

УО «Белорусский государственный экономический университет»

Факультет экономики и менеджмента

Кафедра национальной экономики и государственного управления

**КРАТКИЙ КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ
ДЛЯ ИНОСТРАННЫХ СТУДЕНТОВ
ПО УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЕ**

ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

для специальности 1-25 01 15 «Национальная экономика»

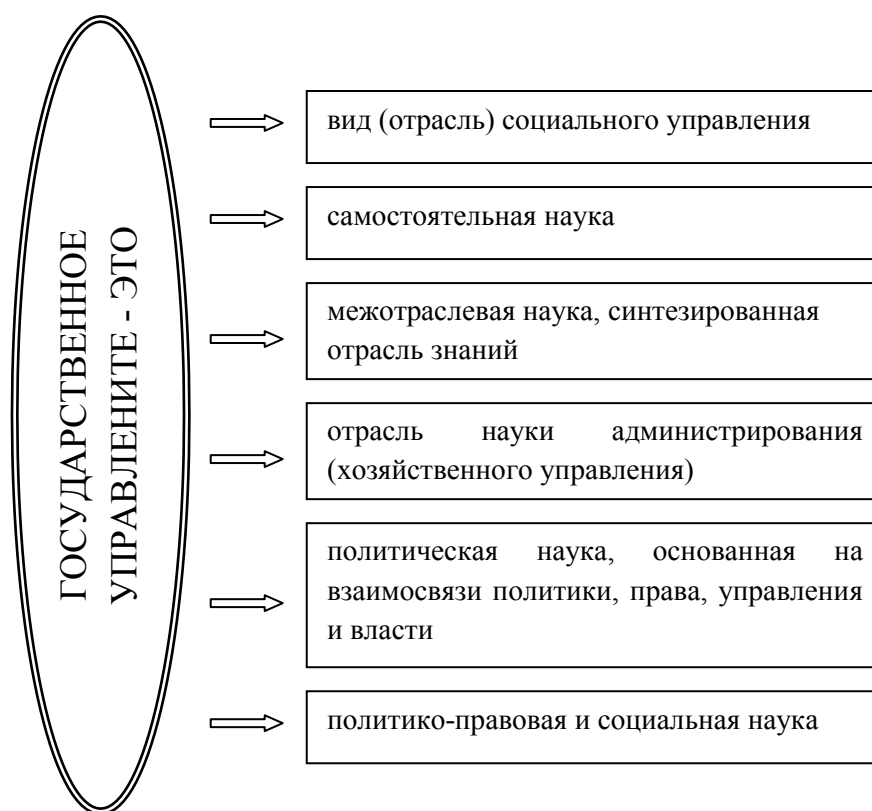
СОСТАВИТЕЛИ:

Буховец Т.В., доцент кафедры национальной экономики и государственного управления учреждения образования «Белорусский государственный экономический университет», кандидат экономических наук, доцент.

ТЕМА 1. Понятие, сущность и содержание государственного управления.

1. Объект, предмет, цель и задачи изучения государственного и местного управления
2. Управление: основные свойства и роль в обществе. Управленческое воздействие
3. Современная управленческая парадигма как основа перехода к устойчивому социально-экономическому развитию
4. Природа и специфика государственного управления. Границы государственного управления
5. Государственное управление и типология государств
6. Роль государства в переходной экономике. Функции государства в условиях белорусской модели социально-экономического развития
7. Виды и уровни государственного управления

1. Объект, предмет, цель и задачи изучения государственного и местного управления.



Как научная дисциплина курс «Государственное и местное управление» имеет свой объект, предмет, цель и задачи изучения.

Объектом изучения дисциплины является система государственного управления общественными процессами и отношениями.

Предметом учебной дисциплины является совокупность положений организации государственного управления на республиканском и местном уровнях, набор принципов, методов и инструментов воздействия на общественные процессы в государстве, комплекс функций, выполняемых органами государственной власти с целью достижения необходимого уровня развития общества и государства.

Цель изучения учебной дисциплины – формирование у будущих специалистов современных знаний о теории и практике государственного управления, местного управления и самоуправления, опыте формирования и функционирования различных государственных органов, органов местного управления и самоуправления в Беларуси и других странах, а также практических навыков и умений выявлять и анализировать современные проблемы и тенденции развития государственного управления и принимать адекватные сложившимся условиям управленческие решения.

СВЯЗЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ С
ДРУГИМИ НАУКАМИ

Философия является методологической и мировоззренческой основой научного познания и практического совершенствования управления

Социология позволяет проследить корреляционные зависимости между состоянием управления и уровнем упорядоченности общественных процессов

Политическая социология изучает социальные основы государственных институтов и социальную детерминацию принципов, форм и методов их функционирования

Политология рассматривает сущность и закономерности политической деятельности государства, рассматривая его как особый политический институт

Экономическая наука позволяет выявлять экономические аспекты государственного управления на основе классических положений теории бизнеса - менеджмента

Юридические науки занимаются исследованием правовых аспектов государственного управления (правовых форм государственных органов, правового регулирования государственного управления и т.п.)

Теория социального управления рассматривает деятельность государства как один из видов управления обществом

Этика позволяет характеризовать управление и его результаты нравственными (моральными) категориями

Эстетика раскрывает гармоничность, пропорциональность, оптимальное соотношение явлений, совершенство, т.е. идеал в управлении, к которому оно должно стремиться

Психология позволяет исследовать управление как сложный механизм взаимодействия людей, выявлять субъективные элементы в управлении, их роль в результативности управления

Кибернетика обеспечивает исследование механизма внешнего функционирования системы государственного управления на основе кибернетической модели (открытая система, закрытая, модель «черного ящика» и др.)

2. Управление: основные свойства и роль в обществе. Управленческое воздействие.

УПРАВЛЕНИЕ – (в широком смысле) – **руководство** чем-либо (кем-либо).

Управление – управляющее воздействие субъекта на объект, содержанием которого является упорядочение системы, обеспечение ее функционирования в полном соответствии с закономерностями ее существования и развития.

это целенаправленное упорядочивающее **воздействие**, реализуемое в связях между **субъектом** и **объектом** и осуществляемое непосредственно субъектом управления

Управляющее воздействие – это практическая деятельность, специфический вид труда, совершение действий административно-правового свойства, направленное на исполнение законов, создание правовых актов, их реализацию и проведение организационных мероприятий.



ПРИЗНАКИ УПРАВЛЕНИЯ

1) Управление имеет место там, где осуществляется **совместная деятельность** людей

2) Управление призвано обеспечить **целенаправленность** совместной деятельности

3) Управление достигает заданной **цели** путем **организации**, т.е. объединения, согласования и координации поведения и действий людей

4) **Объектом** управления является совместная деятельность людей, их поведение и отношения

5) Управление выполняет общие для совместной деятельности людей функции, обеспечивая **согласованность** между индивидуальными действиями

6) Управление осуществляется на началах **подчинения** участников деятельности общей воле

7) Особый механизм реализации управления осуществляется **субъектом** управления, в роли которого может выступать как группа людей, так и отдельные уполномоченные на это люди

3. Современная управленческая парадигма как основа перехода к устойчивому социально-экономическому развитию.

Парадигма (от греч. *παράδειγμα*, «пример, модель, образец») — совокупность фундаментальных научных установок, представлений и терминов, принимаемая и разделяемая научным сообществом и объединяющая большинство его членов. Обеспечивает преемственность развития науки и научного творчества.

Парадигма в методологии науки — совокупность ценностей, методов, подходов, технических навыков и средств, принятых в научном сообществе в рамках устоявшейся научной традиции в определенный период времени.

Это понятие, в современном смысле слова, введено американским физиком и историком науки **Томасом Куном**, который выделял различные этапы в развитии научной дисциплины:

- ✓ *допарадигмальный* (предшествующий установлению парадигмы);
- ✓ *господства парадигмы* (т. н. «нормальная наука»);
- ✓ *кризис нормальной науки*;
- ✓ *научной революции*, заключающейся в смене парадигмы, переходе от одной к другой.

Согласно Куну, **парадигма** — это то, что объединяет членов научного сообщества и, наоборот, научное сообщество состоит из людей, признающих определенную парадигму. Как правило, парадигма фиксируется в учебниках, трудах ученых и на многие годы определяет круг проблем и методов их решения в той или иной области науки, научной школе. К парадигме можно отнести, например, взгляды Аристотеля, ньютоновскую механику и тому подобные вещи.

Парадигма – совокупность теоретических и методологических **предпосылок**, определяющих конкретное научное исследование и являющихся **основанием выбора проблем**, а также **моделью, образцом для решения** исследовательских задач. Парадигма обладает жесткостью и структурностью, которые задаются системой понятий и внутренними теоретическими связями [1, с. 40].

Центральным признаком парадигмы следует считать **общепризнанность**, в том числе концепций и методов в определённых областях деятельности конкретного социального института. В развитии общего концепта парадигмы появились концепции парадигм различных институциональных направлений, в том числе управленческой парадигмы.

Управленческая парадигма — система концепций, методологий и методов, образующая *модель постановки и решения проблем управления*, принятая в конкретной социально-экономической системе.

Парадигма управления – это продукт видения и мышления, совокупность представлений об объекте, процессах, явлениях в системе управления и вне ее, образ желаемого будущего, набор системообразующих идей и социальных ценностей, сценарий возможных событий, обстоятельств и последствий. Управленческая парадигма отражает степень профессионализма субъекта управления и включает познавательный, аналитический, ценностный, творческий и организационно-волевой компоненты.

Парадигмой (от лат. *paradeigma* — пример, образец) принято считать ключевую идею, лежащую в основе построения научной концепции. **Парадигма управления** — это одновременно сама теория управления со своими понятиями, а также *концептуальная схема постановки проблем и их решения, господствующая в науке управления*.

Современная парадигма управления основывается на разнообразных элементах управленческого воздействия. Она использует **не только** такие **традиционные элементы**, как власть, авторитет, персональная зависимость, экономическое принуждение, мотивация, но и такие относительно **новые элементы**, как *творческое участие персонала, образование команд, приверженность, инновационность, управление знаниями*. Современная парадигма управления все в меньшей степени опирается на *тейлоризм*, она характеризуется **не простой исполнительностью каждого работника, а его инициативой**.

4. Природа и специфика государственного управления. Границы государственного управления.

Государственное управление – процесс регулирования отношений внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти.

Т.е. **в широком смысле** государственное управление представляет собой конкретный вид деятельности по осуществлению единой государственной власти, имеющий функциональную и компетентностную специфику (т.е. осуществляемый *всеми ветвями власти* на основании принципа разделения властей).

В узком смысле под государственным управлением понимается деятельность *исполнительно-распорядительного* характера, основным направлением которой является исполнение, т.е. проведение в жизнь законов и подзаконных нормативных актов. Другими

словами, это подзаконная деятельность, осуществляемая «на основе и во исполнение закона», т.е. деятельность, вторичная по отношению к законодательной деятельности.

Границы государственного управления в развитых странах определяются на основе **принципа субсидиарности** (от лат. subsidiarius – вспомогательный), согласно которому вышестоящая организационная единица предоставляет нижестоящей простор для действий и берет на себя только те компетенции, которые нижестоящая не в состоянии осуществлять.

5. Государственное управление и типология государств.

Понятие и характеристика государства

ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВА	Всеобъемлющая универсальная форма организации общественной жизни
	Политико-территориальная организация общества, характеризующаяся своим социально-политическим пространством
	Политико-правовой институт, система особого типа социальных институтов, образующих организацию политической власти
	Сложное образование, содержащее в себе много общественного, в тоже время оказывающее большое влияние на состояние и развитие общества
	Политико-территориальная суверенная организация управления обществом, состоящая из особого аппарата, обеспечивающего первоначально интересы господствующего класса, а по мере сглаживания классовых интересов, осуществляющая все более широкие социальные функции
	Публичная и легитимная властная сила общества (организованная сила)

ПРИЗНАКИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

1) верховенство закона, господство права

2) незыблемость прав и свобод личности, ее чести и достоинства; их охрана и гарантированность

3) взаимная ответственность государства и личности

4) четкое разделение компетенции властей при условии, что они сдерживают и уравнивают друг друга в рамках закона

5) наличие эффективного механизма контроля за соблюдением прав и свобод личности, исполнением законов и других нормативных актов

Типология государства



ПРИНЦИПЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО
ГОСУДАРСТВА

Равноправие всех перед законом

Единство прав и обязанностей

Реализация международно-признанных прав человека

Выборность государственных органов и
подконтрольность их народу

Наличие политического плюрализма (многопартийности)

Свобода мировоззрений
(кроме человеконенавистнического)

Веротерпимость, свобода вероисповеданий

Самоуправление

Обязательность (принятых большинством)
решений для всех

Уважительность к мнению меньшинства

Свобода средств массовой информации (в рамках закона)

Гласность в работе государственных органов и др.

6. Роль государства в переходной экономике. Функции государства в условиях белорусской модели социально-экономического развития.

Государство представляет собой форму политической организации жизни общества и определяет поведение и жизнедеятельность людей, устанавливает общественный строй на определенной территории.

Общественные функции государства

Базовые функции государства – главные направления деятельности, виды управляющего воздействия на общество со стороны органов государственной власти и управления

БАЗОВЫЕ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

Обеспечение целостности и стабильности общества, его военной, экономической, духовной и информационной безопасности

Охрана конституционности и правозаконности во взаимоотношениях власти и общества, гарантирование прав и свобод человека и гражданина

Создание условий для развития всех сфер общественной жизнедеятельности (экономической, социальной и др.)

Регулирование общественных отношений (межгрупповых отношений, распределение материальных ценностей посредством осуществления бюджетного процесса и т.д.)

Координация – согласование интересов и потребностей общества, различных социальных групп и индивидов

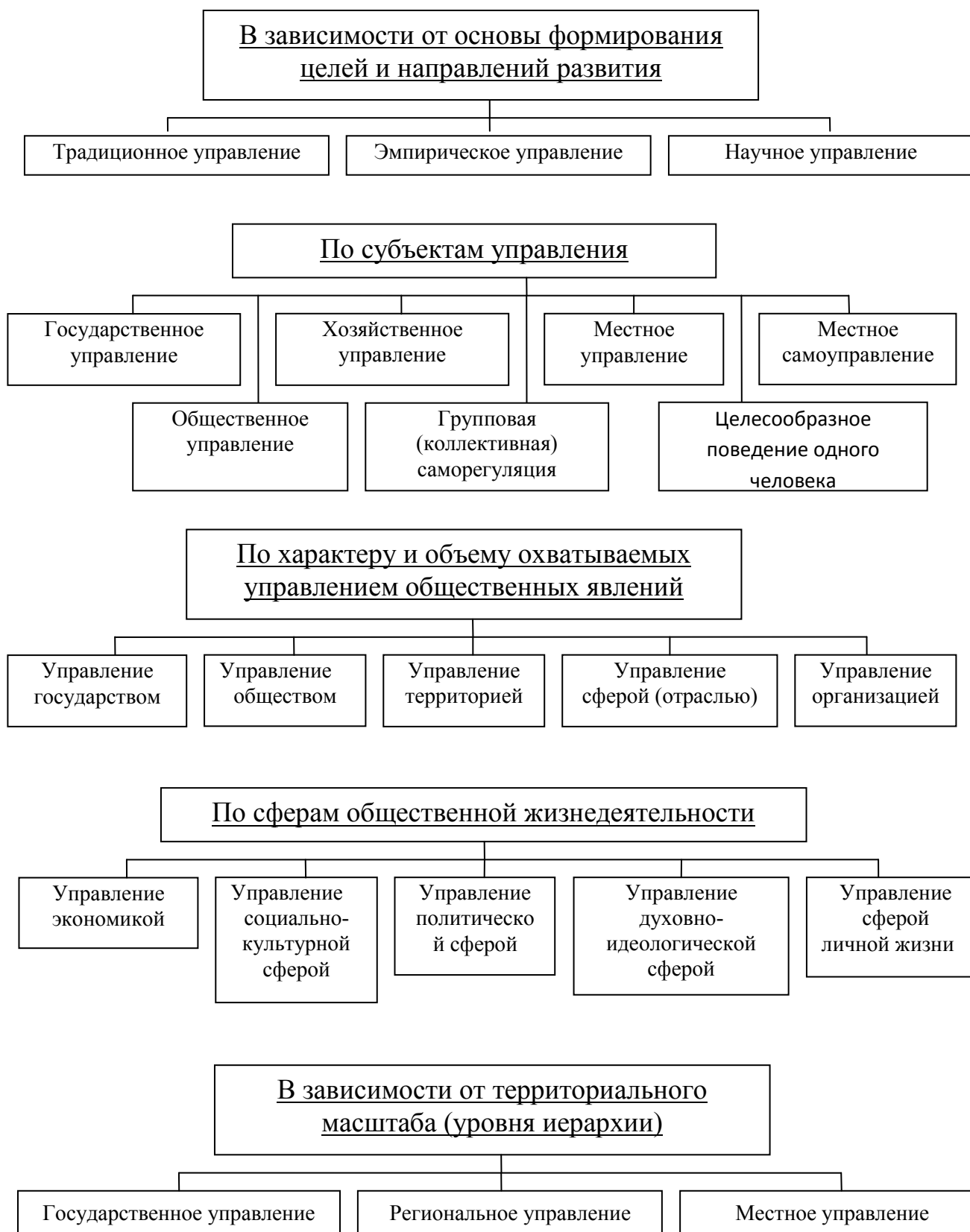
Осуществление контроля с целью повышения эффективности управления, а также с фискальными целями

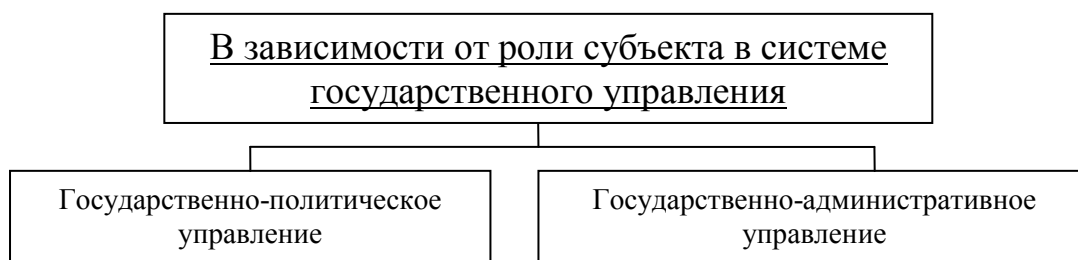
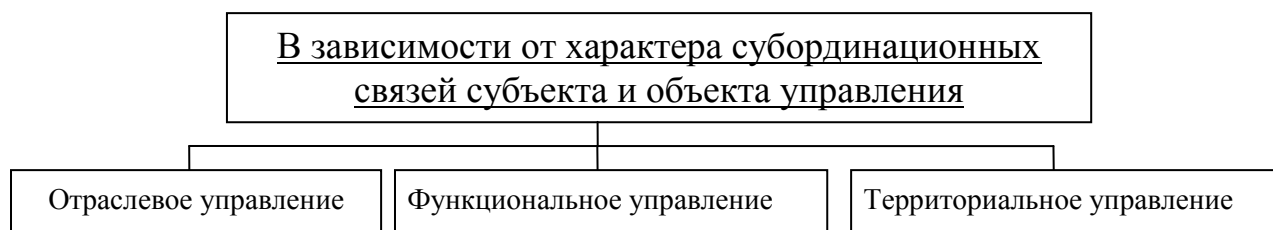
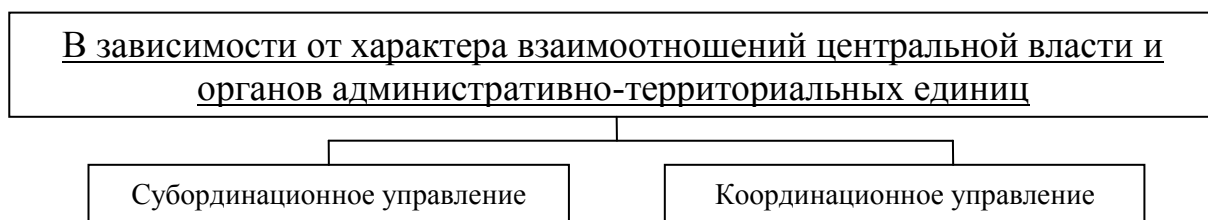
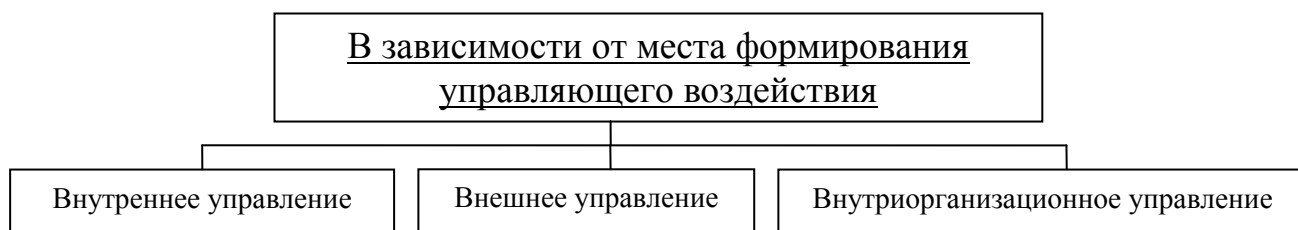
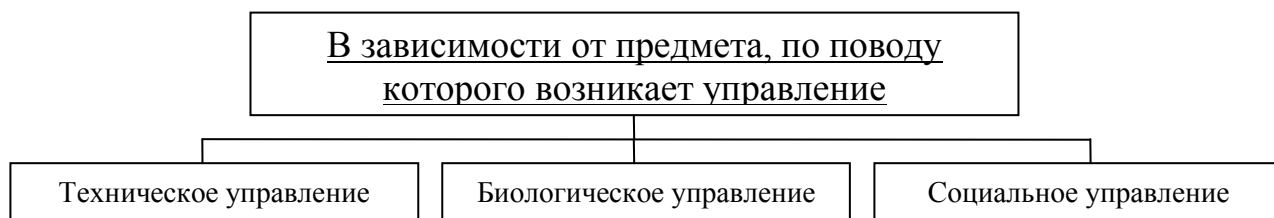
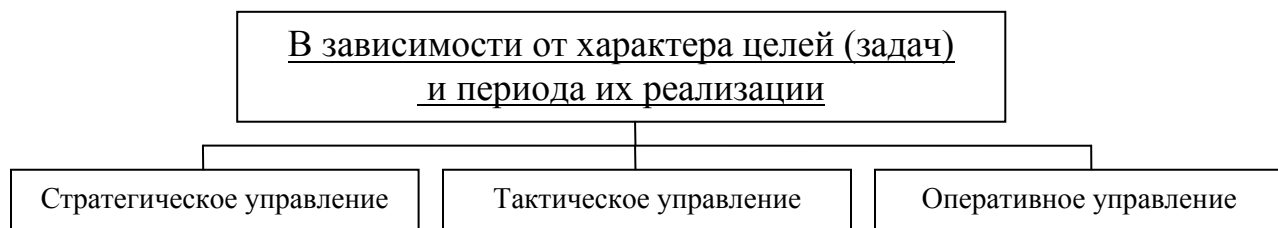
Обеспечение национальных интересов в мировом сообществе

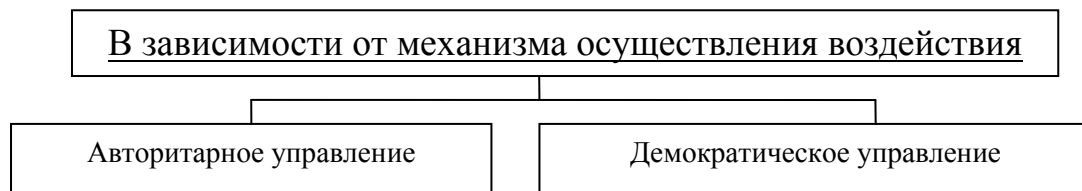


7. Виды и уровни государственного управления.

В современной литературе существуют различные подходы к классификации видов государственного управления:







По воздействию на объект и в зависимости от самого объекта управления выделяют отраслевое и функциональное управление.

Отраслевое управление предполагает наличие вертикали соподчиненности от центра до предприятия и реализуется через функциональные и отраслевые министерства. Наиболее эффективно оно реализуется через министерства, которые осуществляют единую техническую политику в отрасли, обеспечивают необходимые внутриотраслевые и межотраслевые пропорции (Министерство промышленности, Министерство энергетики и др.).

Функциональное управление осуществляется органами исполнительной власти по направлениям: экономика, социальное развитие, оборона, безопасность и другим, что позволяет государству проводить соответствующую внутреннюю и внешнюю политику. Например, в экономической сфере республиканские органы исполнительной власти выполняют функции планирования и прогнозирования, управления собственностью, регулирования предпринимательства, налогообложения (Министерство экономики, Министерство финансов и др.).

В зависимости от *масштаба временных рамок* управление может быть стратегическим, тактическим и оперативным.

Стратегическое управление определяет долгосрочную перспективу развития общества как по всем, так и по отдельным направлениям, сферам, объектам, территориям, задает программу деятельности каждому звену управления.

Тактическое управление — это кратковременное управление, которое предполагает конкретные действия по реализации намеченных целей. В случае необходимости тактическое управление предполагает корректировку некоторых показателей стратегического плана (выявление действий каких-либо ранее неучтенных факторов).

Оперативное управление направлено на решение текущих задач, а также возникающих в процессе управления новых проблем. Данный вид управления предполагает четкую постановку задачи исходя из конкретной ситуации.

По способам учета интересов объектов управления, использования методов государственное управление может быть административным и экономическим.

Административное управление означает непосредственное влияние на интересы, управляемые методами директивного принуждения (разрешение, запрет, дисциплинарные санкции независимо от мнения объекта управления). Оно реализуется через назначение, увольнение, поощрение и т.д.

Экономическое управление означает воздействие на объект через хозяйственное законодательство, финансовую, денежную, кредитную государственную политику, т.е. косвенно через его экономические интересы.

Территориально-административное деление государств во многом определяет структуру уровней государственного управления. В большинстве стран их три:

национальный, региональный и местный. Каждому из уровней управления отведена особая автономная сфера компетенции, каждый подчинен в соответствии с законом в политическом отношении другим органам: парламенту, правительству, общинному представительству и т.д.

На *национальном* уровне государственное управление осуществляется центральными органами, представляющими все общество. К таким органам относятся главы государств, парламент, правительство, министерства и ведомства и др. Они имеют широкие полномочия и призваны решать вопросы обороны, внешней политики, экономического и социального развития, связи, транспорта, всего жизнеобеспечения государства. Принятые ими решения носят обязательный характер.

На *региональном* уровне управление направлено на рациональное размещение производства, углубление специализации, комплексное развитие территорий и выравнивание уровней их экономического и социального развития.

На *местном* уровне выполняются функции по обеспечению общественной жизнедеятельности, решению социальных проблем (здравоохранение, образование, общественное питание и др.), владению и распоряжению объектами коммунальной собственности.

УРОВНИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И РЕШАЕМЫЕ ЗАДАЧИ



ТЕМА 2. Становление и развитие теории и практики государственного управления.

- 1.Формирование и развитие научных и теоретических основ государственного управления
- 2.Возникновение теории государственного управления. Эволюция управления как науки

3. Научная постановка и организация системы американского управления
4. Институциональный подход к организации ГУ во Франции
5. Немецкая школа государственного управления. Практика применения теории социального рыночного хозяйства
6. Специфика организации государственного управления в Великобритании
7. Специфика и традиция японской системы управления
8. Современный этап развития теории и практики государственного управления

1. Формирование и развитие научных и теоретических основ государственного управления.

Развитие теории и практики управления — эволюционный процесс. Государственно-управленческая мысль, предметом которой является, прежде всего, исследование государственного влияния на общественные отношения, управление общественными делами, имеет продолжительную и давнюю историю.

Проблема управления публичными делами возникала на самых ранних этапах развития цивилизации. Так, например, в Древнем Риме, Греции и Египте значительное внимание уделяли поддержанию порядка и обеспечению лояльности граждан, благоустройству, организации и содержанию войска, сооружению дорог и каналов и т. п.

Считается, что **начало развития** науки административного управления положила наука о финансах, экономике и хозяйстве, которая возникла в Австрии и Германии в XVII в. и называлась **«камералистикой»**. Дальнейшее развитие государственно-управленческая мысль получает в полицейской науке, или **полицейстике**, которая впоследствии преобразовалась в **науку административного права**.

В XVIII в. под влиянием потребностей эффективного ведения дворцового хозяйства в Германии появилась наука камералистика, корни которой уходят в XVI век.

В германской экономической литературе **камералистика** (нем. Kameralistik, от позднелат. camera — дворцовая казна) означала *совокупность административных и хозяйственных знаний по ведению камерального, в узком смысле слова дворцового, а широко — государственного хозяйства*. Камеральными науками назывался специальный цикл административных и экономических дисциплин, которые преподавались в XVII-XVIII вв. в университетах Германии и других европейских странах, а со 2-й пол. XIX в. также и в университетах России.

Наиболее яркими представителями камералистики являлись ученые — **Зонненфельс, Шредер, Юсти, Берг** и др.

В конце XVIII — начале XIX в. камеральные науки приходят в упадок именно в связи с развитием политической науки и собственно **теории государственного управления**, центр которой перемещается в Соединенные Штаты. В Европе в это время новый толчок в развитии снова приобретает **полицейское право**.

Заметный вклад в связи с этим в теорию управления внес немецкий социалист и философ Макс Вебер, первым давший систематизированный анализ государственной бюрократии и являющийся автором теории бюрократии вообще.

На протяжении XIX в. появляется множество интересных научных работ по вопросам управления, в которых последовательно все более *разграничиваются административное право, государственное право и наука государственного управления*.

В конце XIX в. в западноевропейских странах, в частности во **Франции**, происходит процесс становления системы **административных судов**, в которых можно было обжаловать незаконные действия и решения административной власти. Параллельно этому происходит бурное **развитие местного самоуправления**, в связи с чем разрабатываются вопросы муниципального уровня управления.

2. Возникновение теории государственного управления. Эволюция управления как науки.

Теория государственного управления долгое время развивалась в русле общей политологической традиции и лишь **в конце XIX в. стала выделяться в самостоятельную область научных исследований.**

Существенный импульс к разработке теории государственного управления был дан **реформами**, централизованно проводимыми в системе государственного администрирования в США и странах Западной Европы в последние десятилетия XIX в. и в первые десятилетия XX в.

Эволюция науки государственного управления позволяет выделить четыре этапа:

1. 80-е гг. XIX в – 1920 г.;
2. 1920 г. – 1950 г.;
3. 1950 г. – 1990 г.;
4. 1990 г. – по настоящее время.

