы права.

# Административный механизм государственного управления

Правовые формы осуществления исполнительной власти

## Основание

## Вид

По целям использования

- **внутренние** (решение организационно-штатных вопросов, руководство сотрудниками, управление структурными подразделениями внутри органа)
- **внешние** (обеспечение выполнения функций, возложенных на орган)

По способу выражения

- **словесные** (письменные и устные)
- **конклюдентные** (использование жестов, сигналов, знаков).

# Административный механизм государственного управления

Неправовая форма осуществления исполнительной  
власти

- **осуществление организационных действий**, возникающих в повседневном процессе деятельности органов исполнительной власти (разработка программ, контроль, изучение и обобщение опыта работы, подбор и обучение кадров);
- **выполнение материально-технических действий**, которые носят вспомогательный характер в управленческой деятельности (работа с информацией; ведение делопроизводства).

# Экономические механизмы государственного управления регулирующими в национальных экономиках смешанного типа



# Экономические механизмы государственного управления

## Корпоративное управление

*Государственная компания — организация любой организационно-правовой формы, основные средства которой находятся в государственной собственности (или же муниципальной), а руководители назначаются или нанимаются по контракту государственными органами.*

*Примеры компаний, находящихся в собственности государства: Canadian Broadcasting Corporation, Лондонский метрополитен, Électricité de France, France Télévisions, ABN AMRO, Российские железные дороги, Роснано, Аэрофлот, Первый канал, ВГТРК, Ростелеком, Швейцарские федеральные железные дороги, Air India, Emirates Airline.*

*Если государственное учреждение является казенным, то оно, согласно ГК РФ, финансируется из средств государственного бюджета. Если такое предприятие является «бюджетным», то оно, согласно ГК РФ, получает субсидии.*

*Государственная корпорация:*

- это не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная РФ на основе имущественного вклада и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно-полезных функций (ст. 7.1 ФЗ РФ «О некоммерческих организациях»)*
- Имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации*
- Государственная корпорация не отвечает по обязательствам РФ, а РФ не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом не предусмотрено иное*
- Особенностью статуса государственных корпораций является существенно меньший контроль со стороны государственных органов, слабые требования к раскрытию информации о своей деятельности.*
- Согласно п. 2 ст. 7.1 ФЗ РФ «О некоммерческих организациях», ГК может осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствующую этим целям*
- Государственная корпорация обязана ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества в соответствии с законом, предусматривающим создание государственной корпорации*
- государственная корпорация не имеет учредительных документов, предусмотренных ст. 52 ГК РФ. Она создается на основании федерального закона*