Основоположниками теории государственного управления принято считать В.Вильсона, Ф.Гуднау и М.Вебера.

РАЗВИТИЕ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

<i>Камералистика – XVII - начало XIX века (Австрия, Германия)</i> Изучала структуру административных служб, а также пути и средства улучшения их работы. Учение камералистов было связано с управлением посредством совещательных органов, а позднее, начиная с XVIII и до начала XIX веков, когда были созданы министерства, - посредством коллегияльных органов. Такая форма управления уравнивала централизацию политической власти
<i>Теория государственного управления – середина - конец XIX века (США, В.Вильсон, Ф.Дж. Гуднау)</i> Исходила из признания деятельности правительственных учреждений как аппарата управления независимо от политики. Согласно данным идеям сущность любой правительственной системы заключается в отношениях между политической властью, создающей законы, и администрацией, исполняющей эти законы
<i>Теория бюрократии – начало XX века (Германия, М.Вебер)</i> Свидетельствовала, что власть или господство подразумевает не только силу, но и наличие определенных ценностей, убеждений, на которых строится послушание управляемых. Вебер считал идеальным государственное управление, построенное на жестких принципах бюрократической иерархии (авторитарной власти начальника). Задача государственных служащих состоит в применении управленческих принципов к конкретным ситуациям, для чего разрабатываются правила административной деятельности
<i>Школа научного управления – начало XX века (Ф.Тейлор, Ф. и Л. Гилбрет, Г.Эмерсон, Г.Форд, Г.Ганнт)</i> Сформулирована система знаний, благодаря которой управление стало признаваться самостоятельной областью научных исследований. Было признано, что организация труда и производства являются элементами управления организацией. Согласно Тейлору рациональное управление предприятиями необходимо устанавливать снизу, т.е. с цехового уровня
<i>Административная (классическая) школа менеджмента – первая треть XX века (А.Файоль, Л.Уайт, Л.Урвик, Д.Муни, Т.Вулси)</i> Целью административной школы было создание универсальных принципов управления, благодаря которым организация достигнет успеха. Исходя из этого, система управления рассматривалась регламентированной иерархической организацией линейно-функционального типа с четким определением функции каждой должностной категории. В отличие от научной школы сторонники административной школы управления рассматривали в основном высший административный уровень и вопросы общего управления
<i>Школа «человеческих отношений» - 30-50-е годы XX века (Г.Мюнстерберг, М.Фоллетт, Р.Лайкерт, Э.Мэйо, А.Маслоу, У.Мерфи)</i> Исходит из необходимости признания человеческих отношений основным элементом эффективности организации, т.е. применима, в первую очередь, в управлении персоналом. Основной отличительной чертой данной школы является перенос центра тяжести в управлении с выполнения задач на отношения между людьми
<i>Идеи «критической самооценки» - 40-60-е годы XX века (Г.Саймон, Д.Смитцберг, В.Томпсон, Д.Истон)</i> В противоположность идеям научного менеджмента исходят из того, что политическая власть, а не административная эффективность является необходимой для

управленческой практики, доказывалось, что государственное управление базируется на взаимоотношениях между администрацией и бюрократией

3. Научная постановка и организация системы американского управления.

Американская школа государственного управления имеет общую **эмпирическую направленность** своих исследований. Это неудивительно, поскольку политологическая традиция в этой стране с самого начала имела эмпирическую ориентацию. Уже на начальных этапах развития американской школы государственного управления многие ее выдающиеся представители были **не только теоретиками, но и практиками**. Профессор **Л. Уайт**, который по праву считается одним из основоположников классического направления в американской школе, вел большую *практическую деятельность в качестве члена Комиссии по делам гражданской службы*. При этом Л. Уайт рассматривал государственное управление в качестве универсального процесса, состоящего из нескольких взаимосвязанных функций, главными среди них он считал планирование и организацию.

Представители движения за **человеческие отношения** («школа человеческих отношений») попытались объяснить **реальное функционирование государственных служб через анализ поведения работающих в них индивидов и групп**.

В 1926 г. на средства фонда Рокфеллера при Гарвардском университете была создана **специальная группа**, имевшая своим заданием **исследование проблем организации управления**. Много крупных фирм, например «Western Electric Co», не раз отпускали большие средства для проведения лабораторных работ и практических исследований по вопросам организации и управления.

В 1916 г. в Вашингтоне бизнесмен и филантроп из Сент-Луиса **Роберт Брукингс** учредил **первый институт правительственных исследований**, целью которого стала *выработка системного аналитического подхода к государственному администрированию*. Аналогичные исследовательские центры и институты стали появляться в Европе в 20-30 гг. XX в. и с этого времени изучение теории государственного управления становится частью учебных программ в ведущих университетах США и Западной Европы.

Позднее Роберт Брукингс учредил еще две **родственные организации** — **Институт экономики** (Institute of Economics) и **Школу экономики и управления** (Robert Brookings Graduate School), которая готовила магистров и докторов наук.

Роберт Брукингс создал эти организации, поскольку он видел, что в начале XX века деловым предприятиям идут на пользу результаты таких сравнительно новых дисциплин, как экономические исследования и организация управления, и счел, что эти дисциплины могут принести пользу и государственной власти. **В 1927 году** эти три научно-исследовательские организации были **объединены** в одно целое, и так появился **Институт Брукингса** (The Brookings Institution), который **на первых порах** основное внимание уделял вопросам **внутренней социально-экономической политики**. **Международные исследования** вошли в повестку дня Института Брукингса только **после Второй мировой войны**.

Институт Брукингса представляет собой один из старейших «мозговых центров» в Соединенных Штатах, занимающийся социально-политическими исследованиями, —

оценкой правомерности и полезности идей, составляющих основу политики, и разработкой новых идей, на которых могли бы основываться стратегии будущего.

Институт Брукинга — один из **ведущих экспертно-аналитических центров** в Соединенных Штатах, который специализируется на общественных науках, муниципальном управлении, внешней политике и мировой экономике. Считается, что именно эта организация **оказывает наибольшее воздействие на государственную политику США.** «

Организация государственного управления в США

США обладают самой старой писаной конституцией. В конституции США закреплена **модель президентской республики**, характерной чертой которой является **жесткое разделение властей.**

Конгресс США является **законодательным** органом страны.

Конгресс США имеет две палаты – Палату представителей и Сенат. **Палата представителей** (*нижняя*) состоит из **435 членов**, которые *полностью переизбираются каждые два года.* Палата представителей обладает всей полнотой полномочий федеральной законодательной власти. Руководители Палаты представителей делятся на должностных лиц собственно палаты и действующих в ней партийных группировок. Конституция специально оговаривает ее право **избирать спикера.**

Сенат – *верхняя палата* – призван представлять в Конгрессе **интересы отдельных штатов.** В верхней палате все штаты, независимо от своего размера, равны и представлены **2 сенаторами**, их общая численность составляет **100 человек.** По конституции **главой сената является вице-президент США.** Но голосует он только в том случае, если голоса делятся поровну.

Исполнительную власть в США представляют *Президент, Исполнительное управление (офис) президента, исполнительные департаменты, независимые агентства и правительственные корпорации.*

Институт **президентства** является одним из важнейших новшеств, которые ввели в политическую практику составители Конституции США. Срок полномочий Президента – **4 года**, конституционно закреплено **два срока** пребывания в Белом доме. **Полномочия** президента можно разделить на **конституционные** (исключительные), **делегированные** Конгрессом, а также **подразумеваемые, опирающиеся на широкую трактовку конституции.**

Институт **вице-президентства** является еще одним новшеством создателей государственно-управленческой модели США. Основная причина его возникновения – стремление создать *легитимный и определенный механизм передачи власти* в случае досрочного прекращения исполнения президентом своих обязанностей.

При Президенте действует **собрание министров**, руководителей департаментов, которое составляет **Кабинет**, численностью **14 человек**, в который могут входить и другие, специально назначенные президентом лица. В его заседаниях обычно участвует вице-президент. Совещание проводится по мере надобности, чаще проходят встречи с отдельными министрами.

Исполнительные департаменты (министерства) являются важнейшими органами исполнительной власти. Департаменты неравнозначны как по своим размерам,

бюджету, так и по государственно-политическому значению. В настоящее время существуют следующие исполнительные департаменты: *государственный, обороны, финансов, юстиции, внутренних дел, также сельского хозяйства, торговли, труда, здравоохранения и социальных служб* и т.д.

Отличие исполнительных департаментов от **независимых агентств** состоит в *менее жесткой подчиненности президенту и в более узкой их специализации*. Численность независимых агентств достигает несколько десятков (*комиссия по междуштатной торговле, НАСА и др.*).

Правительственные корпорации возникли сравнительно недавно и действуют в тех сферах экономики, где *привлечение частного капитала или нежелательно, или невозможно* из-за высокой общественной значимости при одновременно невысокой рентабельности (*почтовая служба, американская транспортная корпорация и другие*).

США относится к группе государств **общего права**, чья судебная-правовая система сформировалась под сильным влиянием британских образцов. *Законы, прецеденты и судебные системы отдельных штатов могут существенно различаться между собой*.

Судебная система США состоит из **двух ветвей**, которые не составляют правильной иерархии и действуют во многом **параллельно**. Приговоры **высших судов штатов** в большинстве случаев окончательны и могут пересматриваться **Верховным судом США** только в случае обнаружения в них «федерального вопроса».

Суды штатов могут отличаться по своей структуре и названиям, однако обычно имеют определенную организацию. Суды **низшей инстанции** занимаются наиболее *простыми и общественно малозначимыми* делами. Они призваны обеспечить *быстрый, простой и дешевый суд*. Суды **общей юрисдикции**, это основные учреждения юстиции, которые рассматривают *в первой инстанции сложные уголовные и гражданские дела*. **Апелляционные суды** могут подвергнуть новому рассмотрению любое дело, заслушанное нижестоящими судами. **Верховные суды штатов** берут к рассмотрению дела, в которых усматривают *большой общественный и правовой интерес*.

В **федеральной** судебной системе **нет судов низшей инстанции**. Для рассмотрения в федеральном суде иск должен **не только содержать «федеральный вопрос»**, но и **быть достаточно крупным (не менее 10 тыс. долларов)**. Федеральные суды имеют следующую структуру: **региональные суды, апелляционные суды**. Федеральную судебную систему возглавляет **Верховный суд**. В состав Верховного суда входят **главный судья и 8 судей**. Они **назначаются президентом с согласия Сената**. Большинство дел Верховный суд рассматривает **в качестве высшей инстанции**.

Структура власти в штатах продолжает определяться **местными конституциями**. Организация власти в штатах построена на **жестокоем разделении законодательной и исполнительной властей**. **Законодательная** власть в штатах принадлежит **представительным учреждениям**, разнообразным по названиям, но обычно объединенным понятием «**легислатура**». Подобно федеральному конгрессу, они состоят из **двух палат – палата представителей и Сенат**.

Во главе **исполнительной** власти штатов стоит **губернатор**, избираемый обычно **на четыре года**. Губернатор **не является единоличным** руководителем исполнительной власти штата. Население продолжает непосредственно избирать ряд **других должностных лиц** штата, которые могут действовать вполне независимо от губернатора (**секретарь, атторней, казначей, аудитор и другие**).

Наряду с независимыми должностными лицами в штатах существует большое число **автономных департаментов, комиссий и советов**. Некоторые из них *формально подчинены губернатору, другие действуют вполне самостоятельно*.

Власти штатов (исполнительные и законодательные) **действуют вполне независимо от федеральных органов, кроме случаев нарушения конституции США**.

Графства имеют почти все штаты, их более 3000. Графства являются преимущественно **сельскими территориями**, однако некоторые из них были фактически поглощены разросшимися **городами и стали их частью**.

4. Институциональный подход к организации ГУ во Франции.

Во Франции теория административно-государственного управления сложилась в известной мере как итог развития науки **государственного (или конституционного) права**. Значительно расширили традиционные рамки конституционного права **Л. Дюги и М. Ориу**, которые сформулировали в своих работах **понятие института**, заложив основы **институционального подхода** к административно-государственному управлению

На первых двух этапах эволюции теории административно-государственного управления особенно развитой во Франции была **теория институтов**. Несмотря на широкое признание теории институтов, в рамках французской школы административно-государственного управления достаточно долго продолжалась дискуссия по вопросу о содержании понятия «институт». Здесь довольно резко противостояли позиции **М. Прело** и **М. Дюверже**. **М. Прело** различает «институты-организмы» и «институты-вещи». По его мнению, **институт-организм** — это «*человеческий коллектив, объединенный идеологией или общей потребностью и подчиненный авторитету и фиксированным правилам*». Что же касается **института-вещи**, то он представляет собой «не человеческий коллектив, юридически унифицированный и структурированный, но простую систему норм права». **М. Прело** подчеркивал: «*Институты составляют самую надежную часть политической науки*».

На основе теории институтов во французской школе административно-государственного управления **была сформулирована институциональная концепция государства**, которая пришла на смену трактовке государства как юридического лица, разработанной в рамках конституционного права. Государство стало рассматриваться как **институционализируемая власть**, в широком смысле слова — **институт** как таковой, в котором воплощается власть.

Задача **институционального подхода** состоит в раскрытии сути государства в том смысле, что оно призвано обеспечивать условия для снижения транзакционных издержек на рынке, способствуя равенству хозяйствующих субъектов, поддерживая оптимальный для общества уровень конкуренции между ними. Государство *берет на себя часть полномочий, переданных ему гражданами, с правом контроля деятельности в сферах установления и защиты прав собственности, создания каналов обмена информацией, разработки стандартов, создания каналов физического обмена товарами и услугами, правоохранительной деятельности и производства общественных благ*. Эффективный результат в этой сфере может быть достигнут **через организацию институтов**, взаимодействие которых позволит обеспечить функционирование и развитие государства в целом на основе максимально полного удовлетворения потребностей граждан.

Институционализация власти означает, что **власть перемещается от правящих к институту**, который отныне становится ее **единственным обладателем**. Конечно, *правлящие как таковые не исчезают*, но существенно **изменяется их место** в государственном управлении. Если раньше они осуществляли власть в качестве собственной прерогативы, то теперь они **лишь агенты высшей власти**. Прекращение личной власти означает, что **действия властвующих поставлены в правовые рамки**. Фактически **власть превращается в правовую**. Тем самым институциональная концепция государства является важным шагом в развитии современной теории государства.

Таким образом, можно заключить, французская научная школа государственного управления построена, в первую очередь, на идеях и принципах **институционализма**. **Институциональный подход** к организации государственного управления состоит в том, что *предметом изучения избирается совокупность институциональных условий и институтов, участвующих в разработке и осуществлении управленческих, политических, административно-правовых и иных решений; законодательное и правовое их обеспечение; государственные органы; отдельные организации; отдельные группы индивидов* (так называемые неформальные группы).

5. Немецкая школа государственного управления. Практика применения теории социального рыночного хозяйства.

Система органов государственной власти ФРГ базируется на **принципе разделения властей**, хотя сам термин в Конституции 1949 г. прямо не упоминается. **Законодательная** власть принадлежит парламенту; **исполнительная** — федеральному президенту (в небольшой степени) и **федеральному правительству**; **правосудие** осуществляется **Федеральным конституционным судом, Федеральным верховным судом (официально именуемым Федеральной судебной палатой)** и иными судами.

Законодательную власть, согласно Конституции, осуществляет **парламент ФРГ**, состоящий из двух палат — **бундестаг** (нижняя) и **бундесрат** (верхняя), не имеющих равного статуса. Они различаются порядком формирования палат, сроками и объемом полномочий и т.д.

Нижняя палата парламента — **бундестаг** — избирается на **четыре года** путем **всеобщих, прямых, равных выборов**. Депутаты бундестага, согласно Конституции, являются **представителями всего народа, не связаны наказами или указаниями и подчиняются лишь своей совести**, т.е. имеют **свой мандат**.

Бундестаг выбирает своего **председателя** (дословно — президента), его заместителей и секретарей. Председатель осуществляет *распорядительные права в здании бундестага* обладает в нем **полицейской властью**: без разрешения председателя в помещениях палаты не может производиться обыск, изъятие документов. Бундестаг создает **постоянные комитеты**, иные вспомогательные органы; он вправе образовать **следственные комитеты**, а также принимать свой регламент.

Верхняя палата парламента — **бундесрат**. Члены бундесрата **назначаются правительствами земель** из своего состава и отзываются таким же образом, они не могут быть одновременно депутатами бундестага. Члены бундесрата имеют **императивный**

мандат: *правительства земель указывают своим представителям, как они должны голосовать по обсуждаемым вопросам.*

Для руководства и организации деятельности бундесрат избирает своего **председателя** сроком **на один год**. Именно председатель созывает бундесрат: он обязан созвать его по требованию представителей не менее двух земель или федерального правительства.

Парламент ФРГ осуществляет **законодательные полномочия**. Конституция 1949 г. *разделяет компетенцию между федерацией и землями*. Парламент принимает законы в сфере *исключительной и конкурирующей компетенции федерации и земель*, а также по вопросам, по которым федерация может издавать общие правовые предписания.

Исполнительная власть, согласно Основному закону, принадлежит **федеральному президенту**, который действует по указаниям **правительства**. Федеральный президент избирается **косвенными** выборами сроком **на пять лет**.

Федеральный президент наделен **значительными полномочиями**: *представляет государство в международно-правовых отношениях, заключает от имени ФРГ договоры с иностранными государствами, аккредитует и принимает послов*. Он *назначает и увольняет федеральных судей, федеральных чиновников, офицеров и унтер-офицеров*. Однако для придания действительности актам федерального президента необходима их **контрассигнатура** **Федеральным канцлером** или **компетентным министром**.

Важнейшую роль в жизни германского государства играет **Федеральное правительство**. Особое положение в нем занимает его глава — **Федеральный канцлер**. Федеральное правительство, согласно Основному закону, состоит из федерального канцлера и федеральных министров. Федеральный канцлер **избирается бундестагом** по предложению Федерального президента.

Как уже отмечалось, роль федерального канцлера в руководстве страной очень велика. Он **определяет основные направления политики** и **несет за них ответственность**. В рамках этих основных направлений каждый федеральный министр ведет дела своей отрасли самостоятельно под свою ответственность.

Федеральная счетная палата — это высшее федеральное ведомство, независимый орган **финансового контроля**, подчиненный только закону. В рамках установленных задач счетная палата содействует парламенту и федеральному правительству в принятии ими решений.

Задачей счетной палаты *является проверка расчетов, рентабельности и правильности ведения бюджета и руководства экономикой; проверка отчета федерального министра финансов о всех доходах и расходах, а также о состоянии государственного имущества и государственного долга за текущий финансовый год*. Ежегодно она предоставляет бундестагу и бундесрату специальный доклад по поводу проведенной ею проверки.

В Германии существует **децентрализованная, специализированная судебная система**, где помимо конституционной юстиции — **Федерального конституционного суда** и **конституционных судов земель** — действуют **пять ветвей юстиции**: *общей, административной, финансовой, трудовой и социальной*. Каждая из названных ветвей судебной власти имеет свой верховный орган: ими являются соответственно **Федеральная судебная палата, Федеральный административный суд, Федеральный финансовый суд, Федеральный суд по трудовым делам и Федеральный суд по социальным делам**.

Особо следует выделить находящийся вне судебной системы Германии Федеральный Конституционный суд, осуществляющий надзор за соблюдением Основного закона, занимается также разрешением всевозможных споров между федерацией и землями, отдельными федеральными органами. Конституционный суд проверяет федеральные и земельные законы на соответствие Основному закону и в случае несоответствия способен воспрепятствовать их реализации.

6. Специфика организации государственного управления в Великобритании

В Великобритании преподавание и изучение теоретических вопросов государственного управления началось в конце XIX в. в Лондонской школе экономических и политических наук, позднее – в Оксфордском, Кембриджском, Ливерпульском и других университетах. Значительный вклад в развитие теории внесли **Э.Баркер, Д.Коул, Г.Ласки, Ч.Маннинг** и другие. Основное внимание в их работах уделено формам и особенностям организации государственно-правовых институтов, их организации, механизмам их функционирования и взаимодействия.

Политическая структура Великобритании основана на принципе **унитарного государства и конституционной монархии**. Её система правительства (известная как **Вестминстерская система**) принята и в других государствах Содружества, таких как Канада, Индия, Австралия, Новая Зеландия, Сингапур, Малайзия и Ямайка.

Британская **Конституция не кодифицирована** и имеет как письменные, так и неписьменные источники. К первым относятся Акты Парламента, а также судебные решения. Вторые именуются конституционными обычаями (конвенциями).

Глава государства и источник исполнительной, судебной и законодательной власти в Соединённом Королевстве Великобритании и Северной Ирландии — **британский монарх**, ныне — Королева Елизавета II. По конвенции **монарх назначает лидера партии, имеющей большинство в Палате общин, премьер-министром**, хотя теоретически имеет право утвердить на этот пост любого британского гражданина, даже не парламентария или члена Палаты лордов. Монарх *даёт королевское согласие на билли парламента*, при этом формально имеет право отказать (последний случай был 11 марта 1708). Монарх *может также распустить парламент* по совету премьер-министра (не наблюдается на практике), но де-юре обладает властью *распустить парламент по собственной воле*, без согласия премьера. **Прочие королевские полномочия**, называемые **королевскими прерогативами** (назначать министров, объявлять войну), принадлежащие исполнительной власти, **осуществляются от имени Короны премьер-министром и Кабинетом**. Роль Монарха в публичной политике **ограничена церемониальными функциями**.

Монарх еженедельно встречается с премьер-министром и другими членами Кабинета. **Фактическим политическим лидером СК** является **Премьер-министр**. Носителем суверенитета является «Королева в Парламенте».

Высшим **законодательным** органом в Соединённом Королевстве и Королевских заморских территориях является **Парламент** Соединённого Королевства Великобритании и Северной Ирландии (англ. Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland). Его не возглавляет Британский монарх, но он является его частью. Парламент **двухпалатный**, включает в себя **верхнюю палату, называемую Палата лордов**, и **нижнюю палату, называемую Палата общин**. **Палата лордов** не выбирается, она

включает в себя **лордов духовных** (высшее духовенство англиканской церкви), **лордов светских** (пэры) и **лордов по апелляциям** (англ. List of Lords of Appeal), многие из которых **наследовали свою власть**. **Палата общин**, напротив, **демократически избираемая** палата. Палата лордов и Палата общин собираются в разных помещениях Вестминстерского дворца в Лондоне. По обычаю, **все министры**, включая премьер-министра, **выбираются исключительно из состава парламента**.

Организация системы высших органов **исполнительной власти** в Великобритании основывается на конституционном *принципе ответственного правительства*. Он подразумевает, что **правительство формируется парламентским путем** — *партией, получившей большинство мест в палате общин*, находится у власти, пока пользуется поддержкой нижней палаты. Правительство Великобритании имеет своеобразную структуру: *состав кабинета и официального правительства не совпадает*. Англосаксонской системе правительства свойственно разграничение понятий «кабинет» и «правительство».

Руководитель кабинета — **премьер-министр**. Согласно сложившемуся конституционному обычаю, **королева назначает на эту должность лидера партии, которая получила большинство мест в палате общин**. Великобритании присуща проявляющаяся и в других странах тенденция усиления роли правительства в противовес правительству как коллегиальному органу.

внутренняя структура.

Лорд-канцлер — традиционно один из самых высокопоставленных членов кабинета и правительства. Будучи членом кабинета, лорд-канцлер в то же время является **председателем палаты лордов**, одним из **судей Верховного суда** и **председателем апелляционного суда**. Он имеет статус «главного советника правительства и премьер-министра по конституционным и юридическим вопросам».

Генеральный атторней и **генеральный солиситор** Великобритании имеют ранг членов правительства и Тайного совета, но не кабинета. Подобно лорд-канцлеру они считаются «**юристами Короны**». В обязанности генерального атторнея входит: *консультирование правительственных департаментов по правовым вопросам, защита интересов Короны в судах*. Под его общим руководством действует директор публичных преследований, назначаемый министром внутренних дел. **Генеральный солиситор** считается заместителем генерального атторнея.

Регулирующие агентства — новая правительственная структура, возникающая в ходе административной реформы конца XX в. Они работают **под контролем министерств** и обладают **наблюдательными, совещательными и координирующими функциями**. Регулирующие агентства работают в постоянном контакте с органами местного самоуправления. В отличие от министерств в агентствах работают не только гражданские служащие, но и общественные деятели. Своим статусом регулирующие агентства Великобритании напоминают независимые агентства США, по образцу которых они созданы.

Если регулирующие агентства подчинены только министерствам, то **публичные корпорации** находятся в **двойном подчинении**. В первую очередь публичные корпорации официально **подчинены и подотчетны парламенту**. Они создаются, наделяются полномочиями, распускаются актами парламента, в силу которых, как правило, обладают той или иной степенью управленческой самостоятельности.

6. Специфика и традиция японской системы управления

Самостоятельное изучение.

7. Современный этап развития теории и практики государственного управления

Самостоятельное изучение.

ТЕМА 3. Методологические основы государственного управления.

1. Методология: понятие, сущность и структурные элементы
2. Методологические подходы к исследованию проблем государственного управления (система методов, определенных логических приемов исследования)
3. Понятие и систематизация принципов государственного управления

1. Методология: понятие, сущность и структурные элементы.

Методология представляет собой систему принципов и способов организации и построения теоретической и практической деятельности, а также учение об этой системе. Если теория представляет собой результат процесса познания, то методология является способом достижения и построения этого знания. В XX в. происходит быстрый рост методологических исследований, что обусловлено революционными изменениями в социальной практике, науке, технике и других сферах жизни. Особое влияние на развитие методологии оказывают процессы дифференциации и интеграции научного знания.

Методология — это комплекс базовых и исходных понятий и правил (методов), по которым создается научная система категорий. Методология организации государственного управления представляет собой систему основных понятий (категорий) и их взаимосвязей.

В современной методологии науки принято выделять следующие **основные компоненты теории**:

- **исходную эмпирическую основу**, которая включает множество зафиксированных в данной области фактов, достигнутых в ходе экспериментов и требующих теоретического обоснования;
- **исходную теоретическую основу** — множество первичных допущений, постулатов, аксиом, общих законов теории, в совокупности описывающих идеализированный объект;
- **логику теории** — множество допустимых в рамках теории правил логического вывода и доказательства.

Применительно к государственному управлению методология представляет собой совокупность субъектов и объектов, целей и задач, принципов, подходов и функций, критериев и показателей, форм и методов управления.

2. Методологические подходы к исследованию проблем государственного управления (система методов, определенных логических приемов исследования).

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Общеполитическая диалектико-материалистическая методология предполагает представление государственного управления в рамках конкретно-исторической специфики как объективированной рациональной деятельности, которая опредмечивается в разнообразных формах (структурах управления, государственных решениях, управленческих отношениях между органами государственной власти, политическими партиями и общественными объединениями и др.

Институциональный подход – исследование системы государственного управления как совокупности государственных институтов, обеспечивающих функционирование и развитие государства в целом на основе наиболее полного удовлетворения потребностей его граждан

Динамический (неоинституциональный) подход предполагает исследование не институтов государства, а их связей, взаимосвязей, изучение ролей

Функциональный подход предполагает изучение внутреннего и внешнего механизмов функционирования элементов системы государственного управления, каждый из которых имеет определенное предназначение и выполняет специфические функции

Системный подход рассматривает все процессы и явления в виде определенных целостных систем, обладающих новыми качествами и функциями, не присущими составляющим ее элементам. Анализ внутренних взаимосвязей, образующих единое целое. Все системы имеют устойчивую внутреннюю структуру и состоят из взаимосвязанных элементов (подсистем), обладающих специфическими функциями. В настоящее время суть данного подхода состоит в формировании образа мышления, рассматривающего в единстве все явления внешней и внутренней среды

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Структурный подход основан на выявлении компонентов, составляющих систему государственного управления, и определении закономерных связей между ними, т.е. дифференциация отдельных государственных органов, структурных подразделений и всей системы управления в целом

Кибернетический подход – это изучение системы государственного управления как кибернетической модели («черный ящик»), имеющей вход и выход

Программный подход предполагает исследование государственного управления как процесса реализации государственных программ, анализ степени достижения поставленных целей в результате их реализации

Ситуационный или кейнсовый подход к управлению предполагает принятие оптимального решения исходя из соотношения имеющихся

Конфликтологический подход состоит в использовании в качестве основы взаимодействия элементов управляющей и управляемой систем общественных противоречий и конфликтов

Культурологический подход исходит из анализа процесса принятия и исполнения государственных решений с точки зрения нравственных ценностей, принципов, убеждений, поведения участников управленческого процесса, т.е. под углом зрения политической и профессиональной культуры

Программный подход предполагает исследование государственного управления как процесса реализации государственных программ, анализ степени достижения поставленных целей в результате их реализации

Процессный подход предлагает рассматривать управление не как серию разрозненных действий, а как единый процесс воздействия на организацию, включающий последовательное выполнение управленческих функций (планирование, организация, мотивация, контроль и др.) и процессов (оценка внешней и внутренней среды, поддержание лидерства в коллективе и т.п.)

Элитологический подход состоит, если предметом анализа будут люди, которые осуществляют власть над экономическими ресурсами, управляют страной, доминируют в правотворческой и правоприменительной деятельности

Методология основывается на **методах**. **Метод** — это совокупность приемов, способов, принципов, с помощью которых определяются пути достижения целей. Если предмет науки и ее методология характеризуются тем, что исследуется, то метод — как исследуется. Одно вытекает из другого. От правильно принятого метода зависит реальность результатов.

Классификация методов исследования науки

«Организация государственного управления»





3. Понятие и систематизация принципов государственного управления.

Принцип (от лат. *principium* — первоначало, первооснова) отражает закономерности, отношения, взаимосвязи элементов системы государственного управления.

Принципы государственного управления — фундаментальные, научно обоснованные и в большинстве случаев законодательно закрепленные положения, на основе которых строится и функционирует система государственного управления.

Другими словами, это *основные и исходные положения управленческой деятельности, выработанные наукой и сформулированные государством.*

Существенной **особенностью** принципов государственного управления является *выраженность и закреплённость большинства из них в правовых нормах, что «вносит большую конкретность и устойчивость в управленческие отношения».*

В системе государственного управления **принципы** выступают в качестве основных и исходных положений управленческой деятельности, выработанных наукой и сформулированных государством. Они являются надёжным **средством** организации и регулирования целенаправленного процесса воздействия на общество и одновременно на функционирование субъекта управления. По своей природе принципы **объективны, познаваемы и функциональны**. Они реализуются в результате сознательной деятельности людей, что не исключает **субъективизм**. Для того чтобы этого избежать, они находят соответствующее **правовое закрепление**.

Однако помимо правовой, существуют и другие **практические формы** выражения и функционирования принципов управления:

- 1) **традиции**, складывающиеся в государственном управлении;
- 2) **политические требования и установки**, зафиксированные в программах и других официальных документах государства;
- 3) **конституционные установления** и другие **правовые нормы**, закрепляющие формальные образцы управленческих отношений и действий субъекта и объекта управления;
- 4) **научные рекомендации** практике управления;
- 5) политические, идеологические и нравственные **ценности**.

В теории государственного управления существуют **три основных подхода** к формулированию основных принципов государственного управления:

- правовой;
- политический;
- менеджеристский (управленческий).

Согласно **правовому подходу** ключевыми ценностями государственного управления являются верховенство права, защита прав граждан.

В соответствии с **политическим подходом** основной задачей государственного управления является максимальное воплощение воли народа. Государственные служащие должны быть политически ответственны (подотчетны), восприимчивы к текущим интересам граждан.

Согласно **менеджеристскому подходу** основными ценностями государственного управления должны быть эффективность, экономичность и результативность, формулируемые в измеримой форме. Основная проблема, которая ставится при данном подходе, состоит в обеспечении нужного результата с наименьшими затратами или получении максимального результата при заданных затратах.

Выделяют следующие группы **общесистемных** принципов государственного управления:

- 1) **общеметодологические** принципы, сформулированные на основе познания общих законов социального и государственного управления, закрепленные в политических и правовых нормах, или применяемые в качестве научно-практических рекомендаций; они определяют содержание государственного управления;
- 2) **организационные системно-структурно-функциональные** принципы, закрепленные нормативно;
- 3) принципы **разработки, принятия и исполнения решений**, в большинстве своем предусмотренные законодательством;
- 4) принципы **управления отдельными сферами** общественной жизни: политической, экономической, социальной, культурной.

Помимо этого, выделяют три основных направления систематизации принципов государственного управления.

Первое направление систематизации исходит из **общесистемного** характера принципов.

Принцип объективности государственного управления обуславливает необходимость следования во всех управленческих процессах требованиям объективных закономерностей (естественно-природных и общественно-исторических) и реальным возможностям общественных сил.

Принцип демократизма воспроизводит народовластие в государственном управлении. Предполагает пронизывание потребностями, интересами и целями жизнедеятельности людей всех элементов государственного управления.

Принцип правовой упорядоченности государственного управления. Обуславливает необходимость законодательного определения основных аспектов целей, функций, структур, процесса, самих принципов государственного управления.

Принцип законности государственного управления: установление в государственном управлении режима повсеместного и полного исполнения правовых актов.

Принцип разделения власти в государственном управлении.

Принцип публичности государственного управления.

Второе основание систематизации связано с анализом и научной характеристикой тех закономерностей, отношений и взаимосвязей, которые организуют группы онтологических элементов (цели, функции, структура, процесс). *Структурные* принципы подразделяют на структурно-целевые, структурно-функциональные, структурно-организационные, структурно-процессуальные.

Третье основание классификации принципов базируется на выделении *специализированных* принципов (принципы госслужбы, работы с управленческим персоналом, информационного обеспечения государственного управления и т.д.).

Помимо этого, в государственном управлении используются универсальные **принципы управления**, которые применимы для воздействия на личность и для оптимального управления любым социумом — официальным (производственным, служебным, гражданским, общественным) или неофициальным (семейным, дружеским, бытовым).

Рассмотрим более подробно каждый из основных принципов организации управления.

1. **Принцип разделения труда.** Согласно А. Файоллю, разделение и специализация труда — естественный способ произвести больше продукции с лучшими качественными характеристиками, прилагая те же усилия. Посредством специализации сокращается число объектов, на которые должны быть направлены внимание и усилия работника.

2. **Принцип единства цели и руководства.** Виды работ, которые появляются в результате разделения труда, должны быть скоординированы и направлены к единой цели. Процесс группировки задач по определенным признакам называется департаментализацией.

3. **Принцип соотношения централизации и децентрализации.** Согласно данному принципу для каждой ситуации существует оптимальный баланс между централизацией и децентрализацией.

4. **Принцип власти и ответственности.** Этот принцип утверждает, что должна существовать связь между ответственностью руководителя и той властью, которой он наделен. Так как ответственность передана руководителю, то ему должны быть даны права отдавать приказы и власть требовать их исполнения.

5. **Принцип цепи.** Естественный результат применения предыдущих четырех принципов — создание соподчиненной цепи руководителей от высших звеньев управления до низших уровней. Цепь — это путь для вертикальных связей в организации. Соответственно все связи от низшего уровня должны пройти через каждого руководителя в цепи команд, а идущие сверху — через каждую подчиненную единицу, прежде чем они достигнут требуемого уровня.

6. **Принципы процесса** сосредоточены на действиях руководителей, направляющих деятельность организации, особенно когда руководители общаются с подчиненными.

7. **Принцип справедливости** отражен и в справедливом вознаграждении. Этот принцип гласит, что оплата труда должна соответствовать объему и качеству выполненной работы.

8. **Принцип дисциплины** относится к практике заключения стабильных соглашений между производственной организацией и ее наемными работниками. При этом должно предусматриваться применение санкций в случае невыполнения соглашений. Применение санкций должно осуществляться в соответствии с принципом

справедливости и подчинения личных интересов общим. Это означает, что в конфликтных ситуациях общие интересы должны превалировать над интересами индивидуума.

9. Согласно **принципу единства команд** руководитель никогда не должен демонстрировать свое превосходство в общении с подчиненными или нарушать цепь команд. Считается, что любой исполнитель должен подчиняться только одному начальнику. Такая связь и взаимодействие учитываются при формировании организационных структур.

10. **Принципы конечного результата** определяют желаемые характеристики организации. Хорошо спланированная и направленная деятельность организации должна характеризоваться порядком и стабильностью, а рабочие — инициативным выполнением своих задач. Эти атрибуты деятельности организации, по А. Файолю, могут возникать из осознанного использования принципов структуры и процесса.

ТЕМА 4. Целеполагание в государственном управлении.

1. Цель как исходная категория управления
2. Формирование логического «древа целей» государственного управления.
3. Ресурсное обеспечение целей государственного управления

1. Цель как исходная категория управления

Цель — отражение общественных потребностей и интересов общества. Вопрос о целеполагании в государственном управлении является одним из самых актуальных. Цели отражают потребности развития общества в целом, а также конкретного объекта управления. Поставленная цель свидетельствует о необходимости достижения заданного состояния объекта в соответствии с намеченными перспективами в установленные сроки.

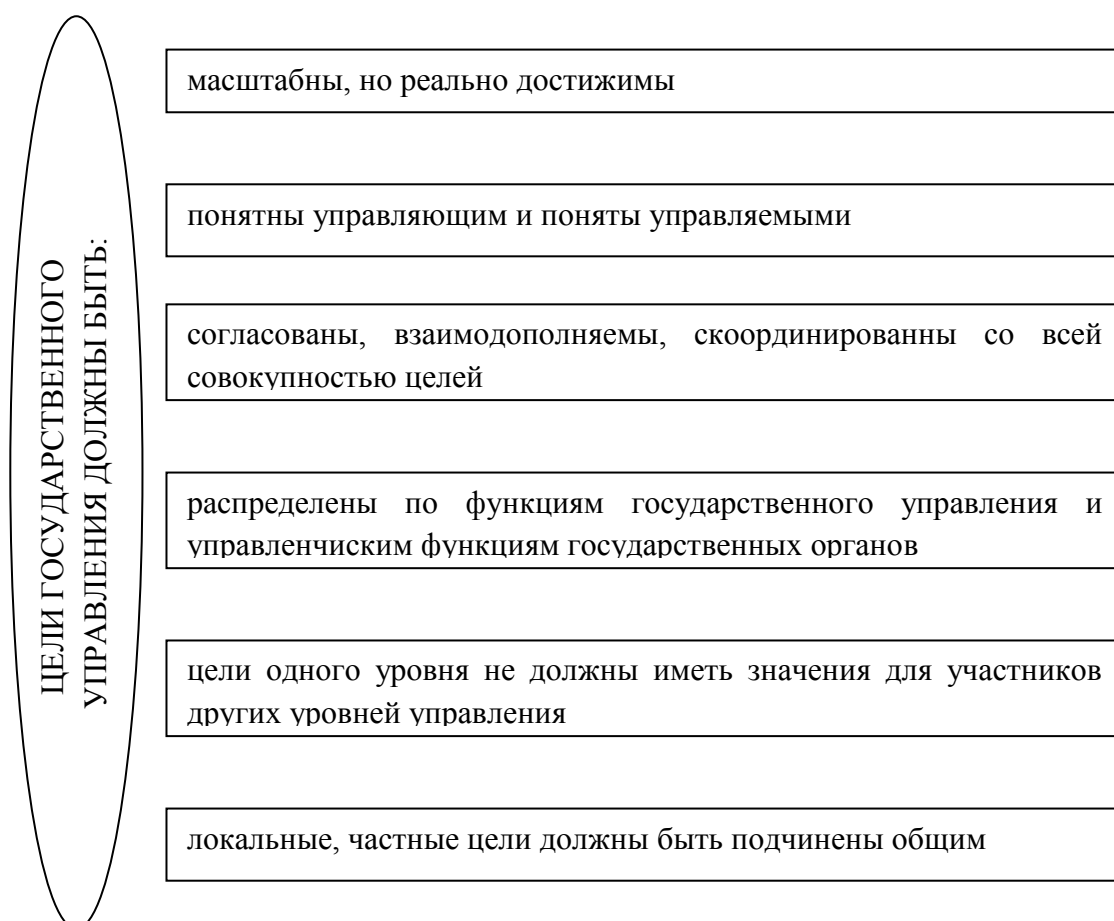
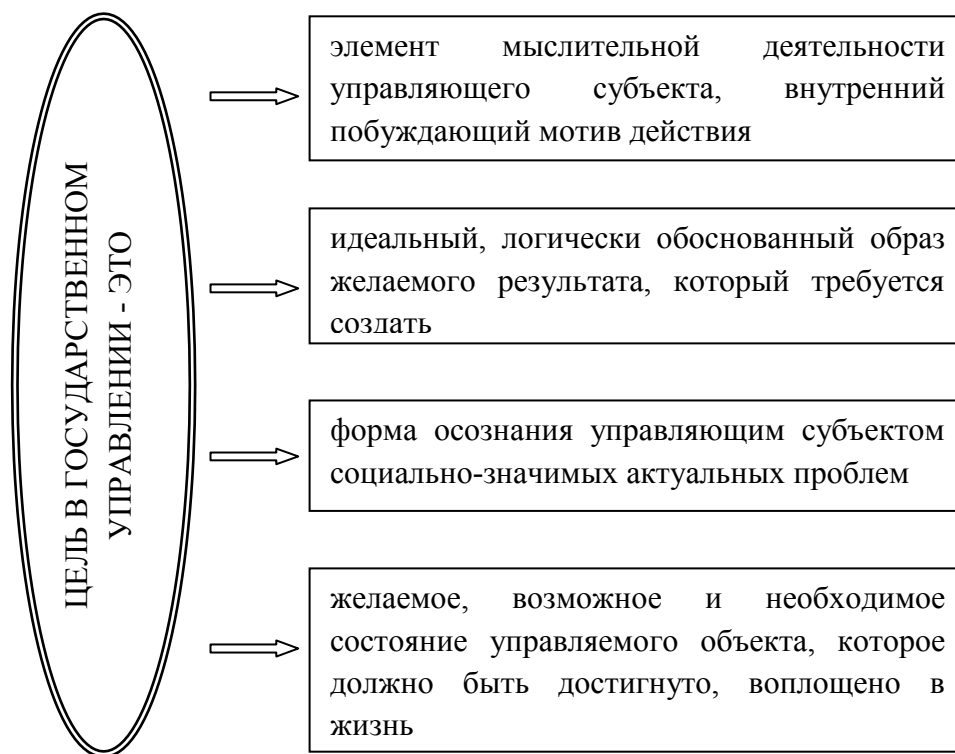
Цели государственного управления должны быть признанными, привлекательными, популярными, поддерживаемыми гражданами, но и реальными..

Субъектом формирования целей государственного управления может быть народ, социальные группы, глава государства.

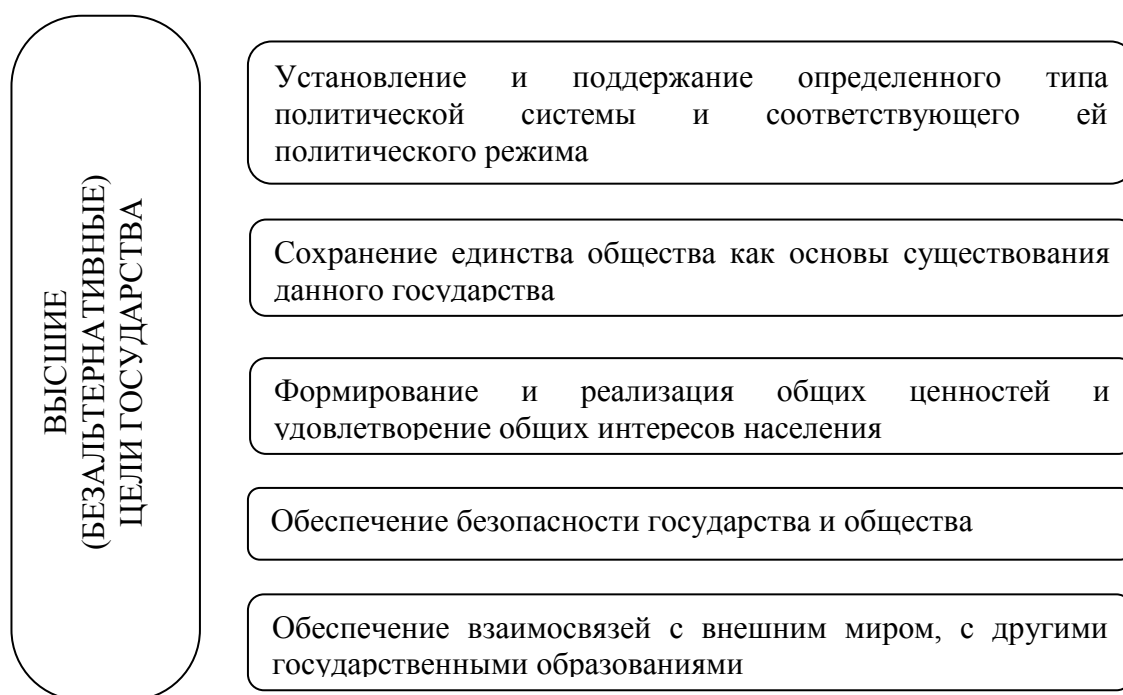
К **основным видам целей государственного управления** относятся:

- **общественно-политические** (охватывают комплексное, целостное и сбалансированное, качественное развитие общества). В общественно-политических целях выражена стратегия развития общества на длительную перспективу;
- **социальные** (отражают влияние общественно-политических целей на социальную структуру общества, состояние и уровень социальной жизни людей);
- **цели в духовной сфере** (состоят в создании условий для формирования высоконравственной, духовно богатой личности, направлены на реализацию духовного потенциала граждан, общественно-политических и социальных целей);
- **экономические** (определяют долгосрочную стратегию экономического развития, создают оптимальные условия для ее реализации);
- **производственные** (состоят в создании и поддержании активности управляемых объектов);
- **организационные** (направлены на создание оптимальной, эффективно действующей организационной структуры государственного управления);
- **информационные** (нацелены на установление прямых и обратных связей между объектом и субъектом управления для получения информации о реакции объекта на принятые управленческие решения и при необходимости коррекции управляющего воздействия);
- **разъяснительные** (отработка знаний, мотивов и стимулов, способствующих практическому осуществлению комплекса целей. Граждане государства должны четко представлять те задачи, которые решает государство, иметь аргументированную

информацию о протекающих в обществе процессах, мотивах решений органов власти, в том числе и непопулярных).



Целеполагание – процесс обоснования целей развития управляемого объекта на основе анализа общественных потребностей и реальных возможностей их наиболее полного удовлетворения



2. Формирование логического «древа целей» государственного управления

Сформировать структуру целей государственного управления позволяет **древо целей**, которое обеспечивает взаимосвязь множества целей и подцелей разного содержания (политических, экономических, социальных, духовных и др.), их согласованность для получения заданного результата.

Формируется древо целей от общего к частному. *Вершиной* является генеральная цель, а *ветвями* — комплексы задач, решение которых обеспечит достижение поставленной цели. *Ствол* — стратегические цели-задания, связанные с качеством жизни общества, его сохранением и развитием. *Корни* — средства коммуникации, уходящие в «почву» (общество), которая его питает. Если же питательная среда не в состоянии обеспечить жизнедеятельность дерева целей, то оно погибает, какими бы прекрасными не были предложенные идеи. Стратегические цели разворачиваются в оперативные, оперативные — в тактические. Таким образом, происходит целеполагание, целеопределение, целеутверждение государственного управления.

Дерево целей показывает не способы достижения цели, а лишь определяет конечные результаты каждого этапа запланированных работ. Количество уровней такой структуры зависит от сложности поставленной цели и количества промежуточных этапов работ.

При формировании дерева целей субъект управления должен иметь полную информацию о состоянии общества, его проблемах, болевых точках, ресурсах для достижения целей и т.д. Кроме того, структурируя систему целей, следует иметь в виду, что **каждая предыдущая цель должна детерминировать последующую, а также развивать и дополнять основную цель.**

Важно также определить иерархию целей государственного управления, построенную на принципе приоритета потребностей и интересов развития общества. Это всегда лишь субъективные оценки, кажушиеся оптимальными в конкретных

3. Ресурсное обеспечение целей государственного управления

Правовое обеспечение государственного управления — это установление правил функционирования органов государственного управления на законодательной основе. **Законодательство** — деятельность высших органов государственной власти по изданию законов (система нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения); один из основных методов осуществления государством своих функций, а также совокупность действующих законов, регулирующих общественные отношения и отдельные их области. **Законодательные акты** – Конституция Республики Беларусь, законы Республики Беларусь, декреты и указы Президента Республики Беларусь

В центре правового обеспечения государственного управления находится **правовой статус государственного органа**, который состоит из элементов, имеющих юридический смысл.

Основой правового статуса выступает **компетенция государственного органа** — юридическое выражение совокупности управленческих функций и полномочий государственного органа в отношении отдельных управляемых объектов. Здесь юридически закрепляются: набор управленческих **функций** для конкретного государственного органа; адекватные (соответствующие им) **полномочия**; состав полномочий, включающий в себя **формы и методы**; осуществление управленческих функций; перечень **управляемых объектов или определенных вопросов** (аспектов) их функционирования, которые и представляют предметы ведения государственного органа. Правовой статус государственного органа предполагает юридическое закрепление **его организационной структуры**, а также форм, методов и процедур ее функционирования.

Основополагающее значение в правовом обеспечении государственного управления принадлежит **Конституции** государства как нормативному правовому акту высшей юридической силы в стране. Конституция является отражением определенной системы общественных отношений и задает обществу целевую и ценностную направленность, по которой оно должно развиваться.

Важнейшей формой правового обеспечения государственного управления являются законы. **Закон** — юридический акт:

1. принятый высшим представительным органом государственной власти либо непосредственным волеизъявлением населения;
2. регулирующий наиболее важные общественные отношения;
3. обладающий наибольшей юридической силой по отношению к нормативным актам иных органов государства.

По значимости содержащихся в законе норм их делят на:

1. конституционные;
2. органические;
3. обыкновенные, которые в свою очередь подразделяют на кодификационные и текущие законы;
4. чрезвычайные законы.

Норма права — установленное государством общее правило поведения, регулирующее общественные отношения и охраняемое принудительной силой государства. Формой существования норм права являются нормативно-правовые акты и иные источники права. Нормы права подразделяют на:

1. уполномочивающие, предоставляющие возможность действовать;
2. обязывающие, требующие определенного поведения;
3. запрещающие, устанавливающие запреты на совершение каких-либо действий или бездействия.

Нормативный правовой акт — официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица) или путем референдума с соблюдением установленной законодательством Республики Беларусь процедуры, содержащий общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение (закон, кодекс, постановление, инструкция и другое властное предписание государственных органов, которое устанавливает, изменяет или отменяет нормы права). Предписания нормативных правовых актов носят общий характер и направлены на регулирование определенного вида общественных отношений. В Республике Беларусь и европейских государствах нормативный правовой акт является основным источником права.

Кодекс — единый систематизированный законодательный акт, объединяющий правовые нормы, относящиеся к единой отрасли права.

Важное значение среди форм правового обеспечения государственного управления отводится подзаконным правовым нормативным актам, представляющим собой нормативный юридический акт компетентного органа, основанный на законе и закону не противоречащий.

Подзаконный акт — правовой акт органа государственной власти, имеющий более низкую юридическую силу, чем закон. Подзаконные акты принимаются на основании и во исполнение законов. В Республике Беларусь к подзаконным актам относятся:

1. Указы Президента Республики Беларусь;
2. Постановления и распоряжения Правительства Республики Беларусь;
3. Акты Национального банка Республики Беларусь, министерств, государственных комитетов и других органов исполнительной власти;
4. Решения судов и арбитражных судов.

Указ — наиболее важный акт, издаваемый главой государства. Указом:

1. производится назначение и освобождение от должности высших должностных лиц;
2. вводится режим чрезвычайного или военного положения;
3. производится награждение орденами и медалями;
4. производится присвоение высших воинских и почетных званий;
5. оформляются решения общенормативного характера.

Информационное обеспечение представляет собой совокупность информационных ресурсов (банков данных), средств, методов и технологий сбора, обработки, накопления и выдачи информации.

Кадровое обеспечение государственного управления требует функциональной специализации и рациональности, выделения руководящего ядра и постоянно

действующего аппарата профессионалов, которые концентрируют в своих руках исполнительно-распорядительные полномочия.

Кадры — штатный состав квалифицированных работников организаций, государственных учреждений, профессиональных, общественных и иных организаций. Кадры характеризуются численностью, составом, профессиональной, квалификационной, должностной и половозрастной структурой. К кадрам не относят временных и сезонных работников, совместителей, работающих по краткосрочным трудовым соглашениям, нештатных сотрудников, а также лиц, занятых индивидуальной трудовой деятельностью в сфере коммерческой торговли.

Кадры государственных органов, государственные служащие — корпус профессионально подготовленных специалистов разносторонней квалификации, способных по своим личным деловым качествам и образованию компетентно выполнять функции государственного управления.

Кадровое обеспечение — это активная деятельность по реализации мер организационного, образовательного, экономического, управленческого характера, направленная на удовлетворение потребности государственных органов в кадрах определенной специализации и квалификации; система целенаправленных кадровых процессов по прогнозированию, планированию подготовки кадров, обновлению и сохранению преемственности государственных служащих, их профессиональному развитию, стимулированию качества труда и служебного продвижения.

Механизм кадрового обеспечения государственной службы — это и система принципов, форм, методов, нормативно и документально признанных, а также меры, порядок осуществления кадровой деятельности.

Кадровое обеспечение государственного управления реализуется через государственную кадровую политику. *Государственная кадровая политика* — общегосударственная стратегия формирования, развития и рационального использования трудового потенциала страны.

Кадровая политика — генеральное направление кадровой работы; совокупность принципов, методов, форм, организационного механизма по выработке целей и задач, направленных на сохранение, укрепление и развитие кадрового потенциала, а также создание высокопроизводительного, сплоченного коллектива, способного своевременно реагировать на меняющиеся требования рынка.

ТЕМА 5. Функции и методы государственного управления.

1. Понятие и виды функций государственного управления
2. Система функций государственного управления
3. Методы государственного управления

1. Понятие и виды функций государственного управления

ФУНКЦИЯ –

(лат. *functio* - отправление,
деятельность)

конкретный вид деятельности, направленный на достижение определенной цели и/или выполнение определенной роли

объективно необходимая деятельность, воздействие, наполненное конкретным содержанием в пространстве и во времени

Функция управления — это *определенный вид управляющего воздействия, оказываемого субъектом управления на объект управления* (это реальное, силовое, целенаправленное, организующее и регулирующее **влияние** на управляемое явление).

Предмет функций управления — это стороны, аспекты жизни общества, подлежащие управляющему воздействию государства. **Содержание функций управления** выражает смысл и характер управляющего воздействия. **Способ реализации** — это средства (возможности), используемые данной функцией.

Функции государственного управления — это роль, которую выполняет государственный аппарат, для того чтобы побудить, направить, организовать общественную жизнедеятельность, оказать на нее влияние для достижения поставленных целей.

Функции государственного управления — это виды регулирующих воздействий государства и его органов на общественные процессы. Функции объективны, так как исходят из сущности государства и выражают его управленческое и социальное назначение.

В свою очередь **функции государственного управления реализуются через управленческие функции государственных органов.**

И функции государственного управления и управленческие функции государственных органов **являются управляющими воздействиями государства и имеют одно и то же назначение** — оказывать влияние на сохранение и развитие общественной системы, обеспечивать выполнение актуальных государственных задач.

Различие между ними:

а) функции государственного управления осуществляются **всей организационной структурой** государственного управления, а управленческие функции государственного органа — непосредственно **даным, конкретным органом**;

б) функции государственного управления оказывают воздействие на **всю общественную систему**, а управленческие функции государственных органов направлены лишь на ее **отдельные компоненты**;

в) функции государственного управления обеспечиваются **всей силой государства**, а управленческие функции государственных органов — **в рамках полномочий**, которые предоставлены данному органу;

г) функции государственного управления **отражают объективные взаимосвязи** государства и управляемой общественной системы, а управленческие функции для каждого государственного органа **ограничены** юридически закрепленным набором его управляющих воздействий.

2. Система функций государственного управления.

Функции государства и государственного управления являются **тождественными** понятиями. Многие функции государства **зависят от его природы** (защита от внешних угроз, принуждение и др.). Для ряда других функций **основой является социальная сущность государства**, его целевые ориентиры. Они определяют количественный состав функций, их содержание и назначение. Изменяются цели государства, система управления и функции управления, одни функции становятся ненужными, появляется потребность в других, третьи — остаются неизменными по форме, но наполняются новым

содержанием. Главными функциями государства остаются хозяйственно-организаторская и культурно-воспитательная.

Функции государственного управления различают по предмету (что?), содержанию (зачем?), способу сохранения или преобразования управленческих компонентов (как?).

Функции управления различаются: по направленности и месту реализации — на *внешние* и *внутренние*; по содержанию и характеру действия — на *общие* и *специфические*.

Все функции образуют сложную **функциональную подсистему**, в рамках которой действует каждый госорган и управляемый орган.

Государство имеет сложную иерархию органов, вследствие чего **необходимо управление самой управляющей системой**. Исходя из этого выделяются *внутренние* и *внешние* функции управления.

Внутренние функции управления — это управление внутри государственной управляющей системы. Цель их состоит в том, чтобы **придавать законность управления** каждому государственному органу, **совершенствовать и развивать** его в соответствии с общественными потребностями.

Внешние функции управления - это воздействие государственных органов на общественные процессы. Система внешних функций управления государственных органов **определяется**, с одной стороны, вертикальным и горизонтальным **построением организационной структуры** государства, а с другой — **содержанием деятельности** разных управляемых объектов.

По субъекту воздействия, объему (масштабу), средствам и характеру воздействия на объект управления их можно разделить на **социально-организационные** и **внутриорганизационные**.

Социально-организационные функции государственного управления направлены на все многообразие общественных процессов, происходящих во внутригосударственной жизни.

Внутриорганизационные функции государственного управления нацелены на организацию, упорядочение, активизацию деятельности всех структур государственного аппарата, придание ей определенности и динамизма.

По содержанию и глубине воздействия на общество функции государственного управления делят на *общие* и *специфические*.

Общие функции присутствуют практически в любом управленческом взаимодействии его субъектов и объектов. В теории управления в числе наиболее значимых общих функций выделяют следующие: **планирование, прогнозирование, организация, мотивация, регулирование, координация, контроль**.

Функция **планирования** в государственном управлении выражается в **постановке целей, определении** необходимых для их достижения **ресурсных затрат, способов и сроков**, а также **методов контроля** за деятельностью объекта управления, силами которого достигается реализация планового задания. Планирование — **необходимое условие развития** любого социального организма.

Планирование должно быть тесно увязано с **прогнозированием**. Функция прогнозирования в государственном управлении представляет собой **выработку обоснованного суждения** о будущем развитии общества, путей и сроков его достижения. Прогноз является **инструментом принятия** стратегического управленческого **решения**.

Важным элементом научного планирования в государственном управлении является **моделирование социальных процессов**. Речь идет о необходимости наличия в руках управляющего субъекта **различных вариантов развития системы** под влиянием возможного изменения внешних обстоятельств: конъюнктуры мирового рынка, геополитической ситуации, природных, технических и иных катаклизмов и т.д.

Организация в качестве функции государственного управления состоит в **упорядочении деятельности государственных структур, установлении порядка осуществления управленческой деятельности** на основании принятия регламентов, нормативов, инструкций, требований, ответственности и др.

Организация управления **создает оптимальные условия** для эффективного функционирования системы **путем рационального использования** материальных, духовных, интеллектуальных и иных **ресурсов управляющего субъекта**.

Цель **мотивации** как управленческой функции заключается в том, чтобы **познать мотивы деятельности людей** и сообразовать в соответствии с ними действия по руководству системой.

Регулирование может рассматриваться в 1) широком и 2) узком смысле: 1) государство путем издания законов, подзаконных и судебных актов **устанавливает общие правила поведения** участников общественных отношений; 2) **корректировка и контроль за исполнением правовых предписаний**, в рамках которых координируется, направляется и стимулируется деятельность участников общественных отношений, а также обеспечивается защита их законных прав и интересов, определяются приоритеты в структурной политике и др.

Координация представляет собой деятельность субъектов управления по **согласованию действий** органов, предприятий, организаций, направленных на выполнение какой-то единой задачи. Ее сущность заключается в **сохранении, поддержании и совершенствовании установленного режима работы** механизма госуправления. Цель координации — **установление взаимодействия** в работе руководителей и специалистов и **устранение помех и отклонений** от заданного режима работы.

Функцию **контроля** в государственном управлении состоит в **выявлении отклонений** в управляемой системе от заданных параметров и **принятии мер** для приведения ее в соответствие с ними. Этим **контроль отличается от надзора**, где надзирающий только констатирует отклонение и информирует соответствующие инстанции, компетентные принимать управленческие решения. Функция контроля призвана обеспечивать **дисциплину, законность, соблюдение режима деятельности и результативность** субъектов и объектов государственного управления. В этом отношении контрольные функции объединяются с государственным регулированием, повышают его эффективность.