# Экономические механизмы государственного управления

Ключевые элементы понятия государственного регулирования экономики



# Экономические механизмы государственного управления типы государственного регулирувания экономики

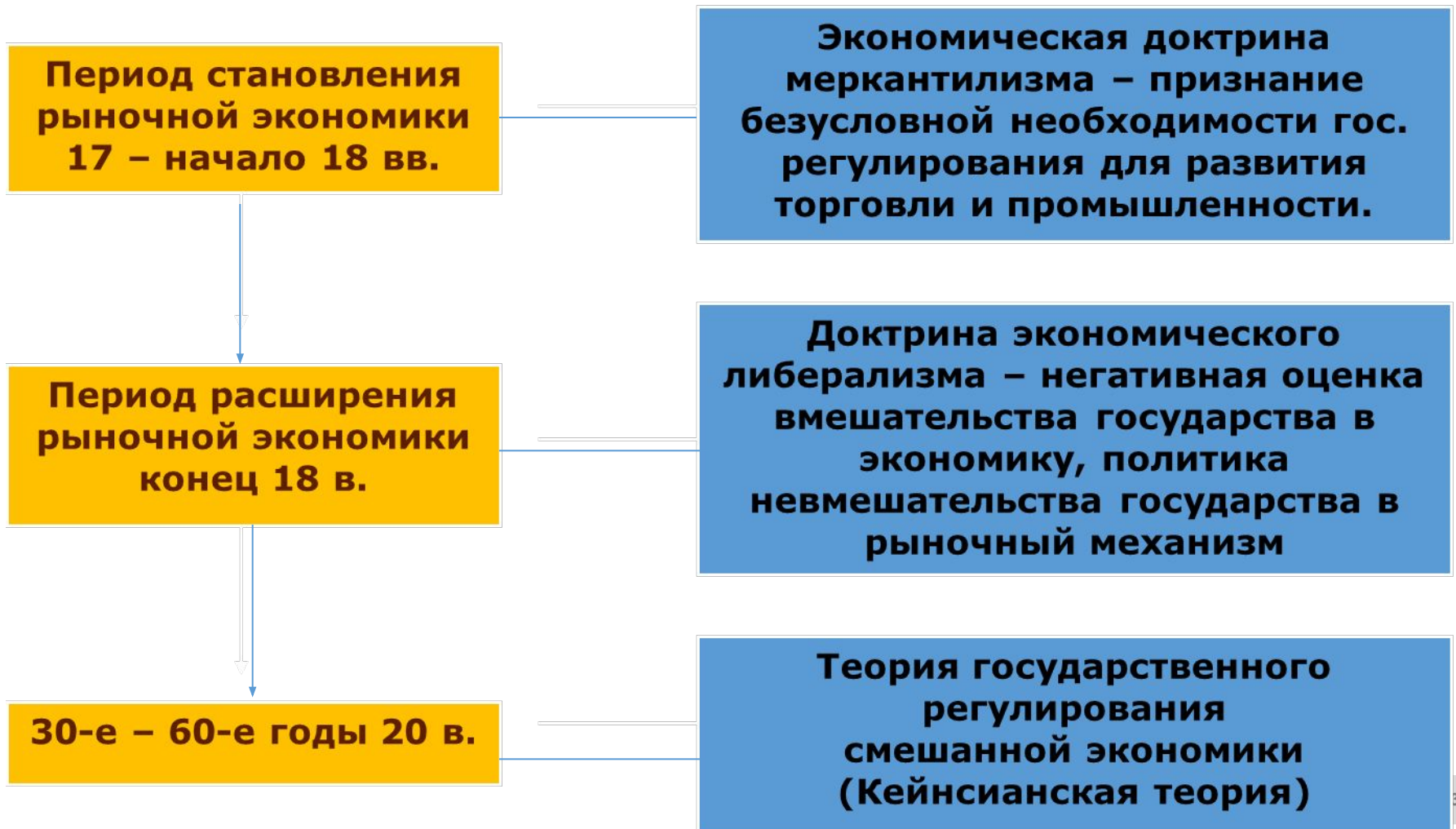




# Экономические механизмы

## государственного управления

Создание условий для развития  
возможности государственного вмешательства в  
рыночную экономику



# Экономические механизмы государственного управления

Ведущие направления современного  
регулирования экономики



# Экономические механизмы государственного управления

Неоклассические теории ГРЭ

## Теории

## Ведущие ученые

## Основные идеи

Экономический либерализм	В.Ойкен, А.Маршалл, Э.Чемберлин, Л.Мизес	Государство должно формировать элементы экономического порядка, непосредственно не планируя и не регулируя.
Монетаризм	М. Фридмен	Государство должно поддерживать устойчивый прирост денежного запаса.
Экономика предложения	А.Лаффер Дж. Гильдер	Государство должно стимулировать снижением налогов предпринимательскую деятельность как главный фактор производства
Теория рациональных ожиданий	У. Бьюкенен	Государству следует изучать мнение населения и учитывать его при выработке экономической политики.

# Экономические механизмы государственного управления

Кейнсианские теории ГРЭ

Теории	Ведущие ученые	Основные идеи
Концепция смешанной экономики	Дж. М. Кейнс	Государство должно преодолевать провалы рынка и осуществлять антициклическое регулирование
Бюджетное регулирование	П. Самуэльсон	Государству следует в основном воздействовать на инвестиции через налоги, бюджетные расходы и норму процента.
Теория мультипликатора	Дж.М.Кейнс	Увеличение гос. расходов на инфраструктуру и науку вызывает цепную реакцию в смежных отраслях и рост занятости.