Контроль должен удовлетворять требованиям **оперативности, гласности, объективности, целесообразности**. Государственный контроль может носить как общий, так и специфический характер.

Специфические функции управления отражают **особенное содержание** отдельных воздействий, **обусловленное разнообразием** многих взаимодействующих в управлении **компонентов**. Они реализуются, как правило, **в отдельных сферах, отраслях или на участках** государственного управления и осуществляются в основном **по запросам** управляемых объектов.

Специфические функции государственного управления имеют место при конкретных проявлениях многообразия возникающих на практике ситуаций. В их числе можно назвать функции **правоприменения, проведения выборов и референдумов, государственного статистического учета (перепись населения), лицензирования видов деятельности, регулирования особых правовых режимов** (президентского правления, чрезвычайного положения, свободных экономических зон) и ряд других.

Специфические функции управления подразделяются по **видам управляемых объектов**, к примеру, управление экономическими объектами требует совсем иных управляющих воздействий, чем управление духовными объектами, и т.д. **Особую подгруппу специфических функций** управления составляют **внутренние управленческие функции государственных органов**: обеспечение законности, подготовка и повышение квалификации государственных служащих, компьютеризация, информационное обеспечение и т.д.

3. Методы государственного управления.

Под **методами государственного управления** понимаются **официальные способы властного воздействия** государственных органов на процессы общественного и государственного развития, деятельность государственных структур и конкретных должностных лиц в пределах их компетенции и в установленном порядке.

Средства государственного управления — это инструментарий, набор конкретных предметов, используемых в данном процессе. В государственном управлении средства могут быть **техническими** (средства труда государственных служащих, электронные, космические), **специальными** (средства военные, правоохранительные, таможенного и пограничного контроля, обеспечения госбезопасности, денежной эмиссии, гражданской обороны, дипломатические), **информационными и коммуникационными** (средства правительственной связи и информации) и др.

С помощью методов и средств осуществляются функции государственного управления, достигаются цели, которые ставит перед собой субъект государственного управления. Разнообразие методов и средств государственного управления позволяет сделать процесс управления гибким, динамичным, эффективным.

Методы государственного управления можно **классифицировать по различным основаниям**.

Например, **в зависимости от решаемых задач** методы государственного управления подразделяются на 1) **методы функционирования органов государственной власти** и 2) **методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления**.

К **методам функционирования органов государственной власти** относятся те, посредством которых осуществляется государственное управление, разрабатываются, принимаются и реализуются властно-управленческие решения. Эти методы **непосредственно связаны с практической реализацией государственной власти**, ее управляющим воздействием на объекты управления в соответствии с интересами и волей государства. Данная группа методов классифицирована исходя из **способов воздействия государства на объекты управления** (общественные процессы и отношения).

Методы функционирования органов государственной власти подразделяются на 1) **методы прямого административного воздействия**, 2) **методы косвенного**

регулирующего воздействия со стороны органов государственной власти на объекты управления.

К первой группе относятся *методы правового регулирования, убеждения, принуждения, публичного администрирования, государственного контроля* и другие; ко второй — *воспитания, демократизации управления, размещения государственных заказов, налогообложения, определения таможенной стоимости товара* и др.

1 группа.

Методом *правового регулирования* государство предоставляет участникам общественных отношений соответствующие **права** и налагает на них определенные **обязанности**, а также дает возможность выбора вариантов поведения в пределах, установленных правовыми нормами.

Метод *убеждения* требует авторитета власти, создания определенных условий, социального климата, наличия веских аргументов. Этот метод в деятельности органов государственной власти применяется довольно часто для связей с общественностью, например при проведении референдумов. При этом результаты убеждающего воздействия, если они достигнуты, дают значительно больший эффект, чем меры принуждения.

Если метод убеждения оказывается нерезультативным, то неизбежным становится использование метода *принуждения*, например, когда возникает угроза государственной целостности, совершаются преступные деяния и т.д. Однако в любом случае метод принуждения должен рассматриваться как **вынужденно необходимый**.

Применение метода *публичного администрирования* позволяет обеспечивать устойчивость общественных институтов, активизирует сферы экономической, политической, духовной жизни общества, создает условия и гарантии для частного администрирования.

Методом *государственного контроля* обеспечивается соблюдение законов и других правовых актов, издаваемых государственными органами.

2 группа.

Что касается многочисленных методов **косвенного** регулирующего воздействия, то их значение можно проиллюстрировать на примере метода *налогообложения*. На протяжении всего хода реформ именно просчеты в системе налогообложения оказывали резко негативное воздействие на все стороны хозяйственной жизни, значительно затрудняя реализацию целей государственного управления.

Методы обеспечения реализации целей и функций государственного управления ввиду их многообразия и специфики целесообразно рассматривать в виде проблемных блоков, т.е. отдельно методы **социально-политические, экономические, правовые, административные, кадровые, контрольные, социально-психологические, идеологические, морального воздействия**. Данная группа методов классифицирована в основном исходя из **целей** государственного управления.

Социально-политическими методами управляющего воздействия **создаются условия для проявления трудовой и политической активности людей**, реализации заложенных в человеке потенциальных возможностей, организации занятости населения, обеспечения его бытовых условий, предоставления социальных услуг, сервиса, т.е. всего того, что делает жизнь достойной человеческого существования.

Здесь могут применяться самые различные социологические методы, ориентированные на решение круга задач развития социальной сферы. Например,

созданием центров занятости населения, центров психологической поддержки инвалидов, незанятого населения и безработных, реабилитационных центров, центров по оказанию юридической помощи какой-либо определенной категории населения снимается социальное напряжение в обществе, открываются реальные возможности для большого числа людей решить свои сложные жизненные проблемы. В этих центрах разрабатываются свои методы, учитывающие специфику контингента, с которым ведется работа.

Экономические методы государственного управления основаны на том, что **экономические интересы людей являются определяющими**, а эффективность государственного управления в конечном счете измеряется тем, как живут люди, каков их уровень благосостояния. Именно благодаря созданию условий для высокого жизненного уровня ведущие страны мира обеспечили социальный мир, цивилизованные формы разрешения противоречий и конфликтов.

К **экономическим** методам госуправления относятся: *приватизация, проведение налоговой, бюджетной, финансовой политики, материальное стимулирование, применение материальных санкций, предоставление субвенций и дотаций регионам, поддержка депрессивных территорий* и т.д.

Важным рычагом в руках государства является **законодательное регулирование экономики**. При этом необходимо, чтобы методы экономического воздействия применялись гибко, не становились тормозом в реализации целей и функций государственного управления.

Среди **правовых средств государственного управления** (не надо путать с правовым регулированием государственного управления) важное место принадлежит **правотворческому методу**, суть которого заключается в том, чтобы *своевременно выявить потребности правового обеспечения управленческого процесса, разработать и принять соответствующие нормативные правовые акты, а также предусмотреть их социальные последствия*.

При реализации функций государственного управления могут возникать различные непредвиденные ситуации, требующие неординарных решений. Наряду с этим имеют место и злоупотребления, превышение властных полномочий. **Методами правоохранительной деятельности** компетентные органы, на которые законодательством страны возложены соответствующие обязанности, прежде всего должны *обеспечивать защиту конституционных прав и свобод человека и гражданина, должностного лица*.

Оперативно-исполнительным методом достигается эффективность действия конституции, законодательства, нормативных правовых актов органов госуправления. Органы исполнительной власти должны *своевременно принимать соответствующие подзаконные акты, а также обеспечивать действенный контроль за выполнением уже принятых*.

К **административным методам** относятся те, которыми пользуются государственные органы исполнительной власти в отношении управляемого объекта, чтобы побудить его соблюдать установленные нормы поведения. В **административных методах** раскрывается действие **механизма исполнительной власти, практическое осуществление ее управленческих функций**. Арсенал этих приемов обширен и включает: управленческую вертикаль, предполагающую четкую субординацию; обязательность выполнения распоряжений вышестоящей инстанции, принимаемых ею в одностороннем порядке или в отдельных случаях по согласованию с объектом

управления. При этом невыполнение указаний вышестоящей инстанции влечет за собой применение административных либо иных юридических санкций.

Применение административных методов носит характер **прямого управленческого воздействия**, т.е. *издания нормативного правового акта, распоряжения, предписания, команды*, в которых находит прямое выражение воля управляющего субъекта. В этом проявляется властная природа управления. Однако в любом случае управляющее воздействие должно носить юридически обоснованный характер, отличаться определенностью и обоснованностью применяемых методов.

Достижение целей государственного управления напрямую связано с **методами подбора и расстановки управленческих кадров**, организации системы их переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Контрольные методы включают в себя *методы предварительного, текущего и последующего контроля, выборочной проверки, документальной и фактической ревизии*.

При достижении целей государственного управления все большую значимость приобретает искусство воздействия на личность и социальную группу. Это достигается **социально психологическими** методами. С их помощью *формируются социальные установки, ценностные ориентации, групповое сознание, а также ориентация на лидера*. Цели государственного управления таким образом персонифицируются.

К социально-политическим и социально-психологическим методам тесно примыкают **методы политической агитации, пропаганды и разъяснения** политики государства, той линии, которую оно проводит, и тех мер и средств, которые использует для достижения общенациональных целей. Однако агитация и пропаганда не должны превращаться в средство манипуляции сознанием людей. Надежные гарантии против этого создают укрепление принципов демократизма, свободы слова, независимости средств массовой информации, безусловного права меньшинства свободно выражать свою точку зрения на события, происходящие в стране, и на политику, проводимую правительством.

Особо следует остановиться на **методах морального воздействия**. Существует распространенное мнение, которое не лишено оснований, что мораль, политика, государственное управление — это трудно сопоставимые понятия. Интуитивно граждане государства всегда стремятся к тому, чтобы ими управляли честные люди. Это стремление выразил крылатой фразой *Томас Джефферсон: «Единственное качество, достаточное для управления обществом и государством, это — честность»*.

Среди методов морального воздействия весьма продуктивны **поощрения и нравственное осуждение**. Последнее нередко имеет большее воздействие, чем административное или иное наказание.

Методы нравственного руководства требуют также создания определенного морального климата, который характеризуется доминирующими установками. Во-первых, это *патриотизм*. Во-вторых, утверждение духовных ценностей, важнейшей среди которых является уважение к человеку, его достоинству, правам и свободам.

ТЕМА 6. Система государственного управления, особенности ее функционирования.

1. Понятие системы и ее свойства
2. Структура системы управления
3. Субъект и объект государственного управления

4. Прямые и обратные связи в государственном управлении
5. Свобода и ответственность в государственном управлении
6. Институты политического опосредования: понятие и явление

1. Понятие и виды функций государственного управления

Системность присуща любому явлению, объекту. Следовательно и системы бывают разные — социальные, технические, биологические, сложные и простые и т.д. Поэтому в первую очередь необходимо определиться с понятием системы, выделить ее основные свойства.

Система (от греч. *systema*) означает целое, состоящее из частей, или, иными словами, совокупность взаимосвязанных элементов. Философский словарь определяет систему как совокупность элементов (компонентов, подсистем), находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определенную целостность, единство. Система не есть простая арифметическая сумма составляющих ее элементов. Система как единое целое приобретает **новое качество**, новые свойства, не содержащиеся в образующих ее элементах. Это ее свойство, отражающее закон перехода количественных изменений в качественные, определено понятием **эволюционная эмерджентность**.

Система — это совокупность взаимосвязанных и взаимообусловленных элементов, образующих единое целое

УНИВЕРСАЛЬНЫЕ СВОЙСТВА СИСТЕМЫ

1) Система состоит из элементов (подсистем)

4) Каждая система выполняет определенную функцию

2) Система образуется не суммой элементов, а их целостностью

6) Каждая система структурно оформлена

3) Система существует в окружающей среде

5) Неустойчивость и динамизм системы под воздействием внешней среды и внутренних противоречий

СПЕЦИФИЧЕСКИЕ СВОЙСТВА СИСТЕМЫ

1) Сложность и значимость социальных систем (и субъект и объект управления — люди)

4) Стремление к самосохранению в имеющемся качестве

2) Целеполагание, целенаправленность социальных систем

5) Открытость системы (наличие постоянных процессов обмена с внешней средой)

3) Социальные системы представляют собой организованную целостность, т.к. для достижения цели требуются усилия, т.е. регулирование, согласование, организация

6) Неравномерность воздействия окружающей среды на элементы системы

7) Неустойчивость социальных систем

2. Структура системы управления.

Любая система имеет определенный состав. Компоненты системы можно условно разделить на подсистемы и элементы. **Подсистемы** представляют собой компоненты системы, которые сами являются сложными системами. **Элемент** не состоит из компонентов и представляет собой элементарный носитель нового качества.

***Структура системы** — это фиксированные, установленные взаимосвязи элементов, компонентов и подсистем на основе взаимодействия и координации.*

Структуру системы можно определить как *совокупность компонентов и внутренних связей системы.*

Структура под воздействием функции во многом определяет свойства системы, в том числе и общесистемные свойства **целостности, иерархичности и интегративности**. Также она играет важную роль в функционировании системы, обеспечивая **относительную устойчивость** и способствуя сохранению качественной определенности системы.

Со структурой системы тесно связана ее организация, нередко эти понятия отождествляются. Если структура системы отражает ее устойчивые компоненты и связи, то организация — как устойчивые, так и неустойчивые.

Системный подход к изучению государственного управления позволяет осмыслить его как функционирование нескольких **сложных подсистем**, среди которых:

- **система управляющая** — государство как определяющий субъект управления;
- **система управляемая** — общество в целом и его компоненты, подверженные государственному воздействию как объекты управления;
- **система взаимодействия (коммуникативная система)** — различные институты государства и общества, реализующие связи: прямые и обратные, вертикальные и горизонтальные, подчиняющие и поддерживающие и др.

Управление обществом предполагает наличие у **управляющей системы** возможности, средств тем или иным способом воздействовать на объект, осуществляя при этом целенаправленный выбор воздействий. Все управляющие системы имеют сходную структуру, характеризующуюся наличием двух каналов связей между субъектом и объектом управления: канал прямой связи для передачи управляющего воздействия и канал обратной связи для передачи информации о состоянии и функционировании объекта. Обратная связь необходима для контроля над изменениями в системе. Процесс управления осуществляется на основе использования и переработки поступающей информации о поведении (состоянии) объекта и воздействия на него окружающей среды.

Таким образом, **субъект государственного управления (управляющая система)** — особые группы людей, наделенные необходимыми для управленческих действий властными полномочиями и действующие от имени государственных институтов, общества и каждого гражданина на основе уставленных правовых норм. Процесс государственного управления представляет собой сознательное воздействие институтов публичной власти на деятельность общества, его отдельных групп, в котором происходят борьба и согласование разнородных социальных интересов в соответствии с общегосударственными целями и нормами.

для управляющей системы характерны следующие **особенности**:

1. **Четкое структурное обособление** как в плане разграничения управляющих систем между собой, так и в отношении организационного обособления одного элемента от другого внутри системы.

2. Специфическое размещение составляющих систему элементов — **размещение их по вертикали** как единственный способ построения «организационной структуры».

3. **Иерархичность** системы, от которой зависит характер связей между элементами системы, обусловленный **взаимодействием связей субординации и координации**.

4. Определенная степень **самостоятельности** элементов системы как следствие соединения в каждом из них **одновременно свойств управляющей и управляемой системы**, обеспечивающего эффективную реализацию задач элемента в рамках общих целей данной управляющей системы.

5. **Сознательное** использование различных **комплексов средств** активного воздействия на среду со стороны системы в целом и ее элементов в частности. Для управляющей системы вообще характерна достаточно ясно выраженная **целе-направленная** деятельность людей.

6. **Четко выраженная процессуальная сторона**, проявляющаяся в использовании оптимальных процедур, с помощью которых обеспечивается надлежащее применение правовых средств, характерных для данной социальной управляющей системы.

Чем глубже общественное разделение труда и более развито общество, тем более сложны управляемые объекты, приобретающие системный и самоуправляемый характер (управляемая подсистема), тем более многогранной, системной должна быть и организация субъекта управления (управляющей подсистемы).

Управляемая система (объект) государственного управления — это все компоненты общества, подверженные государственному воздействию как объекты управления. Каждый объект имеет свои, разноуровневые субъекты управления, в том числе и в управляемой системе.

Управляемая система отличается от управляющей по ряду признаков. Если для управляющей системы характерно преобладание иерархических, субординационных, вертикальных отношений, то для объекта управления свойственны многообразные, многослойные *горизонтальные, невластные, диспозитивные связи*. Это отношения, обусловленные жизнеобеспечением общества (язык, семья, мораль, рынок, нация и др.), социокультурные и политические отношения, связанные с предпочтениями, ценностными ориентациями, выражающимися в поддержке того или иного общественно-политического института.

Можно выделить также следующие **подсистемы государственного управления**:

- институциональная,
- организационная,
- нормативно-правовая,
- социальная,
- функционально-структурная,
- коммуникативная,
- информационная,
- профессионально-кадровая,
- научно-технологическая.

3. Субъект и объект государственного управления.

Субъект государственного управления – это управляющее звено системы управления, осуществляющее целенаправленное воздействие на другие элементы системы управления (объекты управления).

В качестве субъекта управления может выступать как должностное лицо (директор предприятия, начальник отдела), так и органы управления (министерство и т.д.).

Субъект управления – это органическая структурно-функциональная составляющая социальной системы управления, индивид или группа людей (коллегиальный орган управления), наделенный властными полномочиями принимать управленческие решения, оказывать волевое, интеллектуальное и нравственное влияние на других.

Субъектом государственного управления выступает государство как политико-правовая организация общества, совокупность всех граждан и других жителей страны.

Универсальные признаки субъекта государственного управления:

- **выражает интересы определенной социальной общности** – народа, класса, социальной группы;
- является **системно организованным**, обладает свойствами социальной системы;
- имеет присущие ему определенные **функции**;
- обладает **собственной, юридически обоснованной организацией**, включающей личностный и институциональный компонент;
- занимает строго определенное **место в иерархии** государственного аппарата;
- принимает строго определенные **виды политических решений**;
- в пределах полномочий, установленных законом, **применяет различные средства**, имеющиеся в распоряжении: экономические, политические, идеологические, но только разрешенные законом.

Объект управления – элемент системы управления, на который направлено управляющее воздействие субъекта управления. В системе государственного управления **объект управления** – это орган, воспринимающий управляющие воздействия со стороны субъекта управления, получающий импульсы, команды управления и действующий в соответствии с ними.

В качестве объекта управления выступает общество, работник, трудовой коллектив, ресурсы, информация.

В соответствии с основными сферами общества управляемые объекты могут быть разделены на экономические, социальные и духовные. В *экономических* управляемых объектах происходит непосредственное соединение рабочей силы (человека) и средств производства. *Социальные* управляемые объекты осуществляют деятельность, направленную на сохранение жизни и здоровья человека, его физическое развитие, создание жилищных, коммунальных, торговых и бытовых условий, в которых выражается процесс воспроизводства и общения человека. К *духовно* управляемым объектам относятся те организационные проявления личности, коллективов, общностей людей, посредством которых реализуется как духовно-теоретическая деятельность, так и духовно-практическая.

Субъект управления направляет объекту управления импульсы воздействия (**управленческие команды**), которые содержат в себе информацию относительно того, как должен функционировать в дальнейшем объект управления. Объект управления получает управленческие команды и функционирует в соответствии с их содержанием.

Управленческие взаимодействия – комплекс действий, составляющих управленческую деятельность, т.е. обеспечивающих осуществление всего спектра функций управления.

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ШИРОКОМ СМЫСЛЕ

Субъект управления – государство как управляющая подсистема

Объект управления – подсистема компонентов общества, подверженных государственному управлению

Взаимодействия – подсистема прямых и обратных связей

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УЗКОМ СМЫСЛЕ

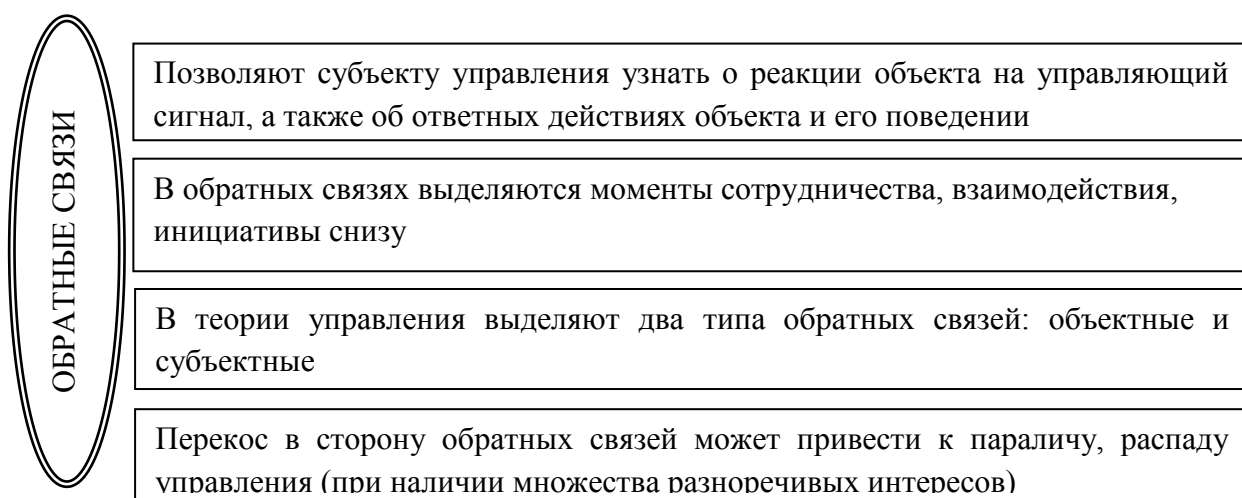
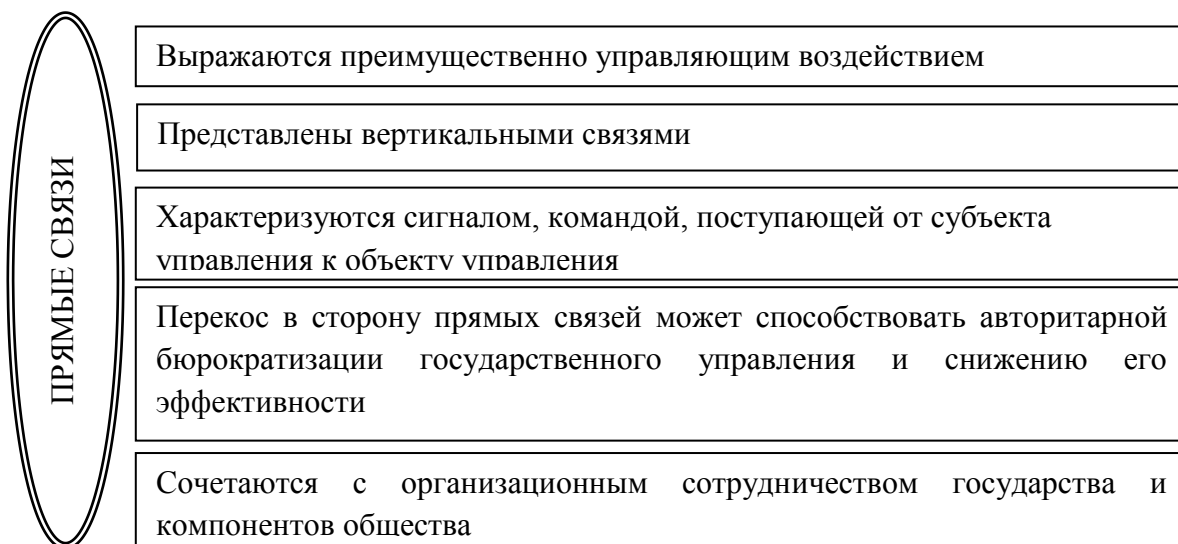
Субъект управления – государственные органы

Объект управления – деятельность организаций, учреждений, предприятий, отдельных граждан

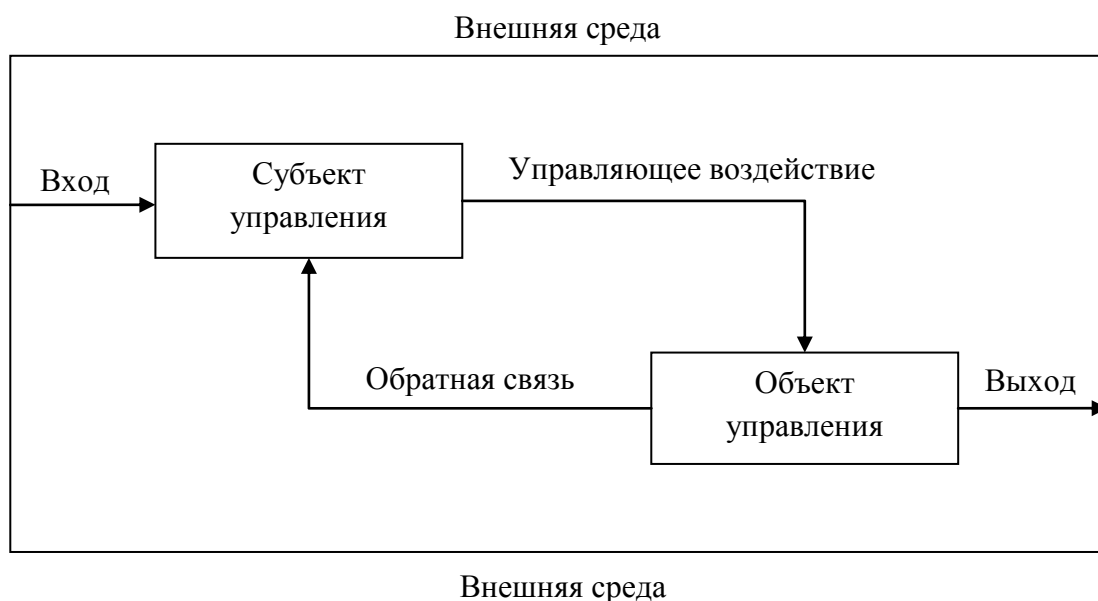
Взаимодействия – государственно-управляющее воздействие

4. Прямые и обратные связи в государственном управлении.

Система может иметь внутренние и внешние связи. Последние реализуются входными и выходными элементами, а также **Прямые связи** — это непосредственные воздействия субъекта на объект управления в заданном направлении в соответствии с заданной целью. **Обратные связи** заключаются в том, что результат предыдущего действия влияет на последующее течение процесса. Если обратная связь усиливает результат первоначального воздействия причины, то она называется положительной, если ослабляет — отрицательной. *Положительные обратные связи* выводят систему из состояния устойчивости, *отрицательные* — способствуют его сохранению.



ТИПИЧНЫЙ КОНТУР УПРАВЛЕНИЯ



6. Свобода и ответственность в государственном управлении.

Самостоятельность, свобода действий, право субъекта на принятие решения именуется **усмотрением (дискреционной деятельностью)** в государственном управлении. Дискреционной деятельности присущи следующие черты:

- первичное решение определенных вопросов и, следовательно, осуществление управленческих действий;
- использование принципа принятия оптимального для данной ситуации варианта решения;
- субъективизм (требуется внутреннее убеждение в правильности принимаемого решения, инициативность, настойчивость);
- отсутствие конкретных указаний, предписаний;
- границы и цели усмотрения определяются нормами права.

Выделяют **несколько видов усмотрения** в государственном управлении:

1. **По субъектам**, реализующим усмотрение, можно выделить усмотрение, осуществляемое Президентом Республики Беларусь, Советом Министров Республики Беларусь, республиканскими органами государственного управления, местными органами государственного управления, отдельными должностными лицами.

2. **По объекту выделяют усмотрение:** при оценке определенных фактов, принятии правовых актов, совершении определенных действий (повышение по службе, поощрение, наказание или иные меры).

3. **По областям и сферам государственного управления:** в хозяйственной, социально-культурной, административно- политической и иных сферах.

Субъектам управления предоставляются достаточно широкие права для самостоятельного решения многих вопросов государственного управления во всех сферах жизнедеятельности общества. Свобода действий в государственном управлении предполагает и ответственность за них. **Ответственность** может быть политической, нравственной, юридической, дисциплинарной, административной.

Политическая ответственность наступает, как правило, за отклонение от согласованных политических программ, целей, решений.

Нравственная ответственность в государственном управлении нормативно не зафиксирована. Это показатель отношения человека к самому себе, нормам морали.

Юридическая ответственность следует в случае нарушения конкретных норм правовых актов. Она распространяется как на субъект, так и на объект управления и наступает в том случае, если произошло правонарушение, в результате которого были ущемлены права и интересы других граждан.

Одним из видов юридической ответственности является **административная** ответственность. Лица, совершившие административные правонарушения, несут ответственность перед государством в лице полномочного административного органа либо компетентного лица, имеющего соответствующие полномочия по применению мер административного взыскания.

Дисциплинарная ответственность связана с нарушением правил (норм) труда, трудового распорядка и исполнения государственной должности. Существует специальное дисциплинарное законодательство, которое конкретизировано для различных категорий служащих и работников.

7. Институты политического опосредования: понятие и явление.

Легальное выражение общественных интересов и устойчивый механизм прямых и обратных связей общества и государства обеспечивает **представительство**. Эффективное управление современными общественными системами возможно лишь при отлаженном механизме обратной связи. Это непреложный принцип государственного управления.

Требования и ожидания общества, отдельных его слоев, групп выражают различные **институты гражданского общества**, *выступающие посредниками между властью и населением*, они могут быть охарактеризованы как **институты политического опосредования**.

Институты политического опосредования — это пограничный и наиболее подвижный уровень отношений гражданского общества и власти. Так, в историческом процессе церковь, отмирая как государственная структура, сохраняется как образование гражданского общества. А парламент, возникший в Средние века в Европе как институт гражданского общества, представительства его голоса, мнения (говорильня) в противовес абсолютизму государственной власти, сейчас стал повсеместно ключевым элементом политической системы и госуправления.

Именно через институты политического опосредования происходит воздействие гражданского общества на аппарат госуправления, это — *каналы влияния общественной среды на управляющую систему*. При этом можно выделить **два вида коммуникаций**, взаимодействия, влияния общественной среды на систему госуправления.

Основной вид воздействия общества на государственное управление — через **легитимно функционирующую политическую систему**, *участников политического процесса, имеющих правовое признание в государстве и использующих правовые средства воздействия*.

Другой вид воздействия общества на госуправление — через **неформальные организации**, *специально созданные группы для давления на власть, лоббирования и достижения своих интересов*. Эти группы оказывают воздействие как на парламент, фракции, депутатов в процессе принятия политических решений, так и на госаппарат, служащих, которые не только решают задачи, поставленные перед ними политиками, но и осмысливают в своем нормотворчестве, истолковывают эти задачи, в том числе под непосредственным влиянием групп, лиц гражданского общества, заинтересованных в конкретных госадминистративных решениях.

Среди институтов политического опосредования ведущая роль в системе взаимодействия общества и власти принадлежит **политическим партиям, группам интересов, группам давления**.

Партии — неотъемлемая часть политической системы современного демократического общества. **Партия** — *это политическая организация, объединяющая людей на основе: а) добровольности, б) общности или совпадения интересов, идеалов, в) желания, стремления отстаивать свои интересы, идеалы*. Сущностным признаком политической партии является ее **связь с властью** — *участие во власти, борьба за участие во власти, борьба за власть, свержение существующей власти*.

Группы интересов — *это устойчивые организации (ассоциации) разнообразной направленности: профсоюзные, крестьянские, предпринимательские, молодежные, женские, ветеранские, семейные*. Они объединяют людей на основе общих интересов,

потребностей в сфере труда, быта, культурной, духовной жизни, имеют определенные **ресурсы влияния**: количественный состав, организационную сплоченность, информационное обеспечение, профессиональные кадры, финансы и др. Их отличие от партий в том, что все они **не претендуют на политическую и административную власть**, а **пытаются влиять на нее** в целях обеспечения специфических интересов.

В последние годы общественные науки используют термин **«группы давления»** для обозначения *различных заинтересованных групп, порой неустойчивого, спорадически возникающего интереса и объединения на этой почве людей (например, группы беженцев, бастующие рабочие и т.д.), в других случаях устойчивого интереса, но официально неоформленных, непризнанных — в любом случае групп, не стремящихся к овладению властью и ограничивающихся воздействием на нее, давлением на нее с целью принятия конкретных решений в свою пользу.* Чаще всего группы давления имеют не прямые, регулярные, отлаженные, юридически установленные каналы взаимодействия с органами власти, а используют **косвенное воздействие** (влияние) через механизм экономических, финансовых, персональных связей.

Деятельность институтов политического опосредования часто квалифицируют как лоббизм.

Лоббизм (англ. lobby — кулуары) — это 1) специфическая деятельность социальных групп, отстаивающих свои политические, экономические, социальные интересы во взаимодействии с законодательными и исполнительными органами государственной власти; 2) совокупность правовых норм, регулирующих лоббистскую деятельность; 3) сами группы интересов, давления, конторы и агенты, функционирующие в сфере взаимодействия с властными структурами.

ТЕМА 7. Организационная структура государственного управления.

1. Понятие и компоненты организационной структуры государственного управления
2. Типология организационных структур управления
3. Характеристика организационной структуры государственного органа
4. Формирование организационной структуры государственного управления в Республике Беларусь
5. Порядок построения организационной структуры государственного органа в Республике Беларусь

1. Понятие и компоненты организационной структуры государственного управления

Эффективность функционирования каждого органа (организации) зависит от согласованности действий его подсистем, т. е. служб и подразделений, соблюдения ими общих принципов и требований всей системы.

Связующим и координирующим звеном работы государственного органа является ее организационная структура управления. Именно с ее помощью достигается объединение всех компонентов, обеспечивается целостность, управляемость в организации.

Организационная структура государственного управления концентрирует в себе многообразные возможности государства и представляет собой определенный *состав*,

организацию и упорядоченные взаимосвязи и взаимозависимости его системообразующих элементов.

Организационная структура государственного управления обусловлена общественно-политической природой, социально-функциональной ролью, целями и содержанием государственного управления в обществе и обеспечивает формирование и реализацию управленческого воздействия государства на протекающие в обществе процессы.



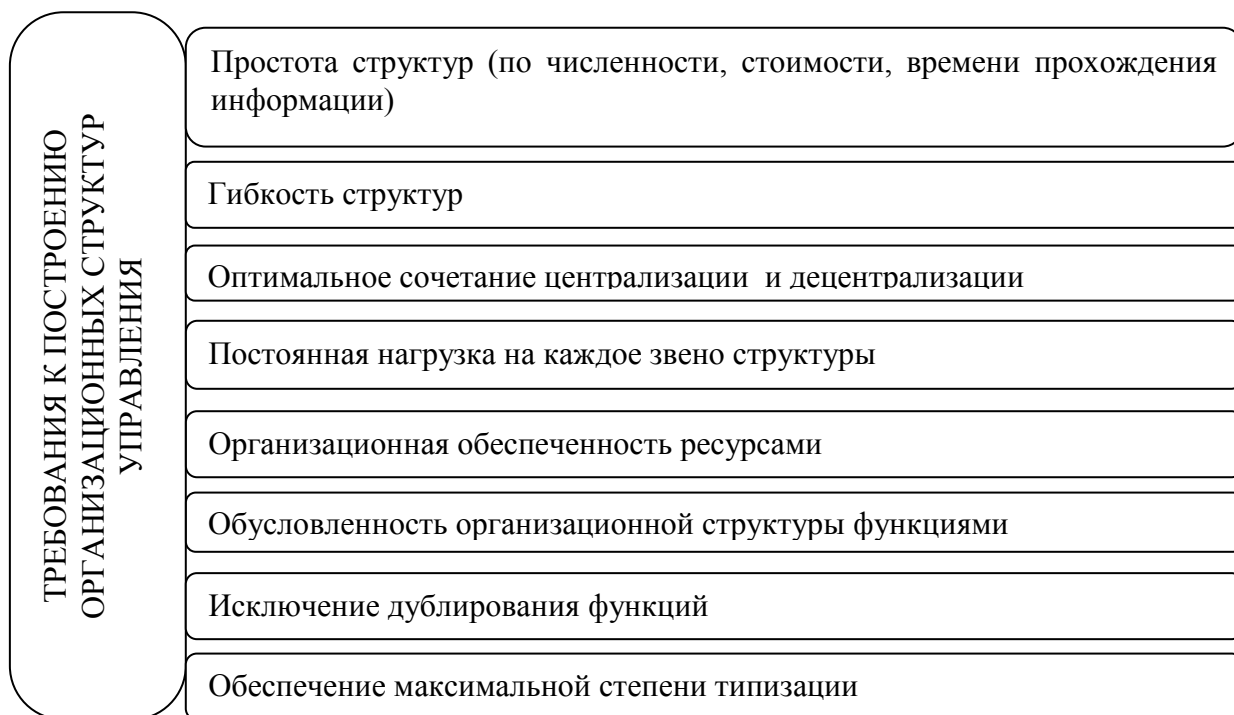
Первичным элементом организационной структуры управления является **звено управления** – совокупность должностей одного уровня (по горизонтали). Например, в министерствах Республики Беларусь можно выделить звено руководителей департаментов, звено руководителей управлений, отделов. Различные звенья управления составляют **ступень**, субординационную вертикаль, иерархию должностей.

Звено управления – органы управления, занимающие в структуре одинаковое положение, имеющие одинаковый статус, осуществляющие однородные функции, характеризующиеся идентичностью структур и внешних связей

Ступень управления – последовательность подчинения органов управления, находящихся в одном звене

Структура аппарата управления – совокупность звеньев и ступеней управления

Организационная структура управления – структура аппарата управления, дополненная связями и взаимодействиями отдельных звеньев управления

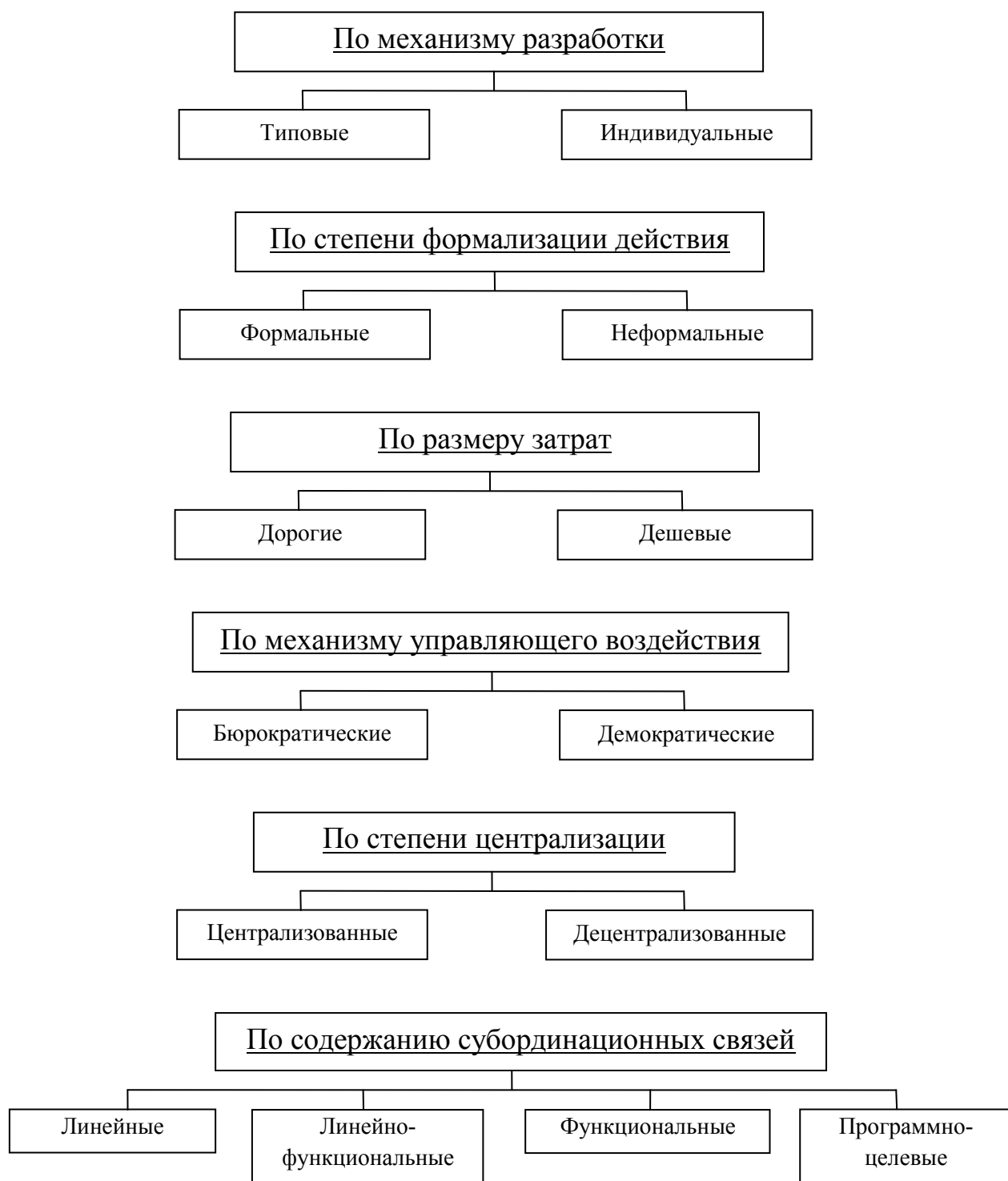


К **общим правилам** формирования организационной структуры государственного управления следует отнести:

- каждый объект должен иметь свой и желательно единственный (хотя существуют объекты двойного подчинения) субъект управления;
- за каждым субъектом закрепляются свои объекты управления, объединяемые каким-либо существенным признаком (территориальной принадлежностью, функциональным, отраслевым и др.);
- между субъектом и объектом управления должны устанавливаться определенные отношения – взаимные обязанности, права, ответственность.

2. Типология организационных структур управления





3. Характеристика организационной государственного органа

Отдельный государственный орган имеет свое **организационно-структурное построение**, которое можно определить как *упорядоченную совокупность подразделений органа и связей между ними внутри органа*. Исходным структурообразующим фактором является **функция**, ее содержание. Функциональный подход является определяющим для структурного оформления управляющей системы в целом и для отдельной публичной службы. Каждый орган исполнительной власти имеет **название**, в котором четко видна основная, общественно необходимая функция, т. е. тот процесс управляющего

воздействия, который этот орган призван осуществлять в бесспорном, безусловном, непрерывном порядке. Каждое подразделение государственного органа предназначено для исполнения установленных функций и полномочий для реализации основных задач государственного органа.

Первичным элементом в структуре организации является должность. *Должность* следует понимать как *юридически установленную социальную роль, выполняемую человеком в организации, совокупность соответствующих ей полномочий, обязанностей и ответственности, требований к знаниям, опыту и квалификации.*

Должность как исходная структурная единица включает четыре формальных элемента: **точно обозначенное в штатном расписании служебное место; обязанности по данной должности; права и полномочия; ответственность.**

Совокупность должностей, распределенная по подразделениям органа государственного управления, есть штатное расписание, штаты. Классифицировать должности и их носителей – должностных лиц значит описать официальную структуру государственного органа.

Должностное лицо в госаппарате – это государственный служащий, осуществляющий организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции, государственно-властные полномочия и юридически значимые действия.

Структура государственного органа разрабатывается от центра принятия решений. В первую очередь необходимо проанализировать совокупность необходимых функций, а потом ставить конкретный план формирования организационной структуры.

Последовательность разработки структуры такова:

1. Орган делится на широкие блоки подразделений по горизонтали в соответствии с важнейшими направлениями деятельности по реализации его стратегии.
2. Устанавливается соотношение полномочий различных должностей. При этом руководство производит дальнейшее деление на более мелкие организационные звенья, чтобы эффективнее использовать специализацию и избежать перегрузки руководства.
3. Определяются должностные обязанности как совокупность определенных задач и функций, и поручается их выполнение конкретным лицам.

ТЕМА 8. Государственный аппарат и государственные органы в системе государственного управления.

1. Понятие и структура государственного аппарата
2. Понятие и классификация государственных органов

1. Понятие и компоненты организационной структуры государственного управления

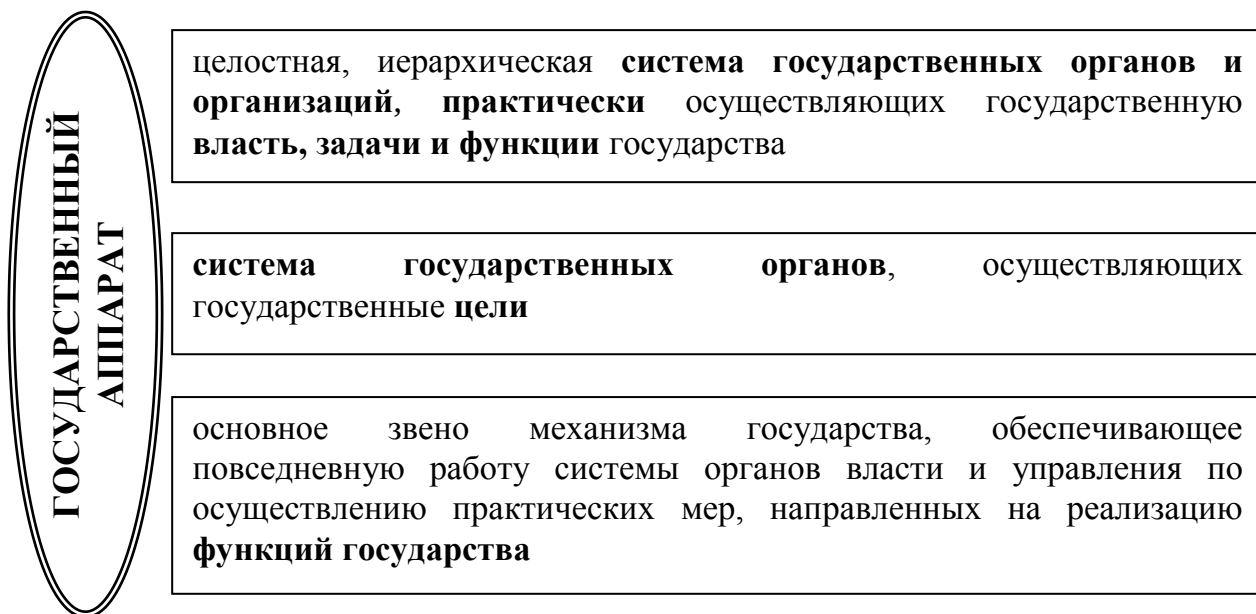
Скоординированную и слаженную работу системы государственного управления обеспечивают организационные структуры государственного аппарата разного уровня.

Государственный аппарат является основным звеном в системе государственного управления, обеспечивает деятельность всей системы. Его структура отражает базовые задачи и функции государства и, в первую очередь, обеспечивает все исполнительно-распорядительные функции государства, взаимосвязи общества и государства.

Государственный аппарат (в узком смысле) – это совокупность административных органов, выполняющих исполнительно-распорядительные функции.

Государственный аппарат (в широком смысле) – целостная, иерархическая система государственных органов и организаций, практически осуществляющих государственную власть, задачи и функции государства.

Госаппарат обладает **властными полномочиями**, имеет **определенную компетенцию** и **сферу ответственности**, образуется в установленном законом порядке.



ПРИЗНАКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА

1) Представляет собой **целостную, иерархическую систему** государственных органов

2) Обладает **иерархической структурой**

3) **Реализует общественные функции государства**

4) Осуществляет **управляющие воздействия** на общественные процессы

5) Для осуществления властных полномочий располагает **орудиями принуждения**

ЭЛЕМЕНТЫ СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА

Государственные органы ветвей власти

Органы законодательной власти

- Общенациональный парламент;
- Надпарламентские органы;
- Законодательные органы субъектов федерации и политических автономий

Органы исполнительной власти

На государственном уровне:

- Монарх;
- Правительство;
- Монарх и правительство;
- Президент;
- Правительство;
- Президент и правительство;
- Республиканские органы управления

На местном уровне:

- назначенные чиновники общей компетенции (губернаторы, префекты, старосты и др.;
- территориальные подразделения республиканских органов;
- местные исполнительные органы и др.

Органы судебной власти

- Общегосударственные суды;
- Судебные органы субъектов федерации;
- Обслуживающие суды технические служащие (секретари судебных заседаний, канцелярия и др.);
- Следственные судьи, не входящие в состав судебного корпуса;
- Прокуроры при судах;
- Судебные коменданты, приставы, обеспечивающие порядок судебных заседаний и др.

Государственные органы особого статуса

- Прокуратура

- Центральный (Национальный) банк;
- Экономический и социальный совет;
- Высший совет магистратуры;
- Консультативный совет и др.

- Омбудсмены (уполномоченные парламента):
- по правам человека;
- по соблюдению правопорядка в армии;
- по охране окружающей среды и др;
- Генеральные контролеры, генеральные ревизоры, генеральные атторнеи и др.

- Избирательные органы:
- избирательные трибуналы;
- избирательный регистр;
- избирательные комиссии (центральные, комиссии субъектов федерации)

2. Понятие и классификация государственных органов

Важнейшим элементом организационной структуры государственного управления является государственный орган. *Государственный орган – это единичная структура власти (гражданин, коллектив, группа граждан) наделенная государственно-властными полномочиями для осуществления закрепленных за ним целей и функций.*

Государственный орган представляет собой разновидность организации (коллектива людей, объединенных в своей деятельности общими целями и задачами) и часть организационной структуры государственного аппарата. Он обеспечивает определенный вид государственной деятельности, выполняет определенные функции и задачи, имеет свои структурные особенности.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ОРГАН – ЭТО

учрежденное в установленном законом порядке образование, выполняющее от имени государства какую-либо одну или несколько функций, обладающее организационным единством, собственной компетенцией и полномочиями

образованная в соответствии с Конституцией, иными законодательными актами организация, осуществляющая государственно-властные полномочия в соответствующей сфере (области) государственной деятельности

гражданин или коллектив граждан, наделенных государственно-властными полномочиями, уполномоченных государством на осуществление его задач и функций и действующих в установленном государством порядке

Существенным **признаком государственного органа** является *наличие государственно-властных полномочий*, которые выражаются в компетенции государственных органов и реализуются в их практической деятельности через принимаемые ими *управленческие решения*. Опираясь на силу государства, они осуществляют свою деятельность, которая облекается в различные формы. В соответствии с видами деятельности государственные органы выполняют **функции** различного характера: *нормотворческую, исполнительную и распорядительную*, что обуславливает их специализацию.

Для **характеристики** государственного органа следует отметить следующее:

- орган государства – это *элемент организационной структуры* государства, наделенный *властью*;
- орган осуществляет от имени государства выполнение определенных *задач и функций*;
- государственный орган имеет свою *организационную структуру, территориальный масштаб деятельности, компетенцию*;
- несет *ответственность* перед государством за свою деятельность.

ПРИЗНАКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОРГАНА

1) Является самостоятельным звеном государственного аппарата

5) Имеет определенную структуру

2) Образуется в установленном государством порядке

6) Обладает определенной компетенцией и полномочиями

3) Выполняет от имени государства определенные задачи и функции

7) Располагает необходимыми финансовыми и материальными ресурсами

4) Обладает государственно-властными полномочиями

8) Несет ответственность перед государством

В пределах своих полномочий государственные органы **самостоятельны, взаимодействуют между собой, сдерживают и уравнивают друг друга** (Конституция Республики Беларусь).

Структура и виды органов того или иного уровня устанавливаются в зависимости от формы государственного устройства и формы правления.

Каждый государственный орган имеет свою внутреннюю структуру – внутреннее устройство, которое зависит от положения органа в иерархической системе управления.

Совокупность национальных, региональных и местных государственных

Отличительными особенностями системы органов государственного управления являются:

- ее *организационная упорядоченность* – все государственные органы выстроены по строгой иерархии;

- все государственные институты системы *узаконены*, их деятельность регламентирована соответствующими нормативными актами;
- каждый орган имеет *определенный статус*, т.е. свое предназначение, роль и место в системе;
- каждый орган имеет свои *компетенцию, полномочия*, выполняет определенные *функции*.

И если государство представляет собой институт, воплощающий общую волю, общий интерес всех граждан, то **государственный орган – это специальное образование, официально созданное государством и имеющее свою сферу деятельности.**

Статус, компетенция, функции и полномочия каждого государственного института устанавливаются Конституцией страны и соответствующими законами.

Систему государственных органов можно представить через две **основные подсистемы** (условно назовем их А и Б), каждая из которых формируется на национальном, региональном и местном уровнях **Подсистема А**, национального уровня образуется на основе конституции страны. Фактически – это политическая организация общества, основное предназначение которой состоит в управлении делами всего общества и государства, определении стратегии, целей и задач его развития.

Подсистема Б включает исполнительно-распорядительные органы и формируется на основе решений государственных институтов подсистемы А.

К государственным органам подсистемы А относятся:

- глава государства;
- представительные и законодательные органы;
- правительство;
- судебные органы: Конституционный суд, Верховный суд;
- органы специального назначения.

Государственные органы **регионального уровня** создаются на основе конституций и уставов субъектов федеративного государства: представительные законодательные органы субъектов, администрация субъектов (президенты, мэры, губернаторы).

В федерациях государственные органы на местном уровне создаются на основе конституций и уставов субъектов федерации. **В унитарных государствах** – на основе общей конституции.

Государственные органы подсистемы Б создаются на основе законов, указов Президента, постановлений Правительства и администрации соответствующего уровня. Они отличаются от других органов назначением и содержанием своей деятельности, ее характером. Это исполнительно-распорядительные органы. Каждый орган имеет свою организационную структуру, территориальный масштаб деятельности, компетенцию, полномочия.

Правовой статус органов госуправления подсистемы Б определяется следующими основными положениями:

- они осуществляют свою деятельность на основе конституции и принятых в соответствии с ней законов;
- в процессе осуществления исполнительно-распорядительной деятельности они используют правовые средства нормотворческого, оперативно-исполнительного (распорядительного) и юрисдикционного (правоохранительного) характера;
- все они подотчетны и подконтрольны органам государственной власти;

– каждый нижестоящий орган управления подчиняется и подконтролен по вертикали соответствующему вышестоящему органу.

К государственным органам подсистемы В относятся:

– администрация главы государства;
– институт полномочных представителей президента (в некоторых странах);

– аппарат парламента;
– аппарат правительства;
– министерства, комитеты и другие органы исполнительной власти;
– аппарат судов, Генеральной прокуратуры.

В федеративных государствах выделяют:

на региональном уровне:

– органы управления субъектами федерации;
– подразделения федеральных органов власти, их территориальные структуры.

на местном уровне – аппарат муниципальной службы, обеспечивающий функционирование органов местного управления.

Исполнительные органы можно классифицировать по ряду признаков и, прежде всего, в зависимости от государственного устройства, правовых основ образования, характера компетенции, порядка разрешения подведомственных вопросов.

С учетом **территориального масштаба** органы государственного управления подразделяются на **центральные и местные**. Исполнительная деятельность центральных органов распространяется на территорию всего государства. Местные – действуют в пределах административно-территориальных единиц.

По характеру компетенции выделяют:

– **органы общей компетенции**, ведающие всеми отраслями и сферами управления (**правительство**, региональная и муниципальная администрация). Они несут ответственность за положение дел в государстве, административно-территориальных единицах, руководят многими видами отраслевой и функциональной деятельности;

– **органы отраслевой компетенции** – осуществляют руководство подчиненными им отраслями, обеспечивают выполнение задач, стоящих перед этими отраслями, например, Министерство связи и т.д.;

– **органы межотраслевой компетенции** – выполняют общие специализированные функции для всех или большинства отраслей и сфер управления, имеющих межотраслевое значение.

По порядку разрешения подведомственных вопросов выделяются две группы органов – **коллегиальные и единоначальные**.

Коллегиальные органы – это организационно и юридически объединенные группы лиц, которым принадлежит приоритет в принятии решений по всем вопросам компетенции данных органов. Решения принимаются большинством голосов их членов с персональной ответственностью за их исполнение.

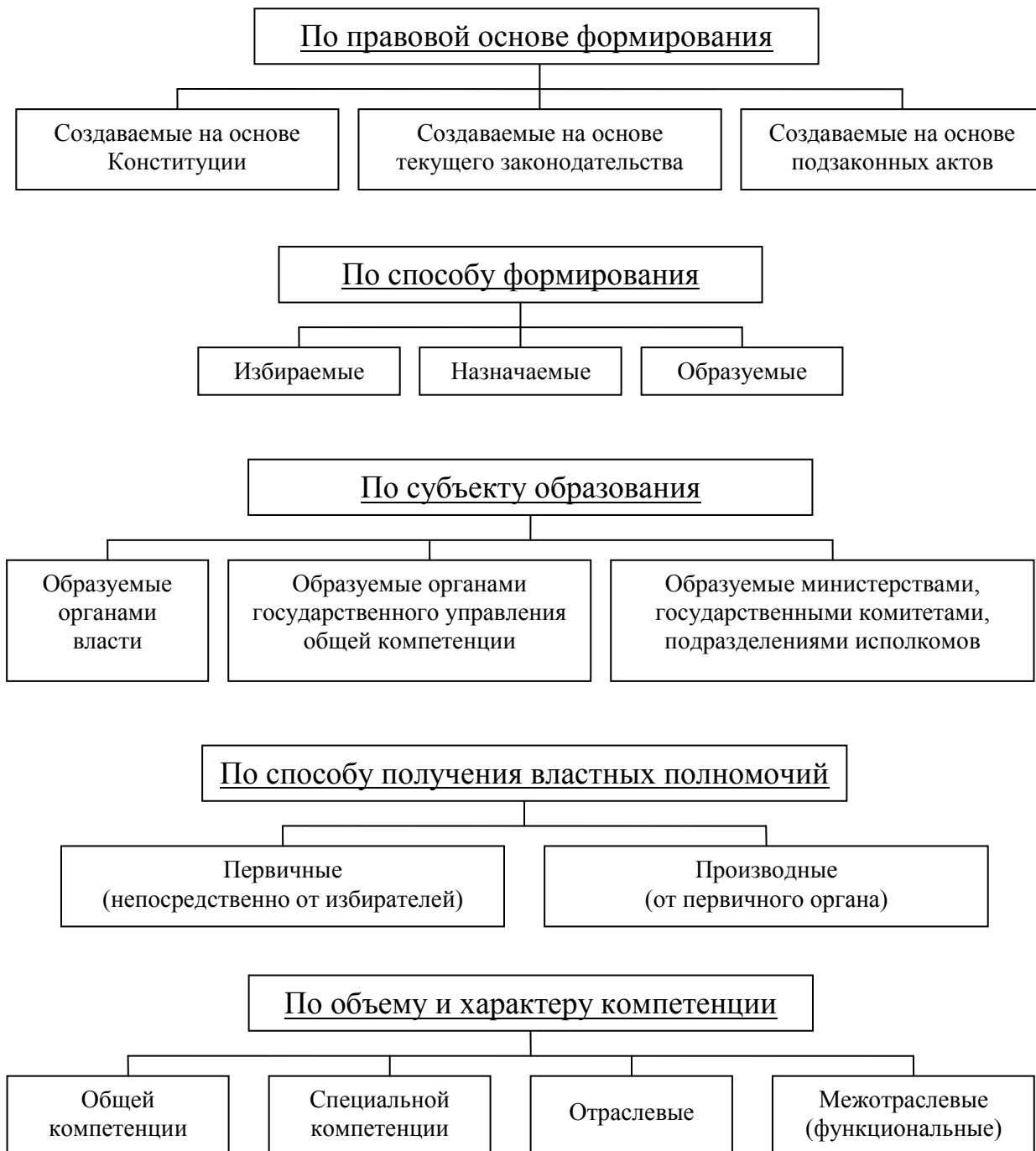
Единоначальные органы – это те, в которых решающая власть по всем вопросам их компетенции принадлежит возглавляющему данный орган руководителю.

По источнику финансирования органы управления можно сгруппировать следующим образом:

– *бюджетные*, не связанные с производственной деятельностью и финансируемые из бюджета;

– *осуществляющие хозяйственную, коммерческую деятельность*, связанную с производством материальных ценностей или оказанием платных услуг и получающих прибыль.

КЛАССИФИКАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ





ТЕМА 9. Система высших органов государственной власти в Республике Беларусь.

1. Организация государственной власти в Республике Беларусь на основе перспективной модели развития
2. Место и роль Главы государства в государственном управлении. Полномочия, функции и деятельность Президента Республики Беларусь
3. Законодательная власть в системе государственного управления. Структура, основные принципы деятельности Парламента Республики Беларусь
4. Сущность и признаки исполнительной власти в государственном управлении. Совет Министров Республики Беларусь: компетенция, структура, порядок его формирования и деятельности, задачи, функции
5. Судебная власть в Республике Беларусь
6. Функции и задачи Прокуратуры Республики Беларусь
7. Конституционные основы деятельности Комитета государственного контроля Республики Беларусь

1. Организация государственной власти в Республике Беларусь на основе перспективной модели развития

В соответствии с Конституцией Республики Беларусь 1994 года Республика Беларусь является унитарным демократическим социальным правовым

государством, которое обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику, а также защищает свою независимость и территориальную целостность, конституционный строй, обеспечивает правопорядок и законность.