# Экономические механизмы государственного управления

Институциональные теории ГРЭ

## Теории

## Ведущие ученые

## Основные идеи

Согласованного хозяйства	Я. Тинберген Г. Мюрдаль	Добровольное согласие бизнеса выполнять рекомендательные планы государства.
Государственный дирижизм	Фр.Перру	Индикативное государственное планирование, избирательная эк. политика государства

# Экономические механизмы государственного управления

Основные задачи и функции государства

Основные задачи правительства  
(Учебник «Экономикс» М.Брю)

Функции государства (Л.И.Абалкин)

- Обеспечение правовой базы и общественной атмосферы;
  - защита конкуренции;
  - перераспределение дохода и богатства;
  - корректировка распределения ресурсов;
  - контроль инфляции и занятости;
  - стимулирование экономического роста.
- Обеспечение правовой базы и общественной атмосферы;
  - защита конкуренции;
  - перераспределение дохода и богатства;
  - корректировка распределения ресурсов;
  - контроль инфляции и занятости;
  - стимулирование экономического роста.

# Экономические механизмы государственного управления

Основные направления экономической  
деятельности государства



# Экономические механизмы государственного управления

Ограничения и требования к государственному  
воздействию на экономику

## Ограничения и требования

**Исключение любых действий, деформирующих рыночный механизм (тотальное директивное планирование, натуральное распределение, административный контроль за ценами)**

**Не отказываясь полностью от административных, использовать в основном косвенные экономические методы**

**Использовать экономические регуляторы с осторожностью**

**Учитывать, что все экономические регуляторы имеют негативные побочные эффекты**

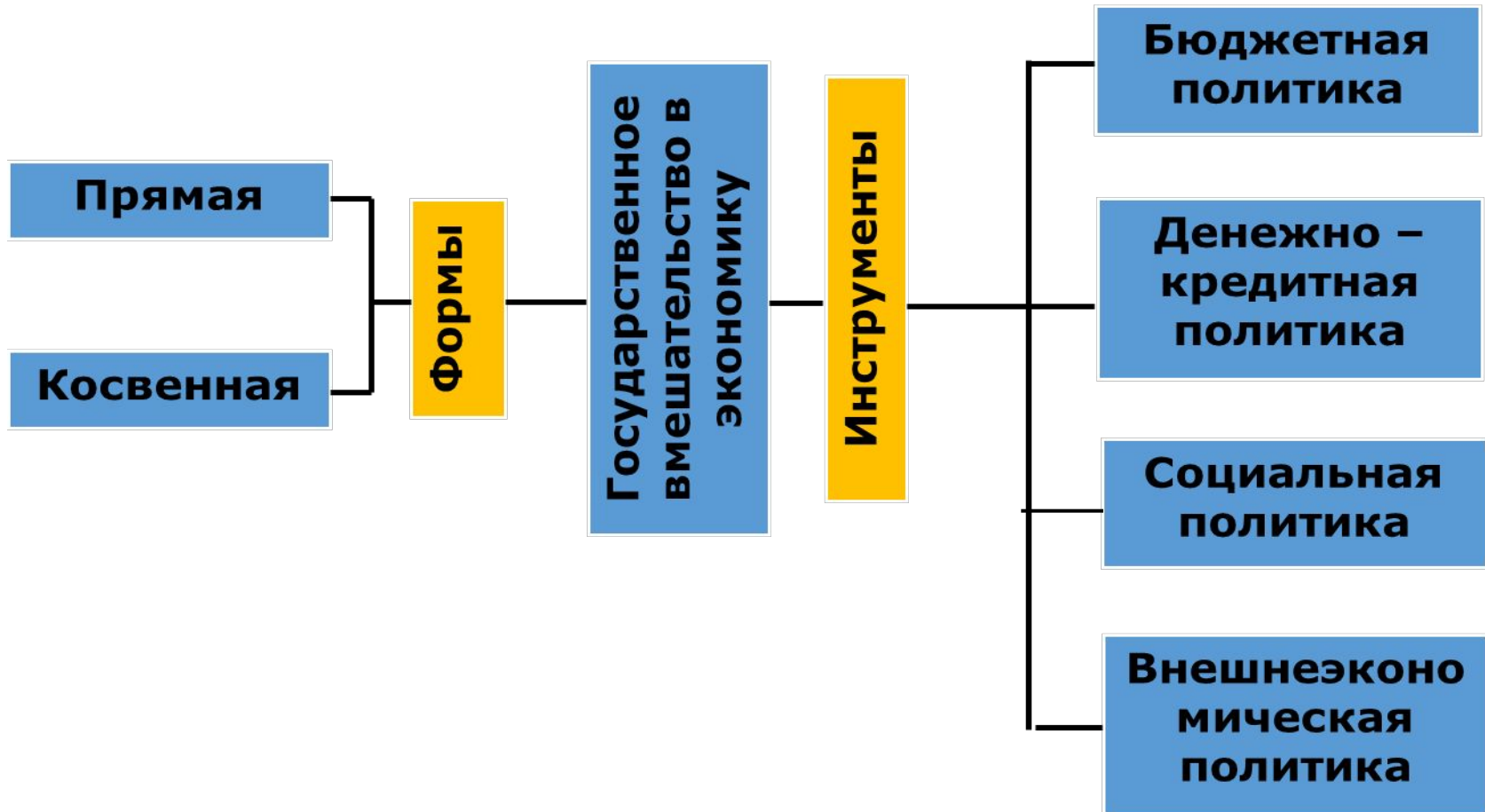
**Обеспечивать гибкость экономической политики**