Единственным источником государственной власти и носителем суверенитета является народ Республики Беларусь, осуществляющий свою власть непосредственно **через представительные и иные органы**. Государственная власть в стране реализуется на основе разделения на **законодательную, исполнительную и судебную**. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют, сдерживают и уравнивают друг друга.

Конституция является Основным законом Республики Беларусь. Ныне действующая Конституция была принята Верховным Советом Республики Беларусь 15 марта 1994 года. В дальнейшем изменения и дополнения в Конституцию вносились три раза (всегда путем референдума).

Опыт Беларуси убедительно показывает, что **рыночную экономику невозможно создать, не построив крепкого государства**.

Стратегической целью институциональных преобразований в Республике Беларусь является **создание системы институтов, необходимых для становления и развития рыночной экономики**, позволяющей решать задачи повышения уровня жизни людей, модернизации производства, сохранения как воспроизводственного потенциала природного комплекса, так и целостности и безопасности страны. Для реализации данной цели необходим длительный период.

2. Место и роль Главы государства в государственном управлении. Полномочия, функции и деятельность Президента Республики Беларусь.



В СОВРЕМЕННЫХ ОБЩЕСТВАХ
РОЛЬ ГЛАВЫ ГОСУДАРСТВА МОЖЕТ ИСПОЛНЯТЬ:

Монарх

Президент

Премьер-министр

ИНСТИТУТ
ПРЕЗИДЕНТУРЫ

Впервые был учрежден Конституцией США в 1787 г.

Первым Президентом был Джордж Вашингтон

Сегодня Президент возглавляет государства более, чем
в 150 странах мира

В суверенной Беларуси институт Президента был
учрежден Конституцией 1994 г.

В ЗАВИСИМОСТИ ОТ СПОСОБА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ
ГЛАВА ГОСУДАРСТВА МОЖЕТ БЫТЬ ПРЕДСТАВЛЕН:

Единоличным президентом



США, Российская Федерация,
Франция, Республика Беларусь

Единоличным монархом



Великобритания, Бельгия,
Дания, Швеция, Япония

Коллегиальным президентом



Президиум Верховного
представительства, президиум
республики и др. в странах социализма

Коллегиальным президентом



Объединенные Арабские Эмираты

Коллегиальным органом,
осуществляющим одновременно
полномочия главы государства и
правительства



Федеральный Совет в Швейцарии

Полномочия главы государства могут
быть разделены между единоличным
и коллегиальным органами



Председатель Республики и
Постоянный Комитет Всекитайского
собрания народных представителей
КНР

СПОСОБЫ ИЗБРАНИЯ ПРЕЗИДЕНТА

Народом	⇒	Австрия, Ирландия, Мексика, РБ, РФ, Франция
Парламентом	⇒	Венгрия, Греция, Израиль, Молдова, Турция, Чехия
Парламентскими коллегиями	⇒	Германия, Италия, Индия
Правительством	⇒	Швейцария
Коллегиями выборщиков	⇒	США

Глава государства в Республике Беларусь — Президент республики, избираемый на 5 лет непосредственно народом Республики Беларусь. Правовой статус Президента Республики Беларусь определен в разделе IV главы 3 действующей Конституции Республики Беларусь (ст. 79, 89).

ПРЕЗИДЕНТОМ РБ МОЖЕТ БЫТЬ ИЗБРАН

гражданин РБ по рождению

не моложе 35 лет

обладающий избирательным правом

постоянно проживающий в РБ не менее 10 лет непосредственно перед выборами

ПОРЯДОК ИЗБРАНИЯ ПРЕЗИДЕНТА РБ

Кандидаты на должность Президента РБ выдвигаются гражданами РБ в количестве не менее 100 тысяч путем сбора подписей избирателей

Выборы назначаются Палатой Представителей Национального Собрания РБ не позднее чем за 5 месяцев и проводятся в воскресенье не позднее чем за 2 месяца до истечения срока полномочий предыдущего Президента РБ

Считается избранным, если за него проголосовало более половины граждан РБ, принявших участие в голосовании при условии:

- а) выборы были признаны действительными;
- б) в голосовании приняло участие более половины граждан, включенных в список избирателей.

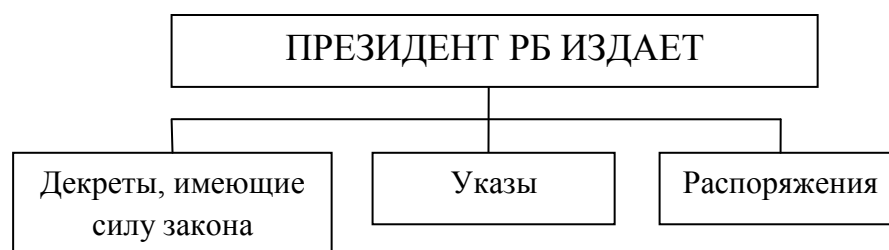
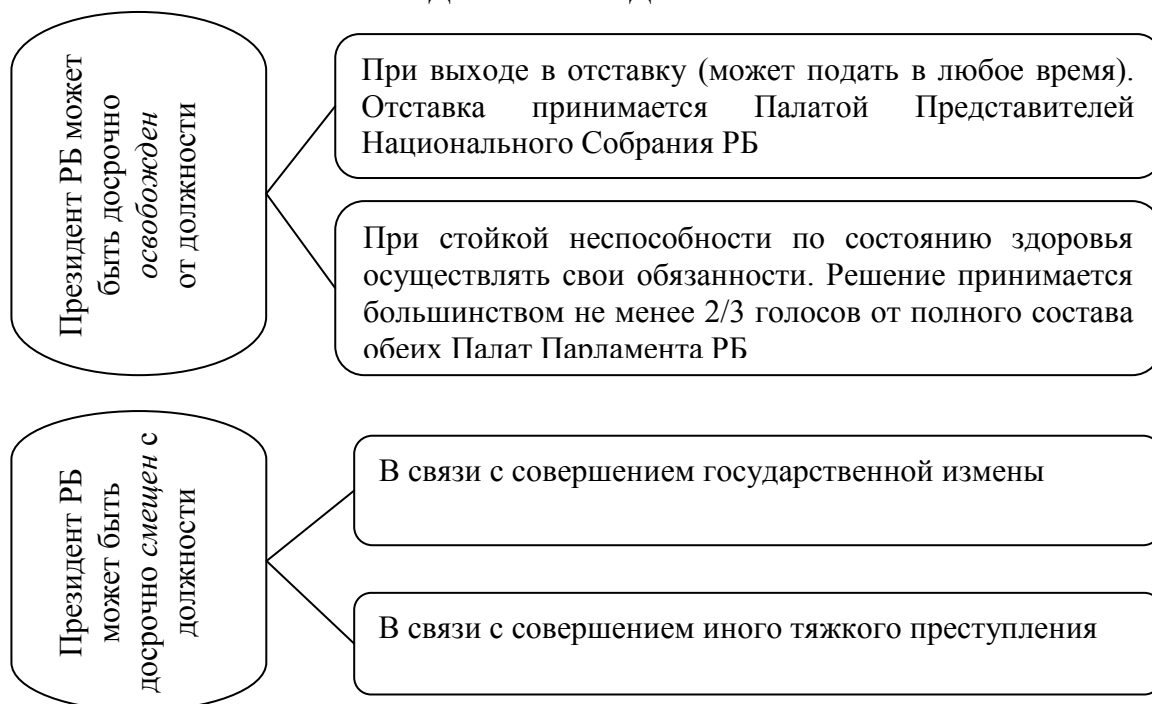
В противном случае выборы будут признаны несостоявшимися.

Вступает в должность после принесения присяги

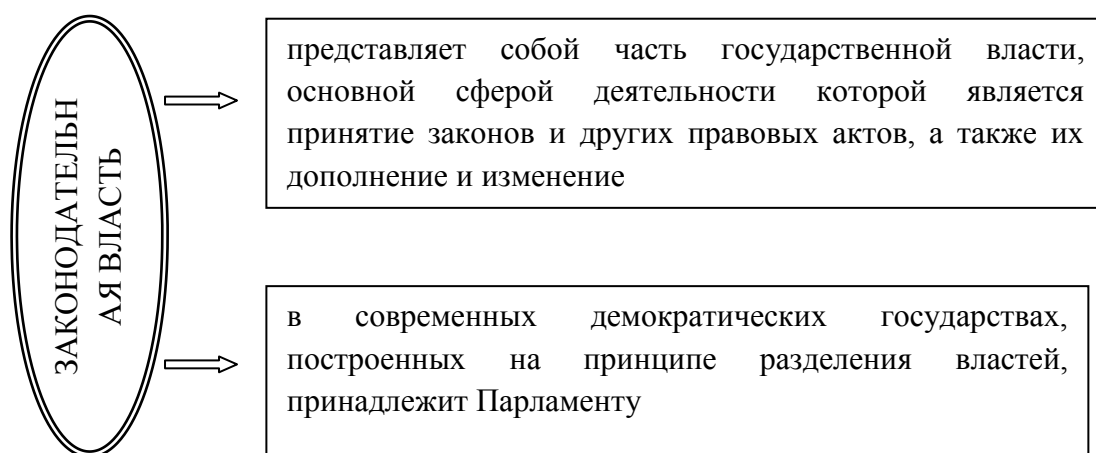
Срок полномочий – 5 лет

Президент является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Он олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики, представляет страну в отношениях с другими государствами и международными организациями. Президент принимает меры по охране суверенитета республики, ее национальной безопасности и территориальной целостности, обеспечивает политическую и экономическую стабильность, преемственность и взаимодействие органов государственной власти, осуществляет посредничество между органами государственной власти. Президент обладает неприкосновенностью, его честь и достоинство охраняются законом (**ст. 79 Конституции**).

ДОСРОЧНОЕ ОСВОБОЖДЕНИЕ И СМЕЩЕНИЕ ПРЕЗИДЕНТА РБ С ДОЛЖНОСТИ



3. Законодательная власть в системе государственного управления. Структура, основные принципы деятельности Парламента.



ИНСТИТУТ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Родиной современного парламентаризма является Англия, где в 1215 г. в соответствии с Великой хартией вольности королевская власть была ограничена собранием крупнейших феодалов, высшего духовенства и представителей графств

Формирование современного института парламента началось во второй половине XVIII – первой половине XIX веков и связано с формированием представительной демократии в странах Западной Европы

В царской России первое учреждение парламентского типа – Государственная Дума возникла в ходе Первой русской революции на основе царского манифеста от 17 октября 1905 г.

Впервые в истории суверенной Беларуси Парламент был учрежден Конституцией 1994 г.

Парламент – высший выборный законодательный орган власти, осуществляющий представительство основных социально и политически активных групп населения

ВИДЫ ПАРЛАМЕНТА В ЗАВИСИМОСТИ ОТ СТРУКТУРЫ

Однопалатный
Парламент

Двухпалатный
Парламент

СПОСОБЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПАРЛАМЕНТА

Однопалатный Парламент и
нижняя палата
двухпалатного Парламента

Прямые выборы

Прямые выборы

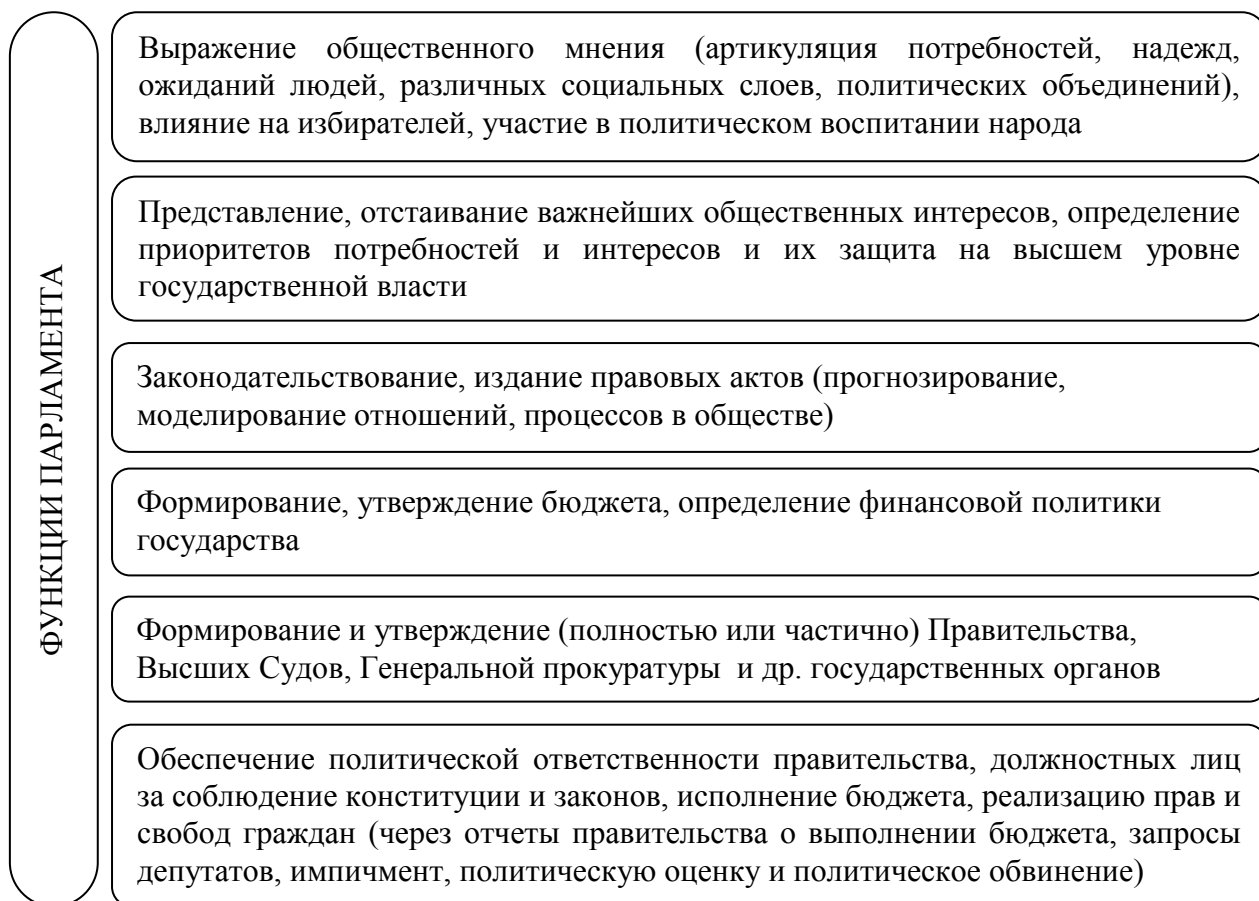
Косвенные выборы

Назначение

Смешанный способ

Феодалный способ на основе
принадлежности к дворянскому
титулу

Верхняя палата
двухпалатного парламента



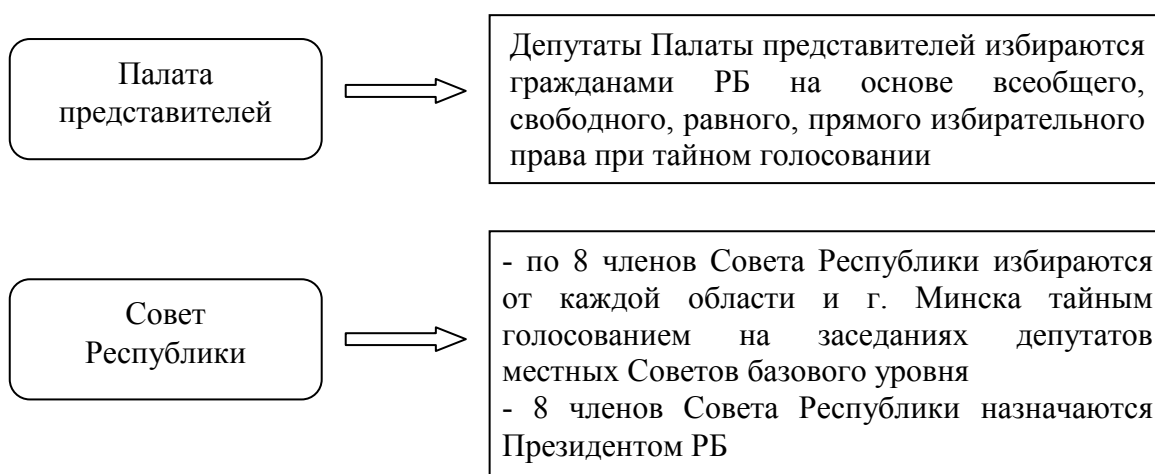
Парламент — это общегосударственный представительный орган, главная функция которого заключается в **осуществлении законодательной власти**.

В Республике Беларусь представительным и законодательным органом является Парламент — Национальное Собрание Республики Беларусь. Этот институт государственной власти регламентируется Конституцией Республики Беларусь, которая определяет статус Парламента как представительного и законодательного органа. Срок полномочий Парламента — 4 года. Продлены они могут быть только в случае войны.

Парламент Республики Беларусь в своей деятельности руководствуется Конституцией Республики Беларусь, Законом Республики Беларусь от 8 июля 2008 г. № 370-З «О Национальном собрании Республики Беларусь», Законом Республики Беларусь от 4 ноября 1998 г. № 196-З «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь», Регламентами палат.



ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ ПАЛАТ ПАРЛАМЕНТА РБ



4. Сущность и признаки исполнительной власти в государственном управлении. Совет Министров Республики Беларусь: компетенция, структура, порядок его формирования и деятельности, задачи, функции.



ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ
ВЛАСТЬ

представляет собой часть государственной власти, основной целью деятельности которой является исполнение и организация исполнения актов, принятых законодательным органом и решений вышестоящих органов власти

в узком юридическом смысле понимают как право и возможность субъектов управлять кем-либо, подчинять своей воле других людей, издавать акты, осуществлять организационную работу как совокупность полномочий

в политологическом смысле представляет собой подсистему государственной власти, образующую вместе с другими ее ветвями единый государственный организм и вырабатывающую управленческие решения под их влиянием

ПРИЗНАКИ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ

Наличие единой вертикали органов власти (наличие жесткой иерархической структуры)

Административное подчинение нижестоящих органов вышестоящим

Подзаконность – все действия и акты органов исполнительной власти основаны на законе и направлены на исполнение закона

Универсальность – действие осуществляется непрерывно и везде, на всей территории государства

Предметный характер деятельности – решает конкретные вопросы

Формирование путем назначения

ФУНКЦИИ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Организация

Прогнозирование

Планирование

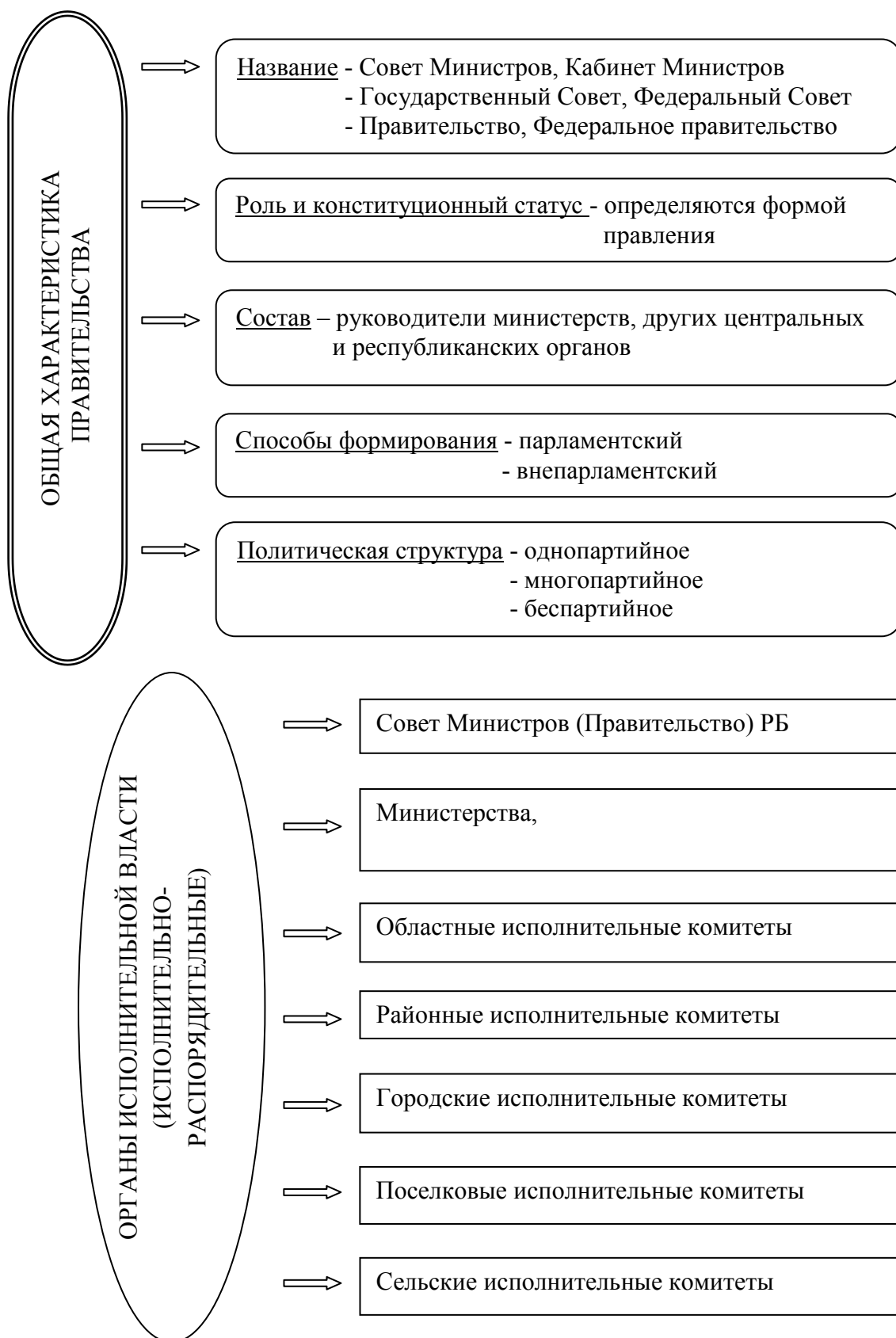
Методическое руководство

Учет

Контроль

Работа с кадрами

Правительство – коллегиальный орган, осуществляющий исполнительную власть, состоящий из руководителей министерств и центральных ведомств



Исполнительную власть в Республике Беларусь осуществляет **Правительство** – Совет Министров Республики Беларусь – центральный орган государственного управления.

Совет Министров Республики Беларусь действует на основании **Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь»**.

Совет Министров Республики Беларусь – Правительство Республики Беларусь является *коллегиальным центральным органом государственного управления Республики Беларусь, осуществляющим в соответствии с Конституцией Республики Беларусь исполнительную власть в Республике Беларусь и руководство системой подчиненных ему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, а также местных исполнительных и распорядительных органов.*

Правительство в своей деятельности **подотчетно Президенту** Республики Беларусь и **ответственно перед Парламентом** Республики Беларусь.

Правительство **слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом** Республики Беларусь.

Согласно вышеупомянутому Закону, а также Указу Президента РБ № 289 от 05.05.2006 г. в **состав Совета Министров Республики Беларусь** входят:

1. Премьер-министр Республики Беларусь,
2. Глава Администрации Президента Республики Беларусь,
3. Председатель Комитета государственного контроля,
4. Председатель Правления Национального банка Республики Беларусь,
5. заместители Премьер-министра Республики Беларусь,
6. министры,
7. председатели государственных комитетов,
8. Руководитель Аппарата Совета Министров Республики Беларусь,
9. Председатель Президиума Национальной академии наук Беларуси,
10. Председатель Национального статистического комитета,
11. Председатель Правления Белорусского республиканского союза потребительских обществ.

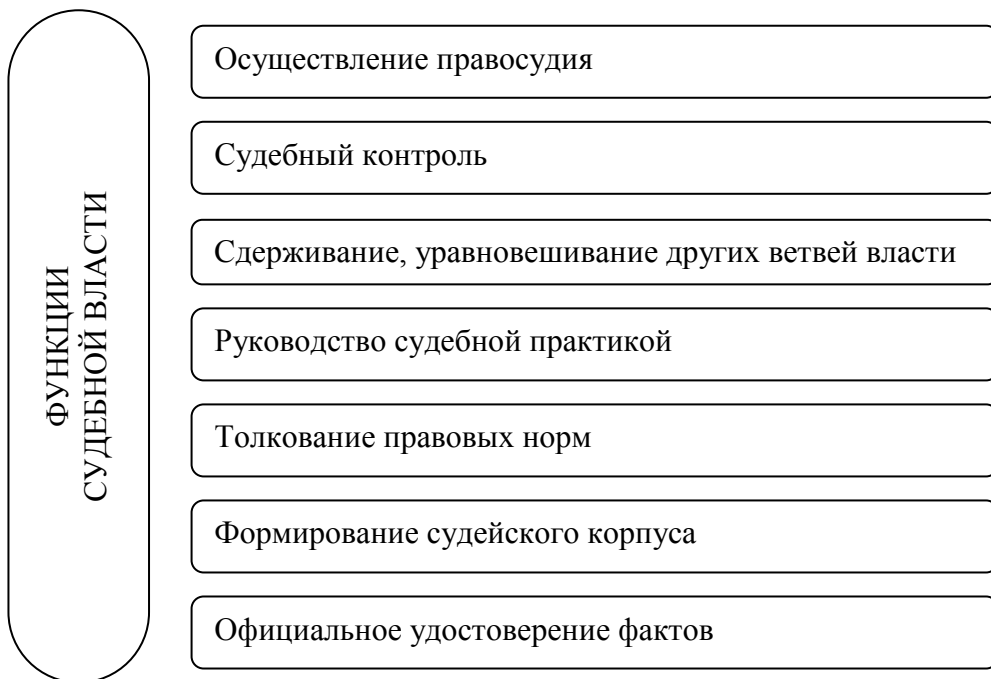
5. Судебная власть в Республике Беларусь.

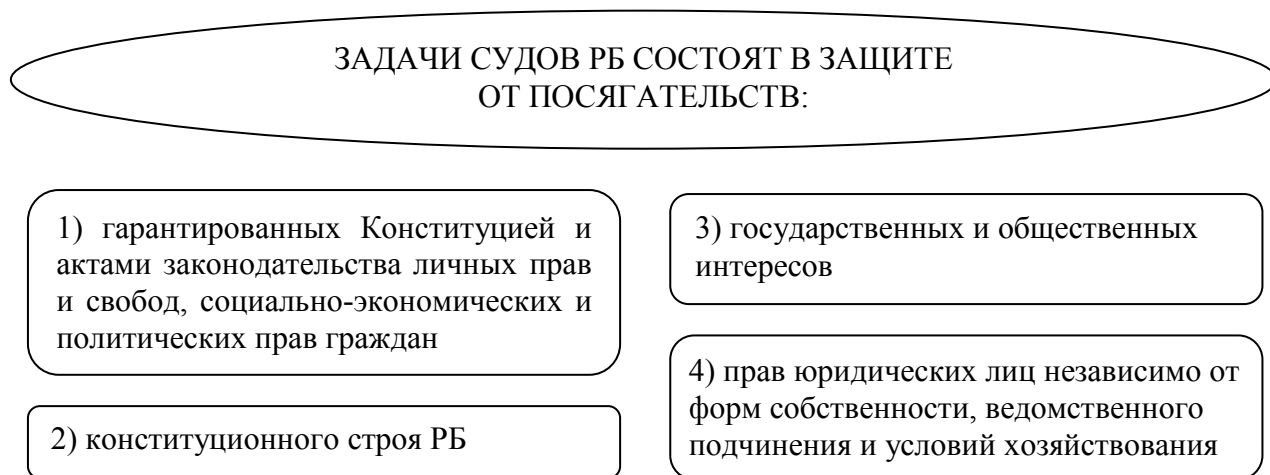
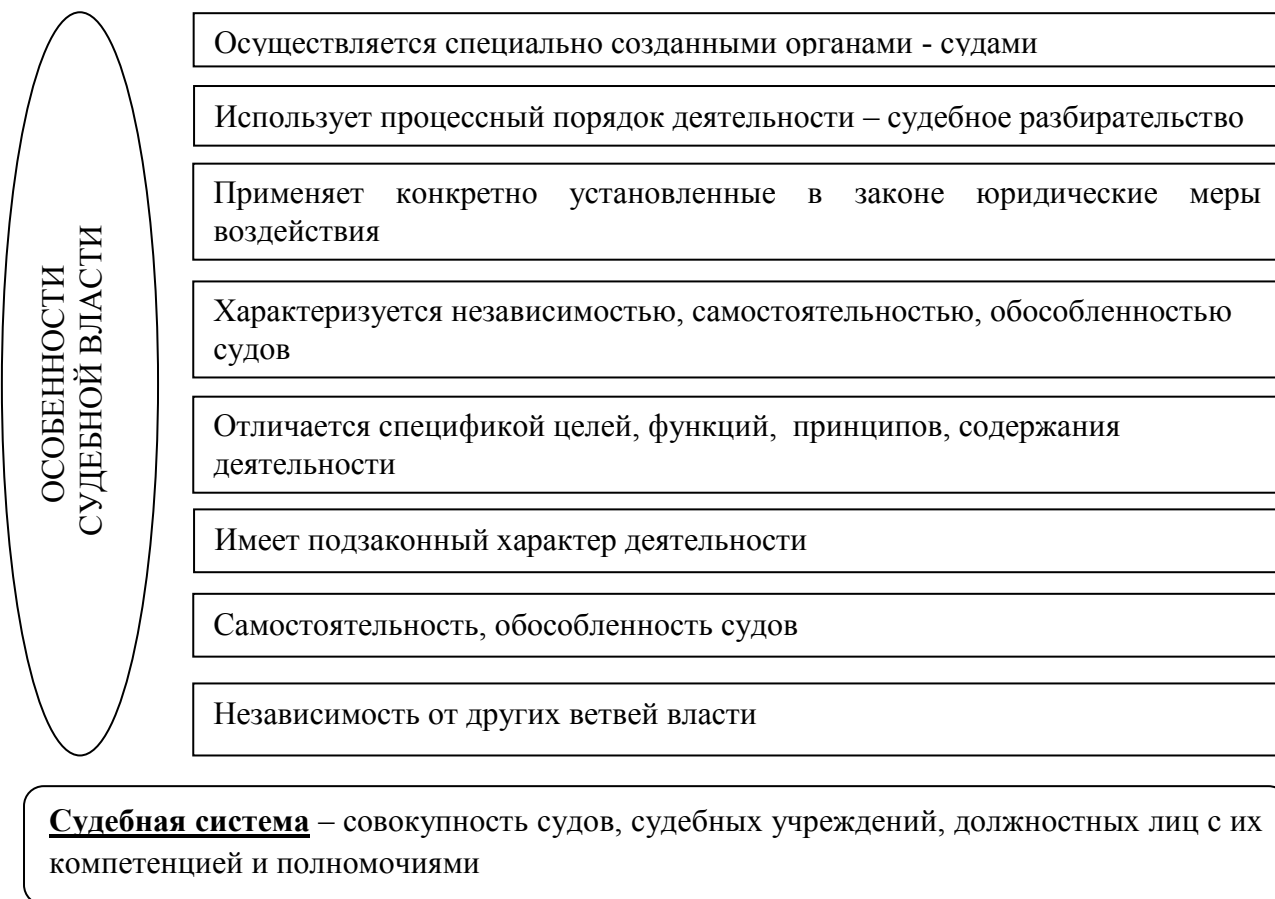
СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

это право, возможность и способность специально создаваемых учреждений – судов оказывать воздействие на поведение людей и социальные процессы конкретно определенными юридическими мерами, установленными законами

представляет собой часть государственной власти, основной целью деятельности которой является восстановление нарушенного права, обеспечение торжества закона, прав и свобод человека, законных интересов юридических лиц, социальных ценностей и благ

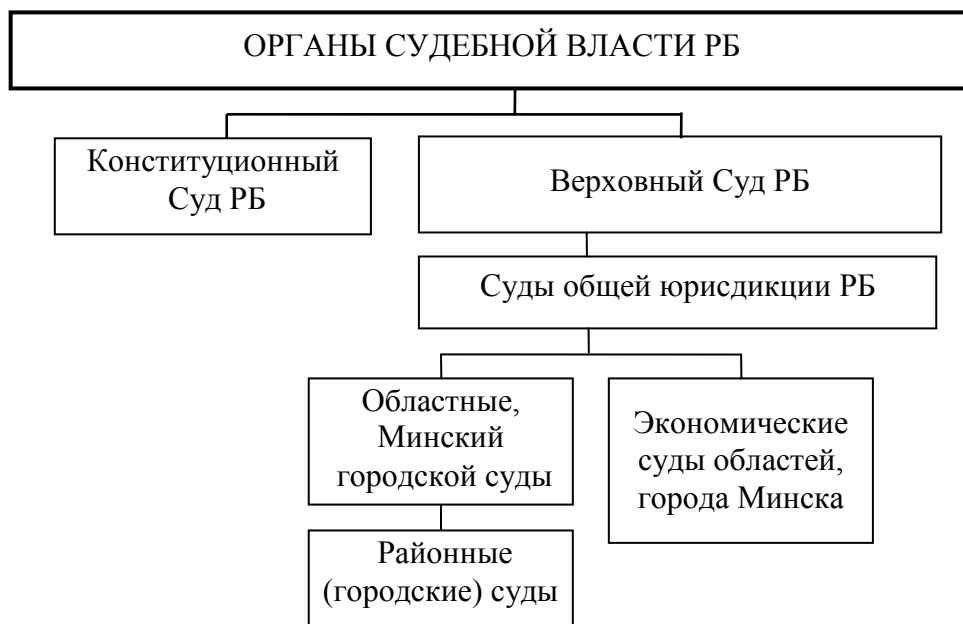
это правоприменительная (юрисдикционная) деятельность по разрешению правовых споров и социально значимых конфликтов (преступных посягательств), а также судебный контроль за правовым содержанием нормативных актов





Судебная власть в Республике Беларусь принадлежит судам. Система судов строится на **принципах территориальности и специализации**. Судостроительство в Республике Беларусь определяется законом. Образование чрезвычайных судов запрещается.

Дела в судах рассматриваются **коллективно**, а в предусмотренных законом случаях – **единолично** судьями.



ВИДЫ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ РБ





6. Функции и задачи Прокуратуры Республики Беларусь.

Важнейшим правоохранительным институтом в Беларуси остается **Генеральная прокуратура**, на которую Конституция (ст. 125) возлагает **надзор** за *точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов*. Деятельность Прокуратуры регламентируется Конституцией и Законом Республики Беларусь «О прокуратуре Республики Беларусь» от 8 мая 2007 г. № 220-З.

Органы прокуратуры в РБ не относятся ни к одной из ветвей власти. Это самостоятельный вид государственных органов, осуществляющих от имени государства высший надзор за точным и единообразным исполнением нормативных правовых актов на территории РБ.

ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ РБ

составляют единую и централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РБ

осуществляют полномочия в пределах своей компетенции независимо от органов государственной власти и управления, должностных лиц, средств массовой информации, политических, иных общественных и религиозных объединений в соответствии с Конституцией и законами РБ

принимают меры по пресечению нарушений закона от кого бы они не исходили, восстановлению нарушенных прав и привлечению к установленной законом ответственности лиц, допустивших эти нарушения

взаимодействуют с другими правоохранительными органами в деле укрепления правопорядка

действуют согласно и открыто в той мере, в какой это не противоречит требованиям закона об охране прав и свобод личности, а равно государственной и иной охраняемой законом тайны



9. Конституционные основы деятельности Комитета государственного контроля Республики Беларусь.

Контроль в сфере государственного управления – проверка соблюдения законов, нормативных правовых актов, исполнения принятых решений, установления отклонений от целей и задач государственного управления и корректировка деятельности объектов управления

– аналитическая функция управления, которая представляет собой осуществляемый субъектом управления комплекс мер наблюдения за подготовкой, принятием и ходом реализации управленческих решений, а также проверки фактического состояния государственной организации (подразделения, сотрудника)

КОНТРОЛЬ НАПРАВЛЕН НА РЕШЕНИЕ
СЛЕДУЮЩИХ ЗАДАЧ:

1) повышение дисциплины и ответственности

3) совершенствование организационной структуры

2) стимулирование творческого подхода к работе

4) обеспечение точного соответствия формы решения и содержания исполнения

ПРИНЦИПЫ ПРОВЕДЕНИЯ КОНТРОЛЯ

Законодательное определение целей и задач государственного контроля, компетенции, функций, ответственности контролирующих органов

Независимость контролирующих органов

Соблюдение законности в действиях контролирующих организаций

Скоординированность деятельности контролирующих организаций

Регулярность проведения контроля

Высокий профессионализм проверяющих

Неотвратимость наказания виновных

Соизмеримости нарушений исполнительской дисциплины и мер воздействия

Обязательное расследование фактов нарушений и принятие соответствующих мер

Гласность результатов проверки

Единая методология проведения контроля

Организация обратной связи

Эффективность государственного контроля

ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К КОНТРОЛЮ

Объективность	беспристрастность тех, кто выполняет функции контроля
Действенность	незамедлительная реализация результатов контроля
Эффективность	реальная отдача результатов контроля, улучшение состояния организационной деятельности, предупреждение провалов и просчетов
Систематичность	контроль должен осуществляться на всех этапах управления и способствовать успешному решению задач, стоящих перед объектом государственного управления
Гласность	непременным условием успешной работы организации (подразделений, сотрудников) является доведение результатов контроля до проверяемых объектов управления

Государственный контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента, Парламента, Правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения, осуществляет **Комитет государственного контроля** (ст. 129 Конституции).

Деятельность КГК регламентируется Конституцией и Законом Республики Беларусь «О Комитете государственного контроля Республики Беларусь и его территориальных органах» от 1 июля 2010 г. № 142-3.

В его компетенцию также входит **контроль** за:

- *расходом средств республиканского и местного бюджетов на содержание государственного аппарата,*
- *соблюдением законодательства по вопросам аренды, разгосударствления, приватизации и отчуждения объектов государственной собственности,*
- *инвестиционной деятельности и т.д.*

Комитет государственного контроля обладает достаточно широкими полномочиями. В частности, он имеет **п р а в о**:

- получать от государственных органов и иных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей необходимую информацию и проводить проверки (ревизии) их деятельности;
- привлекать к участию в проверках (ревизиях) представителей правоохранительных, контролирующих и других государственных органов;

– направлять материалы проверок в соответствующие компетентные органы для рассмотрения и принятия необходимых мер;

– осуществлять производство по делам об административных правонарушениях и привлекать к ответственности (применять штрафные, экономические санкции) виновных должностных лиц и субъекты хозяйствования всех форм собственности и др.

Решения Комитета государственного контроля, его территориальных органов и должностных лиц могут быть обжалованы в судебном и ином, установленном законодательством порядке.

ТЕМА 10. Система республиканских исполнительно-распорядительных органов в Республике Беларусь.

1. Особенности системы республиканских исполнительно-распорядительных органов Республики Беларусь
2. Государственные органы управления административно-политической сферой в Республике Беларусь
3. Органы государственного управления национальной экономической системой
4. Органы государственного управления социальной сферой
5. Отраслевые органы государственного управления

1. Особенности системы республиканских исполнительно-распорядительных органов Республики Беларусь

Действующая система республиканских исполнительно-распорядительных органов сформирована **Указом Президента № 289 от 5 мая 2006 года «О структуре Правительства Республики Беларусь»** (последние изменения Указ Президента Республики Беларусь от 25 июля 2013 г. № 331) на основе функционального и отраслевого принципов и включает две ступени:

1. Министерства и государственные комитеты
2. Объединения юридических лиц, иные государственные организации, подчиненные Совету Министров Республики Беларусь.

Министерство Республики Беларусь, государственный комитет – это республиканский орган государственного управления (функциональный или отраслевой), проводящий государственную политику, осуществляющий регулирование и управление в определенной отрасли (сфере деятельности) и координирующий деятельность в этой отрасли (сфере) других республиканских органов государственного управления Республики Беларусь.

Председатели государственных комитетов по статусу являются **министрами**.

Министерства, государственные комитеты образуются Президентом Республики Беларусь, государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь, – Советом Министров Республики Беларусь с согласия Президента Республики Беларусь.

В центральных аппаратах министерств, государственных комитетов по решению Президента Республики Беларусь могут создаваться **департаменты**, являющиеся их структурными подразделениями с правами юридического лица.

Система республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь, построена на функциональном и отраслевом

принципах. Она обеспечивает регулирование важнейших сфер жизни общества и государства и включает:

- органы управления политико-административными процессами;
- органы управления экономическими процессами;
- органы управлений социальной сферой;
- отраслевые органы управления.

2. Государственные органы управления административно-политической сферой в Республике Беларусь

Административно-политическая сфера представляет собой комплекс, охватывающий вопросы обороны, безопасности государства, внешнеэкономической и внешнеполитической деятельности, обеспечения защиты прав и свобод личности, безопасности граждан.

Любое государство заинтересовано в обеспечении стабильности, правопорядка, искоренении преступности.

Государственное управление административно-политической сферой имеет ряд существенных особенностей. К ним относится то, что она **находится в основном в исключительном ведении государства**. Исключительными управленческими полномочиями в соответствии с Конституцией РБ обладает **Президент, парламент и правительство**.

Общее руководство системой обеспечения национальной безопасности осуществляет **Президент** Республики Беларусь, *реализует свои полномочия в сфере через Совет Безопасности и Совет Министров Республики Беларусь*.

Особая нагрузка по предупреждению правонарушений, противоправных посягательств на личность, собственность, общественный порядок лежит на **органах внутренних дел**, деятельность которых традиционно направлена *на защиту граждан, общественного порядка от любых форм противоправных посягательств*. Основным регламентирующий документ: Закон Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь».

Министерство внутренних дел – республиканский орган государственного управления, возглавляющий систему органов внутренних дел и внутренние войска Министерства внутренних дел, осуществляющий в пределах своих полномочий *регулирование и управление в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и координацию деятельности в этой сфере других республиканских органов государственного управления*.

Следственный комитет Республики Беларусь – единая и централизованная система государственных правоохранительных органов, являющихся органами предварительного следствия и осуществляющих полномочия в сфере досудебного уголовного производства.

Министерство юстиции Республики Беларусь является республиканским органом государственного управления и подчиняется Совету Министров Республики Беларусь, а по отдельным вопросам деятельности, предусмотренным законодательными актами Республики Беларусь, – непосредственно Президенту Республики Беларусь.

Основной документ – Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 октября 2001г. № 1605 «Об утверждении Положения о Министерстве юстиции Республики Беларусь».

Министерство иностранных дел Республики Беларусь является республиканским органом государственного управления и подчиняется Правительству Республики Беларусь.

В соответствии с Положением о Министерстве иностранных дел, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь, МИД проводит *государственную политику в сфере внешних связей и осуществляет координацию внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности нашей страны.*

Министерство обороны является республиканским органом государственного управления, осуществляющим руководство вооруженными силами, их подготовкой к выполнению задач по обеспечению военной безопасности и вооруженной защиты Республики Беларусь.

Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь (МЧС) является республиканским органом государственного управления, осуществляющим регулирование и управление в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и гражданской обороны, обеспечения пожарной, промышленной, ядерной и радиационной безопасности, ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, создания и обеспечения сохранности государственного и мобилизационного материальных резервов.

В структуру системы государственных органов, обеспечивающих **охрану государственной безопасности, таможенную политику** входят: Комитет государственной безопасности, Государственный таможенный комитет, Государственный пограничный комитет.

3. Органы государственного управления национальной экономической системой

Главная задача государственного управления в экономической сфере – обеспечение роста материального производства. В конечном счете, это делается для обеспечения потребностей людей. Процесс управления экономикой предполагает решение многих вопросов (обеспечение пропорциональности хозяйства, эффективность производства при меньших затратах ресурсов и т.д.).

В Республике Беларусь государственное управление экономической сферой жизни общества включает управление промышленностью, сельским хозяйством, транспортом, коммуникациями, строительством, финансами, кредитом и некоторыми другими сторонами жизни общества, примыкающими по ряду вопросов к экономике (например, экология).

Государственное управление в сфере экономики осуществляют центральные и местные органы государства, администрация учреждений (например, дирекции хозяйствующих субъектов, государственных предприятий и предприятий с долевым участием государства). Управляют экономикой и отдельные лица – государственные служащие различных рангов в соответствии с их полномочиями. Участие в государственном управлении экономикой могут принимать органы местного

самоуправления (если им переданы функции государственных органов), общественные объединения (путем консультаций и т.д.).

Центральными органами государственного управления в сфере экономики являются парламент, глава государства, правительство, определенная группа министерств, Национальный банк и др.

В систему **республиканских экономических органов** входят:

- Министерство экономики;
- Министерство финансов;
- Министерство труда и социальной защиты;
- Национальный статистический комитет;
- Министерство по налогам и сборам.

4. Органы государственного управления социальной сферой

В управлении социальной сферой участвуют практически **все органы государственного управления** на всех уровнях управленческой иерархии: законодательные, исполнительные, контролирующие, экономические, отраслевые, республиканские и местные органы управления и самоуправления. Активное участие в управлении принимают и **общественные формирования**: профессиональные союзы, общество потребителей, ассоциации предпринимателей и др. Они создают управленческие структуры и различные фонды, заключают соглашения с органами государственного управления в рамках социального партнерства.

Вместе с тем в Республике Беларусь созданы **специальные органы государственного управления социальной сферой**. Они сформированы на принципе комплексности, позволяющем охватить все объекты социальной сферы и обеспечить решение поставленных целей социального развития республики. Их деятельность направлена на достижение стабилизации уровня жизни и повышение трудовой мотивации населения, создание предпосылок для последующего роста благосостояния народа.

К государственным органам управления социальной сферой относятся:

- Министерство труда и социальной защиты населения;
- Министерство образования;
- Министерство здравоохранения;
- Министерство культуры;
- Министерство спорта и туризма;
- Министерство торговли;
- Министерство жилищно-коммунального хозяйства;
- Министерство архитектуры и строительства.

5. Отраслевые органы государственного управления

Отраслевыми республиканскими органами управления являются соответствующие министерства, комитеты, концерны, объединения, союзы, учреждения. Они регулируют деятельность важнейших комплексов и отраслей народного хозяйства республики: промышленности, топливно-энергетического комплекса, строительного комплекса, транспорта, связи и т.д. Обеспечивают выработку и реализацию отраслевой политики,

выбор приоритетов, размещение госзаказов, составление прогнозов и программ развития отраслей и т.д. Основные функции и деятельность отраслевого управления определяются исходя из специфики каждой отрасли, направлений ее реформирования.

К отраслевым органам республиканского управления относятся:

- Министерство промышленности;
- Министерство энергетики;
- Министерство сельского хозяйства и продовольствия;
- Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды;
- Министерство связи и информатизации;
- Министерство информации;
- Министерство транспорта и коммуникаций;
- Министерство архитектуры и строительства.

ТЕМА 11. Государственная служба как социально-политический институт.

1. Понятие и сущность государственной службы
2. Цели и функции государственной службы
3. Организация работы государственной службы в Республике Беларусь
4. Виды государственной службы
5. Государственные должности в системе государственной службы Республики Беларусь
6. Понятие и характеристика государственных служащих Республики Беларусь.
Классы государственных служащих Республики Беларусь

1. Понятие и сущность государственной службы.

Под **государственной службой** понимается профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов.

Государственный служащий в рамках полномочий по замещаемой должности всегда выступает от имени и по поручению государства.

Работники образования и медицины, а также служащие государственных предприятий в число государственных служащих не включаются.

Государственная служба — вид трудовой деятельности граждан Республики Беларусь, занимающих государственные должности в государственных и приравненных к ним в установленном законодательными актами порядке органах, осуществляемой в целях обеспечения выполнения функций государства через эти органы.

Государственная служба является формой реализации конституционного права граждан на труд. Все работы в аппарате государственной службы разделены, им соответствует классификация должностей, осуществляется строгий прием и продвижение по служебной лестнице. Благодаря упорядоченности государственной службы и отношений между руководителем и подчиненными, государственными служащими, политиками и гражданами достигается согласованность ее составных частей.

Организационные основы имеют свое правовое закрепление, и все действия осуществляются в строгом соответствии с правовыми нормами.

2. Цели и функции государственной службы

Цели государственного управления и государственной службы в целом совпадают и могут включать:

государственно-политические:

выполнение конституционных требований о государственной поддержке социальной сферы;

исполнение и обеспечение полномочий государства и его органов;

реализация обязательств государства по обеспечению определенного уровня жизни, удовлетворению материальных и духовных потребностей людей;

обеспечение благосостояния общества;

экономические:

повышение эффективности государственного регулирования экономики;

управление от имени государства государственной собственностью;

снижение затрат на содержание государственного аппарата.

социальные:

решение общегосударственных задач управления;

выполнение публичных дел;

практическое осуществление функций государства;

создание условий для связи государственного аппарата с народом;

правовые, нормативные:

обеспечение соблюдения законодательства страны;

создание правовых условий для нормального функционирования государственного аппарата;

совершенствование норм, стандартов, правил регулирования состава государственного аппарата, продвижения по службе;

организационные:

организационно-техническое обеспечение деятельности органов государственной власти;

профессионализация государственного аппарата, организация учебы;

приведение структуры государственного аппарата в соответствие с задачами государственной службы;

формирование и развитие организационной культуры государственной службы.

Основные **функции** государственной службы следующие:

выполнение положений законодательства;

обеспечение реализации прав и законных интересов физических и юридических лиц, органов местного публичного управления;

организация и обеспечение эффективной деятельности органов публичной власти в соответствии с их целями, задачами и компетенцией, предусмотренными законодательством.

3. Организация работы государственной службы в Республике Беларусь

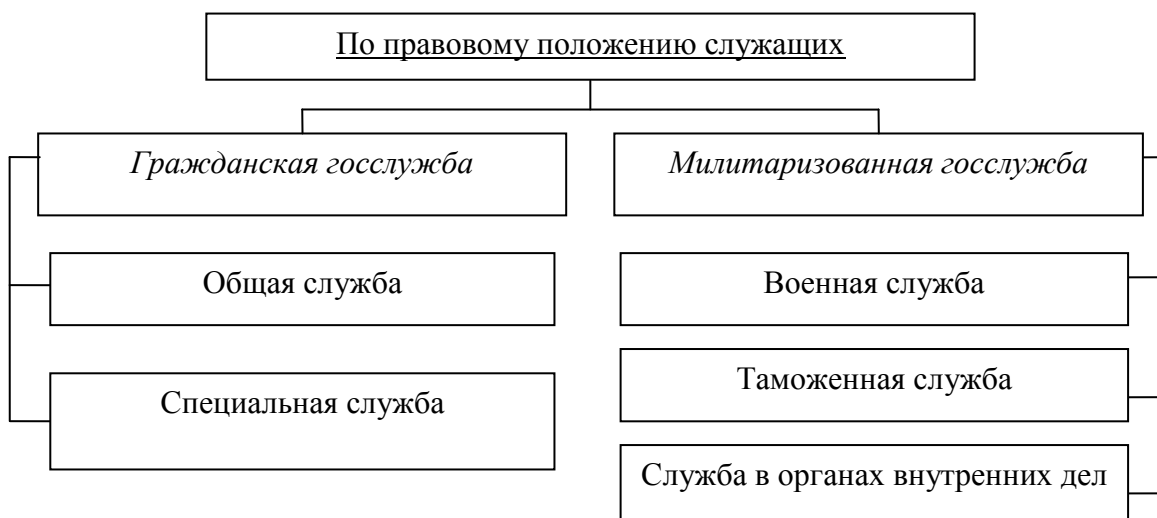
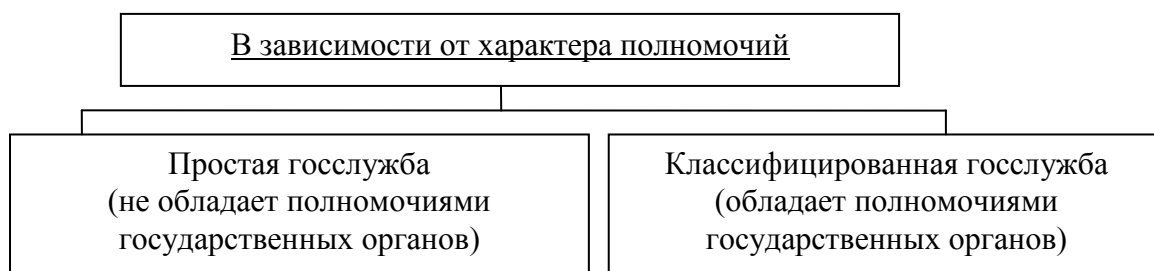
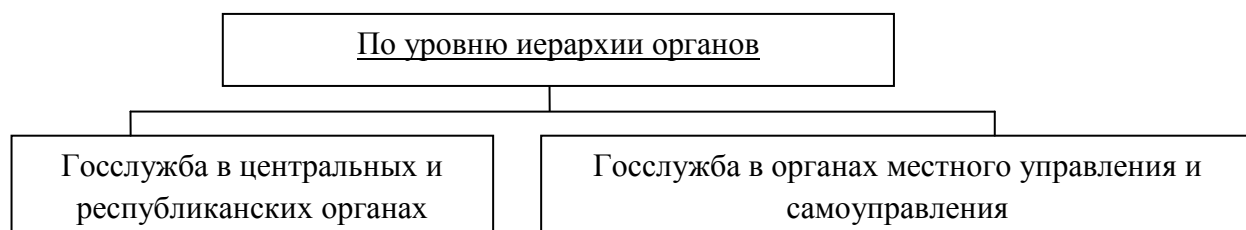
Правовую основу государственной службы в Республике Беларусь составляют Конституция Республики Беларусь, Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-3 «О государственной службе в Республике Беларусь», Указ Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2001 г. № 644 «Об утверждении кадрового реестра главы государства Республики Беларусь», Указ Президента Республики Беларусь от 26 июля 2004 г. № 354 «О государственной службе в Республике Беларусь» и иные законодательные акты.

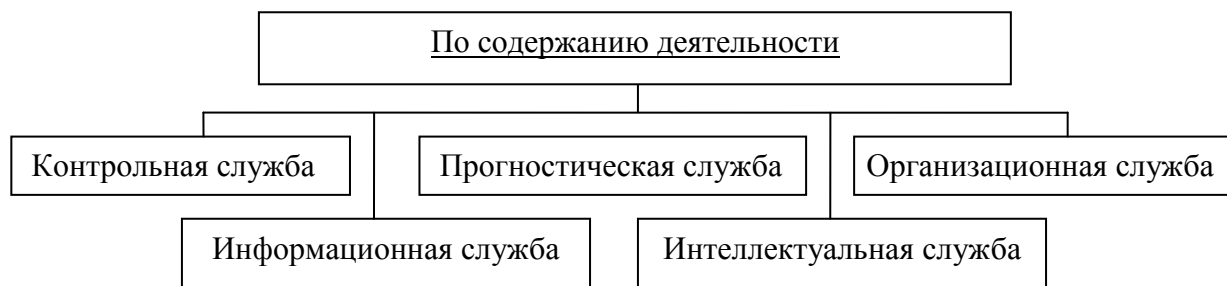
Государственный служащий должен соответствовать следующим критериям: быть гражданином Республики Беларусь; иметь соответствующие полномочия; выполнять служебные обязанности за денежное вознаграждение из средств республиканского или местных бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования; занимать в установленном законодательством порядке государственную должность, которая предусмотрена Конституцией Республики Беларусь, Законом о госслужбе или иными законодательными актами, либо должность, учрежденную в установленном порядке как штатную единицу государственного органа, осуществляющего государственно-властные полномочия в определенной сфере государственной деятельности.

Сущность государственной службы раскрывают п р и н ц и п ы, лежащие в ее основе. Они делятся на общие (конституционные), специальные и специфические (отражают специфику службы в тех или иных госорганах — суде, прокуратуре, таможне, МВД и др.):

- верховенство Конституции Республики Беларусь;
- служение народу Республики Беларусь;
- законность и гласность;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина, гарантии их реализации;
- гуманизм и социальная справедливость;
- единство системы государственной службы и ее дифференциация исходя из концепции разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- профессионализм и компетентность государственных служащих;
- подконтрольность и подотчетность госслужащих, персональная ответственность за неисполнение либо за ненадлежащее исполнение ими своих служебных обязанностей;
- добровольность поступления граждан на государственную службу;
- равный доступ граждан к любым должностям в государственной службе и продвижение по государственной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;
- стабильность государственной службы в целях обеспечения преемственности власти;
- экономическая, социальная и правовая законность государственных служащих.

4. Виды государственной службы

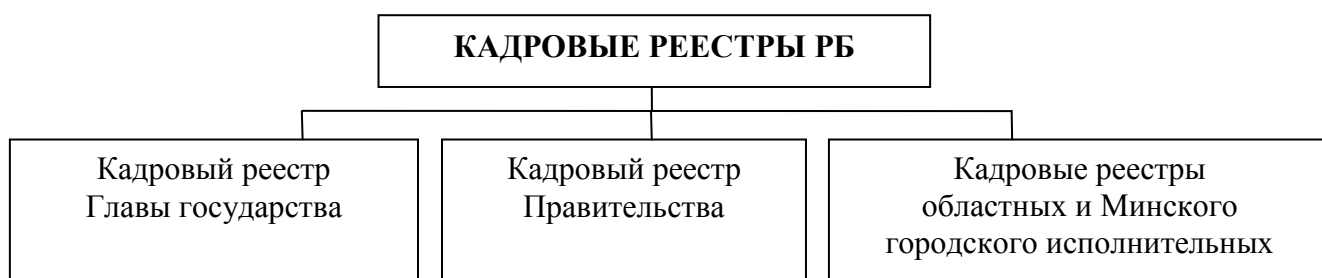




5. Государственные должности в системе государственной службы Республики Беларусь

Государственная должность – это должность, предусмотренная Конституцией РБ, иными законодательными актами, либо должность, учрежденная в установленном законодательством порядке как штатная единица государственного органа с определенным для занимающего ее лица кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного государственного органа

Кадровый реестр государственных должностей – это система учета государственных должностей государственных органов РБ



ВЕДЕНИЕ КАДРОВЫХ РЕЕСТРОВ РБ ВКЛЮЧАЕТ

1. Утверждение перечней государственных должностей

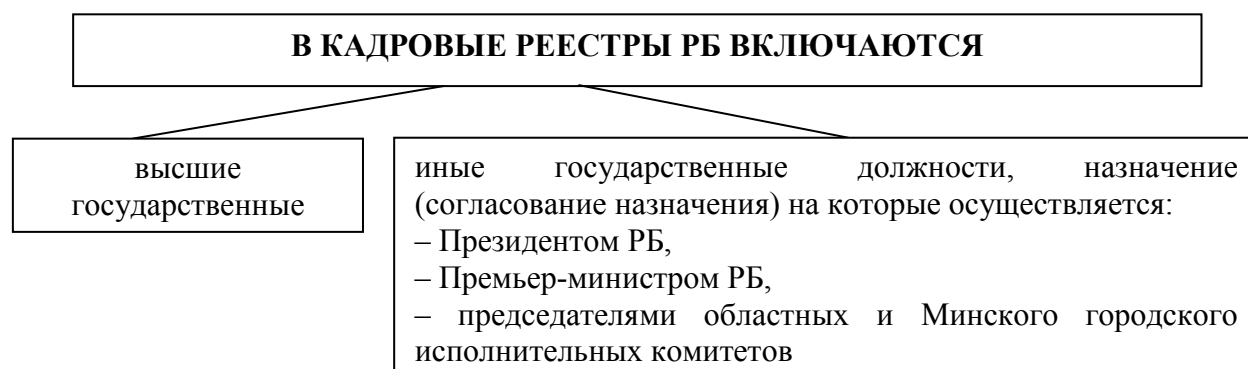
осуществляется Президентом РБ, Премьер-министром РБ, председателями областных и Минского городского исполнительных комитетов

2. Сбор и изучение данных о кандидатах на государственные должности

организуется и проводится Государственным секретариатом Совета Безопасности Республики Беларусь во взаимодействии с Генеральной прокуратурой Республики Беларусь, Комитетом государственного контроля Республики Беларусь, Службой безопасности Президента Республики Беларусь, Комитетом государственной безопасности Республики Беларусь, Министерством внутренних дел Республики Беларусь, Государственным таможенным комитетом Республики Беларусь, Министерством по налогам и сборам Республики Беларусь, Государственным пограничным комитетом Республики Беларусь.