**Соблюдать устойчивость государственной стратегии**



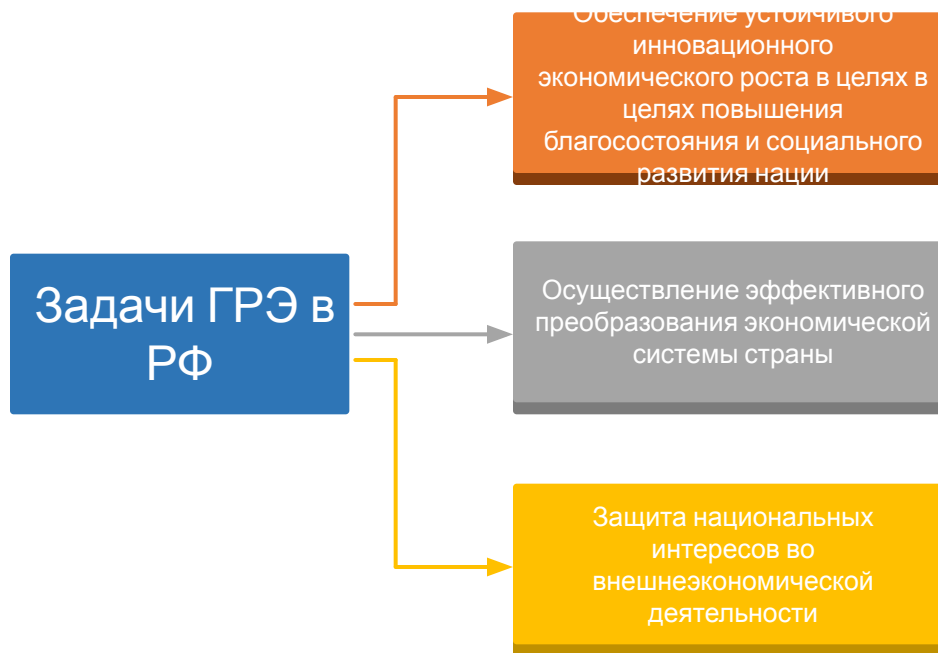
# Экономические механизмы государственного управления

Формы и инструменты государственного  
вмешательства в экономику



# Экономические механизмы государственного управления

Задачи регулирования экономики в РФ



# **Экономические механизмы государственного управления**

Современные тенденции в развитии механизмов  
государственного регулирования экономики

# Экономические механизмы государственного управления

Пути повышения эффективности ГРЭ

# Политические механизмы государственного управления

Политическое управление

1. Государственное управление – это исключительно ИСКУССТВО.
2. Ни одна теория не может описать столь сложный объект как социальная система.
3. Прогнозирование развития сложной социальной системы невозможно, а значит невозможно планирование ее управления.
4. В итоге – «ручное управление»

# Политические механизмы государственного управления

Политическое управление

первый уровень    второй уровень    третий уровень

**Определяемое понятие** – это ....// (что это?) //    какое это?//    для чего это?//

**Пример неконтекстного определения:**

**Политика** – это сфера жизнедеятельности людей, сложившаяся в обществе по мере возникновения, развития властных отношений, предназначенных для поддержания целостности общества, регуляции социальных отношений.

**В государственно управленческом контексте (активно-деятельностном подходе) контекстное определение:**

**Политика** – это человеческая деятельность в области борьбы за власть и реализации власти

**Государственная политика** – это управленческая деятельность по достижению целей развития в порядке реализации полномочий власти

# Политические механизмы государственного управления

Государственная политика и государственное администрирование



# Политические механизмы государственного управления

Основные компоненты политического процесса

- факторы (или среда);
- акторы или участники;
- их действия и взаимодействия;
- нормы, регулирующие отношения;
- уровень равновесия
- континуум (пространство и время) зоны его протекания



# Политические механизмы государственного управления

Структура механизма современной государственной политики

- Формирование легитимного субъекта и институциональной иерархии государственной политики;
- Разработка стратегического курса и принятие государственных решений;
- Административные и иные средства реализации управленческих решений
- Блок государственного контроля и арбитража, обеспечения самокоррекции политического режима и 'обратной связи' с объектами государственного руководства.

# Политические механизмы государственного управления

Государственная политика в различных сферах

## В гуманитарной сфере

- Демографическая политика
- Политика в области здравоохранения, физкультуры и спорта, образования, культуры, науки и инноваций
- Государственная политика в сфере идейно-мировоззренческого потенциала и национального сознания народа и в сфере воспитания
- Государственная политика обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина, в сфере национальных отношений и религии

## В сфере экономики и финансов

- Государственная экономическая политика (промышленная, продовольственная, аграрная и сельскопоселенческая, конкурентная и структурная)
- Государственная финансовая политика (денежно-кредитная и банковская, бюджетная и налоговая, ценовая, долговая, инвестиционная)
- Государственная политика в сфере труда (производительность, оплата, мотивация)

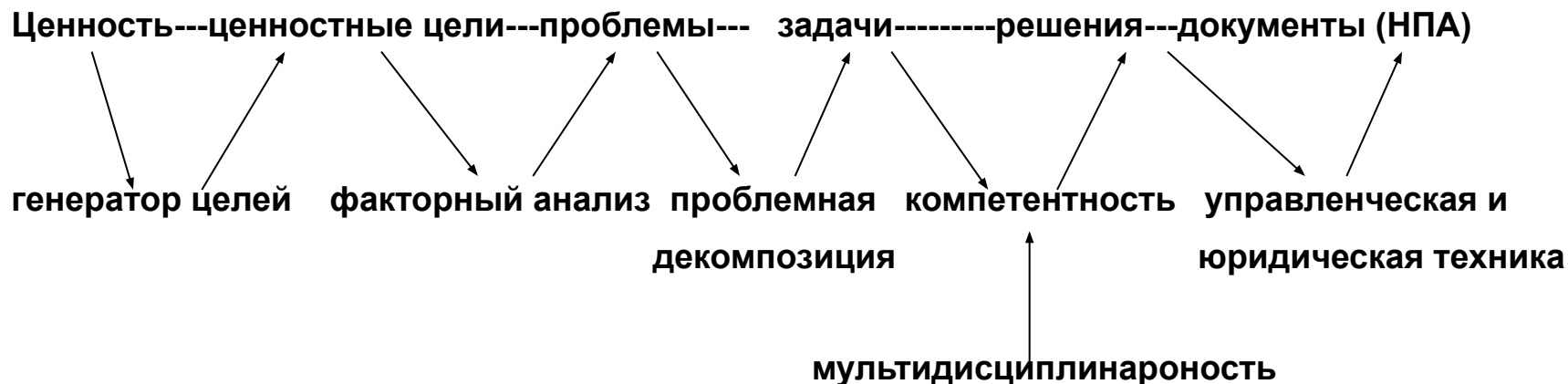
# Политические механизмы государственного управления

Типы политических процессов

- Локально-региональные и глобальные;
- Внутрисистемные или переходные (транзитные);
- Стабильные и кризисные;
- Реформа или революция;
- Легальные и нелегальные (теневые);
- Циклические и поступательные.

# Цикл государственной политики и управления

Выбор ценности – анализ состояния объекта - постановка цели – определение проблем - постановка задач – выработка решения - принятие решения - формулировка его на языке государственного управленческого акта - принятие акта - доведение до исполнителей - запуск механизма исполнения –контроль исполнения - рефлексия на состояние объекта управления



# Политические механизмы государственного управления

Модель функций институтов

В политическом процессе разработали Г.Алмонд и Г.Пауэлл.

- Они выделяют шесть основных функциональных фаз развертывания политической динамики и соответствующих им носителей в виде институтов,
- преимущественно связанных с осуществлением той или иной функции в политическом процессе

# Политические механизмы государственного управления

Модель функций институтов

## Функциональная фаза

## Содержание

### 1. Артикуляция интересов

различных групп населения, позволяющая трансформировать скрытые желания и потребности в явно выраженные требования или предложения; носителем функции выступают групповые объединения (группы интересов»). Например, в отечественной политике таковыми могут выступать объединения бизнесменов и профсоюзы, Т.е. неполитические организации гражданского общества - НКО

### 2. Агрегация интересов

Обобщение многосторонних потребностей и желаний граждан и их групп в несколько альтернативных программ деятельности политической системы; Связана уже в основном с деятельностью политических партий. Например, деятельность социал-демократов, которые пытаются объединить интересы и требования городских рабочих и служащих, фермеров и предпринимателей в согласованной партийной платформе

### 3. Принятие законов «правил игры»

Этап выработки политического курса. Интегрирующую роль играют представительные и законодательные институты, которые формируют коллективные решения. В авторитарных или гибридных режимах этот этап осуществляется келейно, например, в кабинетах Администрации Президента. В обоих случаях – участвуют творческие коллективы, «мозговые центры»

# Политические механизмы государственного управления

## Модель функций институтов

### Функциональная фаза

### Содержание

#### 4. Реализация принятых решений

Связан главным образом с функционированием институтов исполнительной власти, которые организуют для этого надлежащие мероприятия и изыскивают необходимые ресурсы.

В практике государственной политики случается, что за непродуманные решения, принятые одними лицами, расплачиваются их исполнители,  
- решение о вводе советских войск в Афганистан.

#### 5. Контроль и арбитраж

Относится к деятельности институтов судебного и конституционного надзора, выполняющих функции устранения расхождений между другими организациями и группами на базе признанных всеми норм.

Рассуживание спорных ситуаций, или, иначе, применение существующих правил для конкретных жизненных ситуаций

Роль института Омбудсмана

#### 6. Функция политической коммуникации

между различными структурами политической системы.

Реализуется прежде всего средствами массовой информации (СМИ)

Но – также и

Оборотом документов и информации в другим подсистемах политической системы

Это своего рода «кровеносная и нервная системы» политической системы, как организма.

# Политические механизмы государственного управления

Механизмы взаимодействия между акторами

- конфронтация;
- нейтралитет;
- компромисс;
- союз;
- консенсус.





Спасибо за внимание!