Перечень сведений о кандидатах на государственные должности, **срок изучения материалов** о кандидатах на государственные должности, **обстоятельства, подлежащие изучению** о кандидатах на государственные должности, **порядок допуска кандидатов** на государственные должности к государственным секретам, **порядок хранения** сведений о кандидатах на государственные должности и обращения с этими сведениями **устанавливаются Президентом** Республики Беларусь или уполномоченным им органом.

При формировании сведений о кандидатах на государственные должности, включенные в кадровые реестры, **запрещается** сбор информации о личной жизни кандидатов или членов их семей, других близких родственников, а также сведений об их вероисповедании и принадлежности к политическим партиям, другим общественным объединениям, преследующим политические цели, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь, иными законодательными актами.



ВЫСШИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОЛЖНОСТИ РБ

Премьер-министр РБ

Председатель Совета Республики
Национального собрания РБ

Председатель Палаты представителей
Национального собрания РБ

Председатель Конституционного
Суда РБ

Председатель Верховного Суда РБ

Глава Администрации Президента РБ

Государственный секретарь
Совета Безопасности РБ

Председатель Комитета
государственного контроля РБ

Управляющий делами Президента РБ

Генеральный прокурор РБ

Председатель Правления
Национального банка РБ

6. Понятие и характеристика государственных служащих Республики Беларусь. Классы государственных служащих Республики Беларусь

Государственный служащий – гражданин РБ, занимающий в установленном законодательством порядке государственную должность, наделенный соответствующими полномочиями и выполняющий служебные обязанности за денежное вознаграждение из средств республиканского или местных бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования

Каждой государственной должности соответствуют определенные
классы государственных служащих

Для государственных служащих устанавливается **высший класс и 12 классов**, из которых 12-й класс является низшим

**ВЫСШИЙ КЛАСС ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО
СООТВЕТСТВУЕТ ДОЛЖНОСТЯМ:**

Премьер-министра РБ

Главы Администрации Президента РБ

Председателя Совета Республики
Национального собрания РБ

Государственного секретаря Совета
Безопасности РБ

Председателя Палаты представителей
Национального собрания РБ

Председателя Комитета
государственного контроля РБ

Председателя Правления
Национального банка РБ

Управляющего делами Президента РБ

Заместителей выше перечисленных должностей

Председателей областных и Минского
городского исполнительных комитетов

ВЫСШИЙ КЛАСС ТАКЖЕ МОЖЕТ БЫТЬ ПРИСВОЕН:

Председателю Национального
статистического комитета

Министрам РБ

Лицам, поступающим на государственную службу впервые, класс государственного служащего присваивается **не позднее одного месяца со дня назначения на государственную должность.**

Срок, по истечении которого присваивается очередной класс по занимаемой должности, для государственных служащих, имеющих 12-10-й класс, составляет не менее одного года, 9-7-й класс – не менее двух лет, 6-4-й класс – не менее трех лет. Присвоение очередных классов государственным служащим, имеющим иные классы, сроком не ограничивается

Досрочное повышение в классе (но не более чем на один класс) возможно за особые достижения в труде

В случае ненадлежащего исполнения государственным служащим должностных обязанностей, нарушения трудовой дисциплины, а также совершения действий, не соответствующих нормам служебной этики, он может быть понижен в классе, но не

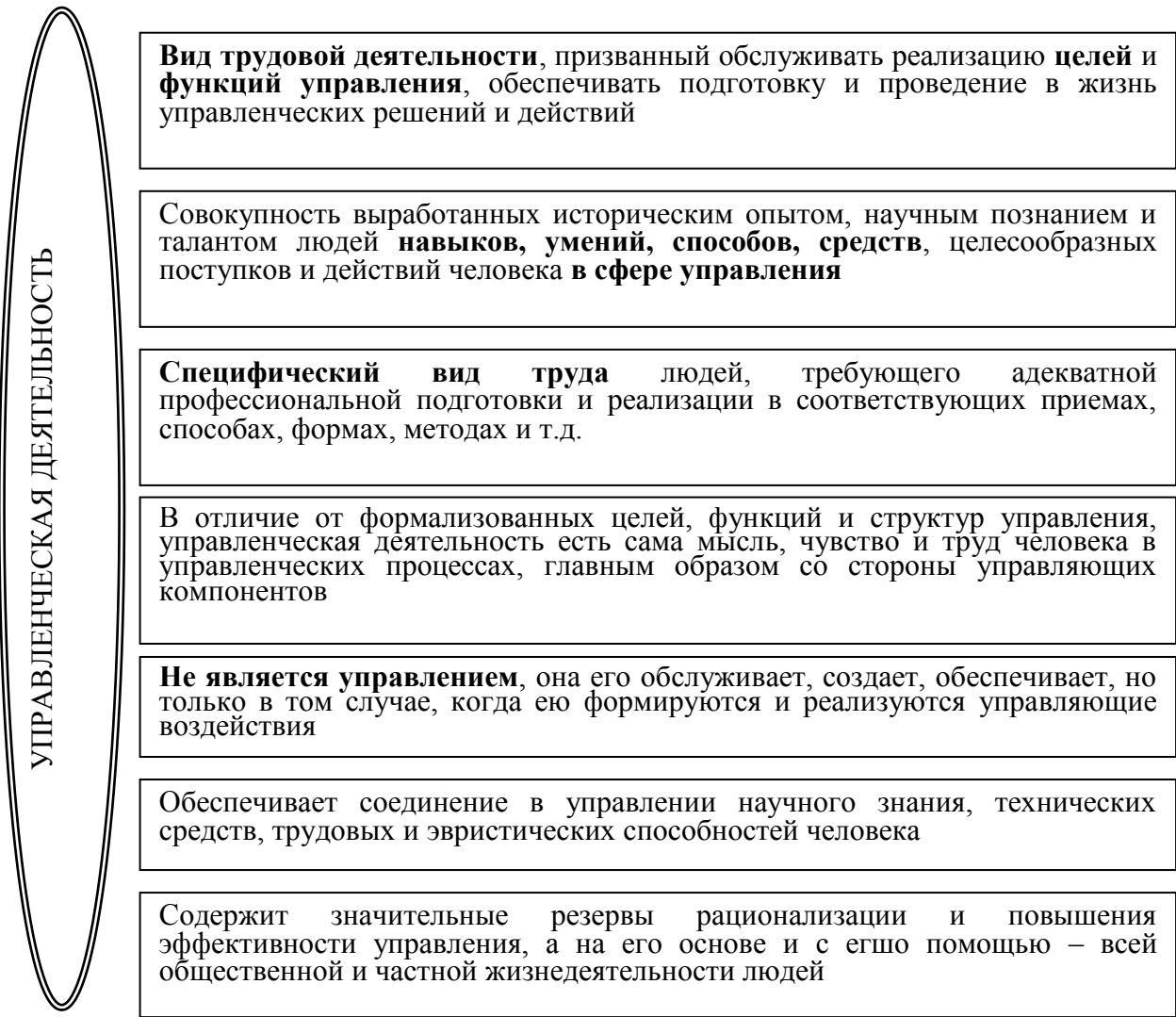
ТЕМА 12. Управленческий процесс и управленческая деятельность в государственном управлении.

1. Понятие и основные черты управленческой деятельности
2. Формы и стадии управленческой деятельности
3. Понятие и характеристика управленческой технологии

1. Понятие и основные черты управленческой деятельности.

Управленческая деятельность — явление **прикладного характера**, которое призвано обслуживать реализацию целей и функций управления, обеспечивать подготовку и проведение в жизнь управленческих решений и действий.

Главный смысл управленческой деятельности заключается в **получении нового качества управляемого процесса**.



УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Вид трудовой деятельности, призванный обслуживать реализацию **целей и функций управления**, обеспечивать подготовку и проведение в жизнь управленческих решений и действий

Совокупность выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей **навыков, умений, способов, средств**, целесообразных поступков и действий человека **в сфере управления**

Специфический вид труда людей, требующего адекватной профессиональной подготовки и реализации в соответствующих приемах, способах, формах, методах и т.д.

В отличие от формализованных целей, функций и структур управления, управленческая деятельность есть сама мысль, чувство и труд человека в управленческих процессах, главным образом со стороны управляющих компонентов

Не является управлением, она его обслуживает, создает, обеспечивает, но только в том случае, когда ею формируются и реализуются управляющие воздействия

Обеспечивает соединение в управлении научного знания, технических средств, трудовых и эвристических способностей человека

Содержит значительные резервы рационализации и повышения эффективности управления, а на его основе и с его помощью — всей общественной и частной жизнедеятельности людей

Управленческая деятельность — деятельность, связанная с разработкой, принятием и реализацией управленческих решений.

Управленческая деятельность отличается **интеллектуальным содержанием**. Она должна быть способной отражать социальные реалии, вскрывать имеющиеся ресурсы,

средства и резервы, находить оптимальные способы совершенствования социальной действительности.

Управленческая деятельность является **информационной**.

ОБЩИЕ ЧЕРТЫ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Интеллектуальное содержание. Управленческая деятельность всегда направлена на выработку, принятие и практическую реализацию управленческих решений, призванных изменить состояние и течение общественных процессов, сознание, поведение и деятельность людей

Информационное наполнение. Учитывая, что предметом управленческой деятельности является информация, она может рассматриваться как *совокупность процессов получения, осмысления, систематизации, хранения и передачи информации, прежде всего, управленческой*

Социально-психологический характер деятельности с ярко выраженной доминантой воли. Каждый человек, занятый управленческой деятельностью, постоянно ощущает напряжение воли, груз ответственности, дисциплинированность, подчинение собственного «я» исполнению государственных обязанностей. Это создает в коллективах госорганов особый социально-психологический климат

Коллективизм. Управленческая деятельность осуществляется в коллективах государственных органов, связанных по вертикали и горизонтали с коллективами других аналогичных органов, поэтому всегда выступает коллективной

Специализация и кооперация. В управленческой деятельности имеет место специализация по определенным предметам, содержанию и видам работ, которая предполагает кооперацию в целях комплексной реализации компетенции государственного органа и в целом функций государственного управления

Комплексность. Многогранность элементов управленческой деятельности – это люди, их знания, профессиональный опыт, информация, технические средства, образуют сложное комплексное явление. Только взвешенное, сбалансированное введение в действие всех элементов управленческой деятельности способно придавать ей рациональность и эффективность

Цикличность. Управленческая деятельность осуществляется в определенной последовательности, цикличности, диктуемой интересами и целями подготовки, принятия и исполнения управленческих решений, проведения организационных

Управленческая деятельность в системе государственного управления обладает такими свойствами, как **связанность с государственной властью, правовая обусловленность, системность, объективная универсальность, последовательность**. Управленческая деятельность в государственном управлении имеет **юридическую выраженность и четкость**. Она получает **юридическую заданность**, т.е. многие составляющие ее элементы не только юридически описываются, но и «прикрепляются» к государственным органам, закрепляются в их правовом статусе в виде процессуальных норм.

В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОЧЕТАЕТ

<i>Специфические свойства государственного управления</i>	<i>Общие черты управленческой деятельности</i>
Несет в себе свойства государственного управления (связанность с государственной властью, правовую обусловленность, системность, объективную универсальность, юридическую заданность и др.)	Одновременно она тождественна деятельности, выполняемой в других видах управления, поскольку отражает и организует внутреннюю жизненную активность и внешние проявления любого субъекта управления.

Процесс государственного управления представляет собой сознательную и целенаправленную деятельность, связанную с реализацией властных полномочий субъектами народовластия и регламентируемую юридическими нормами, вследствие чего происходит смена общественных состояний, событий, явлений.

2. **Формы и стадии управленческой деятельности.**

Формы управленческой деятельности — это внешние проявления практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций и обеспечению их собственной жизнедеятельности.

Существуют следующие формы государственно-управленческой деятельности:

1. Процедурные (процессуальные).

Процедурные формы управления обеспечивают взаимодействие звеньев аппарата управления.

2. Организационные. В отличие от правовой формы, где выражено одностороннее волеизъявление уполномоченного на реализацию компетенции государственного органа, в организационных формах представлены различные точки зрения и подходы, обсуждения и дискуссии, компромиссы и согласования, т.е. на равных должны предлагаться идеи, вводиться многообразные знания, взвешиваться альтернативы.

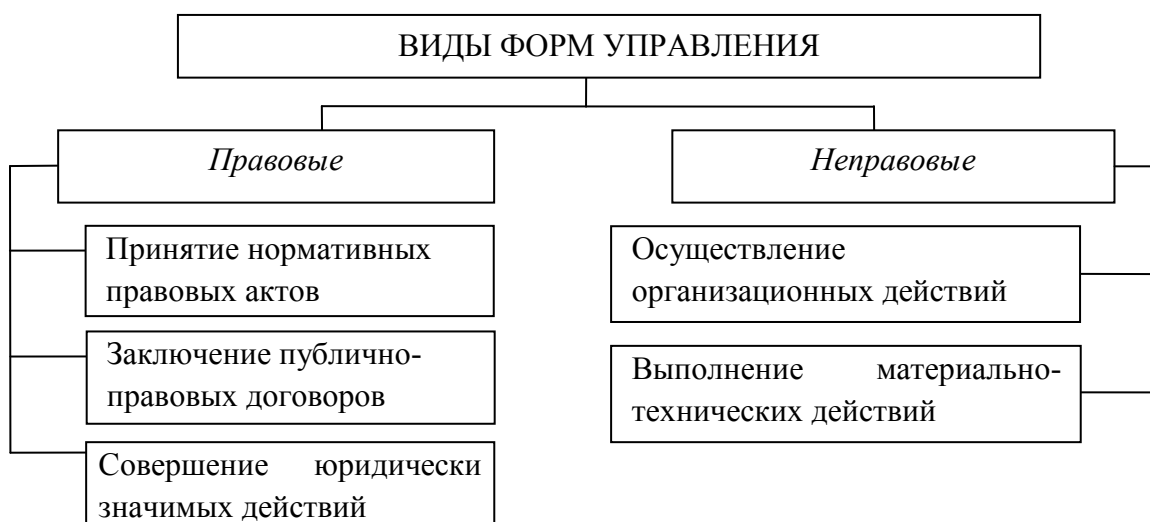
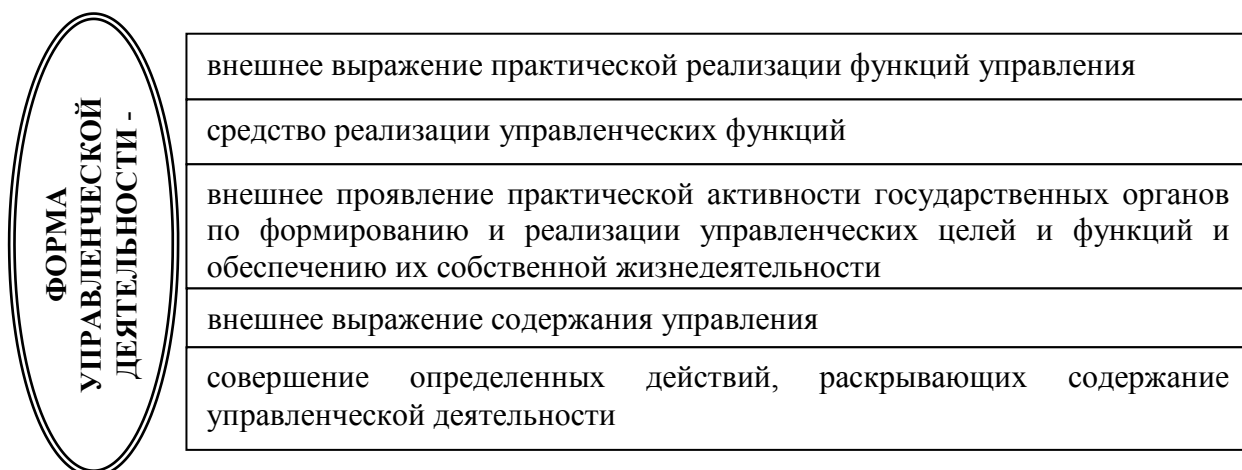
В управленческой практике используется много организационных элементов: **сессии, заседания, совещания, конференции, оперативки**, которые можно определенным образом сгруппировать:

- организационные действия;
- организационные мероприятия;
- организационные формы;
- организационно-правовые формы;**
- организационные структуры.

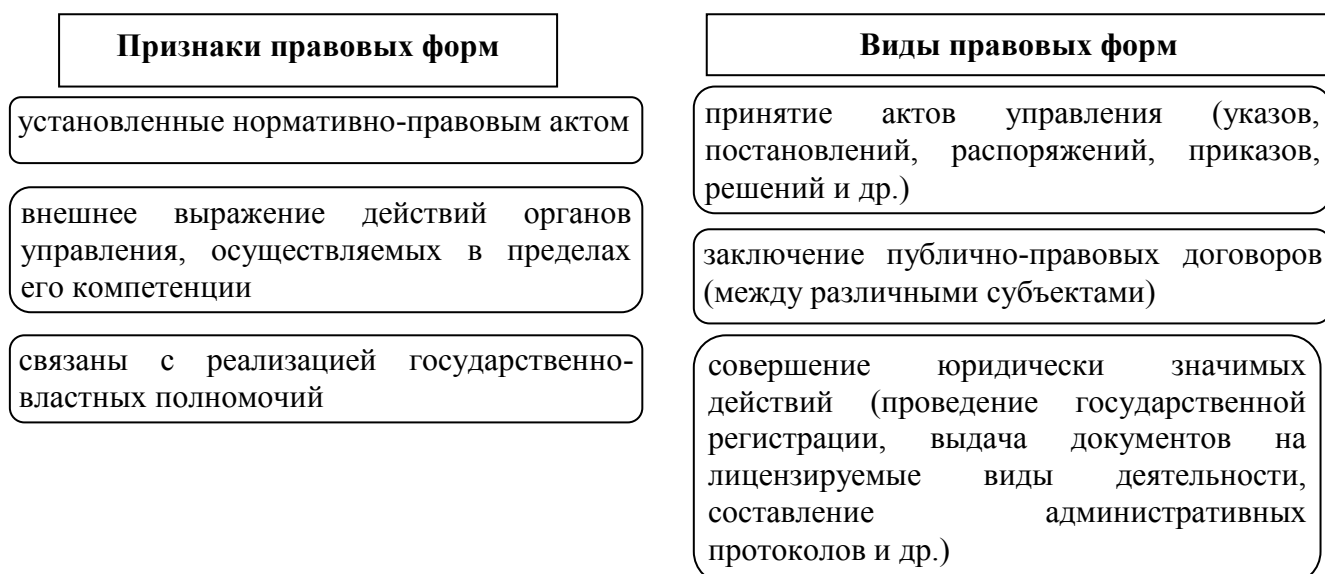
Каждая группа отличается своим набором организационных элементов, местом и ролью в управленческой деятельности и государственном управлении.

3. Правовые формы управленческой деятельности используются при подготовке, принятии и исполнении управленческих решений. В данном случае важно, чтобы основные

управленческие действия и другие материалы, лежащие в основе управленческих решений, были четко документированы, т.е. представлены в должной правовой форме.



ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВЫХ ФОРМ УПРАВЛЕНИЯ



ХАРАКТЕРИСТИКА НЕПРАВОВЫХ ФОРМ УПРАВЛЕНИЯ

Признаки неправовых форм	Виды неправовых форм
не установлены нормативным правовым актом	осуществление организационных действий (проведение совещаний, заседаний, семинаров, распространение положительного опыта; проведение проверок, разработка прогнозов, программ, рекомендаций, оказание практической помощи исполнителям)
не связаны с реализацией государственно властных полномочий, хотя и способствуют их осуществлению	выполнение материально-технических действий (ведение делопроизводства; регистрация, оформление, размножение, рассылка документов; обработка информации, аналитические расчеты, различные измерения, подготовка отчетов; материально-техническое обеспечение)

Содержание управленческой деятельности отражается в таких ее элементах, как цели, задачи, функции и методы ее управления.

Формы и методы управленческой деятельности применяются в определенной последовательности, цикличности. В свою очередь этапы управленческой деятельности различаются особым набором форм и методов.

Выделяют следующие **стадии** управленческой деятельности:

- 1) анализ и оценка управленческой ситуации;
- 2) прогнозирование и моделирование необходимых (и возможных) действий;
- 3) разработка проектов правовых актов или организационных мероприятий;
- 4) согласование и принятие правовых актов и планов организационных мероприятий;
- 5) организация исполнения принятых решений (правовых и организационных);
- 6) контроль выполнения и оперативное информирование;
- 7) обобщение проведенной управленческой деятельности, оценка новой результирующей управленческой ситуации.

3. Понятие и характеристика управленческой технологии

Развитие управленческой мысли и практики в течение XX в., особенно второй ее половины, привело к формированию управленческих технологий. Социальная технология выступает в двух формах: как проект, содержащий процедуры и операции, и собственно деятельность, построенная в соответствии с этим проектом.

Управленческая технология есть одно из проявлений социальных технологий, отражающее непосредственные управленческие процессы. Они расчленяются на последовательно взаимосвязанные процедуры и операции, которые выполняются более

или менее однозначно и имеют своей целью достижение высокой эффективности. Под **процедурой** понимается набор действий (операций), с помощью которых осуществляется тот или иной основной процесс, выражающий суть данной технологии. **Операция** — это однородная, логически неделимая часть процесса управления, направленная на достижение определенной цели и осуществляемая одним или несколькими исполнителями.

СОЦИАЛЬНАЯ ТЕХНОЛОГИЯ

Это определенный способ достижения поставленных общественных целей

Представляет собой пооперационное осуществление деятельности

Разработка операций осуществляется предварительно, сознательно и планомерно на основе научных знаний

При разработке операций учитывается специфика области, в которой осуществляется деятельность

Социальная технология выступает в двух формах:

- проект, содержащий процедуры и операции;
- сама деятельность, построенная в соответствии с проектом

Это элемент человеческой культуры, она возникает двумя путями:

- вырастает в культуре эволюционно;
- строится как искусственное образование на основе соединения науки и практики

УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ТЕХНОЛОГИЯ

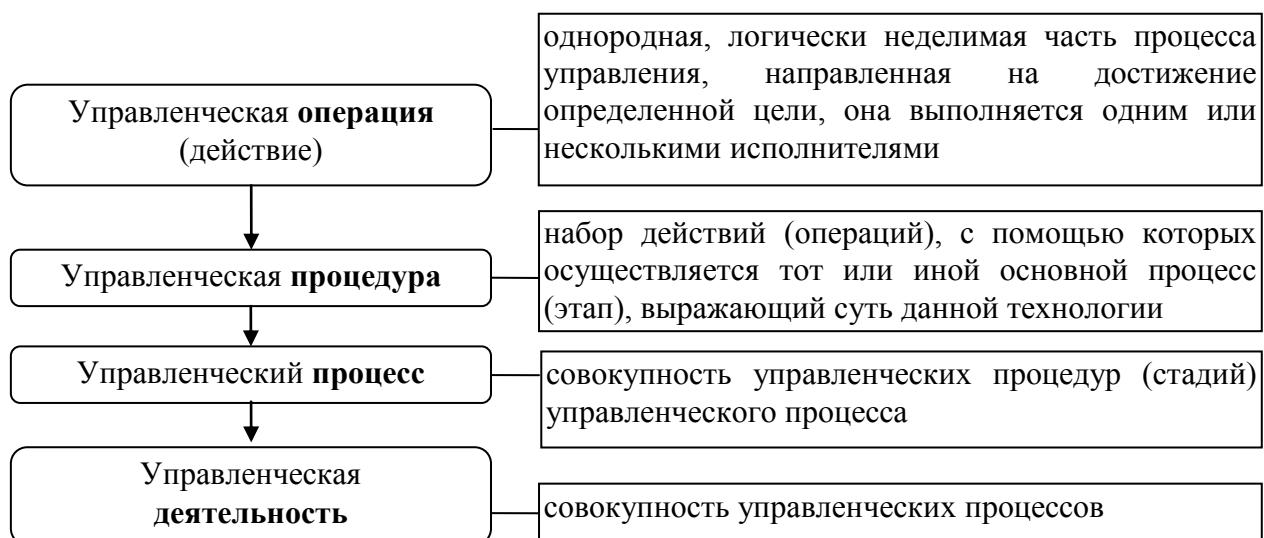
Это одно из проявлений социальных технологий, отражающее и организующее непосредственно управленческие процессы

Она состоит в системном соединении научного знания, управленческих потребностей и интересов общества, целей и функций государственного управления, возможностей и элементов управленческой деятельности

Расчленяется на последовательно взаимосвязанные процедуры и операции, которые выполняются более или менее однозначно и имеют целью достижение высокой эффективности

Ее смысл заключается в обязательном массовом использовании в управленческой деятельности лучших, передовых достижений науки, искусства и опыта государственного управления

Это такая организация управленческой деятельности, которая характеризуется рациональностью и эффективностью



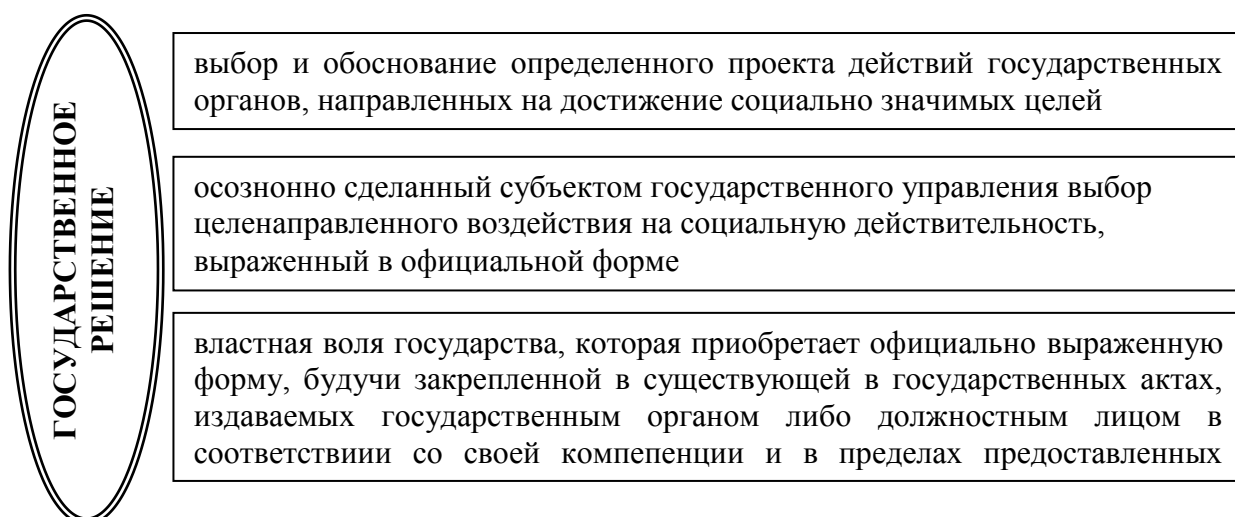
ТЕМА 13. Принятие управленческих решений органами государственного управления.

1. Понятие и характеристика государственных решений
2. Факторы и типы принятия решений
3. Классификация государственных решений
4. Требования к государственному решению
5. Регламентация принятия государственных решений в Республике Беларусь

1. Понятие и основные черты управленческой деятельности.

Управленческое решение — это мысль или идея, которые отражают либо способ решения проблемы, либо способ действия в определенной экономической, организационной и социальной ситуации.

Управленческое решение — это результат мыслительной деятельности человека, приводящий к какому-либо выводу или к необходимому действию



Государственное решение в широком смысле – властная воля государства, которая приобрела официально выраженную форму

Государственное решение в узком смысле – тождественна деятельности, выполняемой в других видах управления, поскольку отражает и организует внутреннюю жизненную активность и внешние проявления любого субъекта управления

**СВОЙСТВА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
РЕШЕНИЙ**

Юридическая значимость решений

Директивность, обязательность решений

Властность решений

Организирующая, созидательная роль решений

Практическая значимость решений

Многоцелевая направленность решений

Наличие системы правил (процедур) разработки, обсуждения и принятия решений

**ПАРАМЕТРЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
РЕШЕНИЯ**

Наличие субъектно-объектных отношений

Организационно-правовая форма решения

Процедура принятия решения

Содержательность решения

Время действия решения

2. Факторы и типы принятия решений

Поскольку лицо, принимающее решение, действует в управлении прямо или косвенно в отношении людей и наглядно для них, то важны именно социальные или социально-идеологические **факторы принятия решений**.

1. **Самоуверенность и самооценка.**

2. **Заботы об авторитете.**

3. **Ответственность.**

Наряду с факторами можно говорить о каких-то более или менее устойчивых типах принятия решений. Например, существует ряд **типов принятия решений**, которые носят более или менее нормативный характер, т.е. на них целесообразно ориентироваться в практике управления.

1. **Обстоятельный и оперативный.**

2. **Оптимистический и пессимистический.**

3. **Рациональный, интуитивный и волевой.**

4. **Компромиссный и категорический.**

5. **Комплексный и последовательный.**

6. **Творческие.**

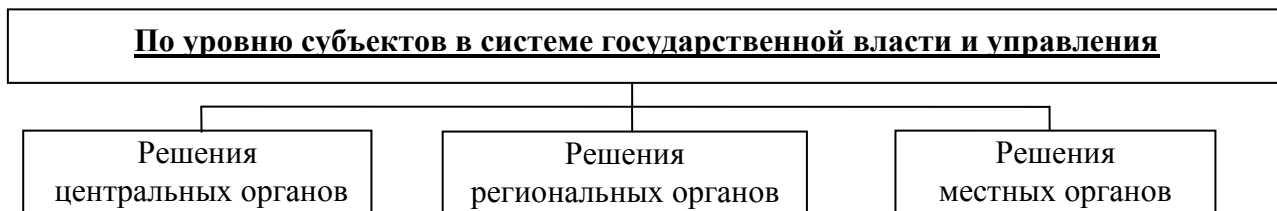
Следует различать политические и административные решения. **Политические** — концентрированное выражение политического руководства. Они подчинены осуществлению общих интересов и целей социальных групп либо данного сообщества. Даже если политические решения принимаются на региональном уровне или в рамках какого-то местного сообщества, они затрагивают интересы государственного союза людей, функционирование государственной власти. **Административные решения** представляют собой акты управленческих действий, регулирующих функционирование отдельных видов производственно-хозяйственной, социальной и культурной жизни людей и текущей практической деятельности отдельных организаций. Административные решения — функция органов исполнительной власти и управления.

Политические решения в отличие от административных всегда прямо или косвенно адресованы определенным общественным группам людей, служат средством регулирования отношений между ними, являются способом выражения и реализации социальных интересов и целей. Они результат деятельности субъектов политической власти и политического руководства. В соответствии с принципом приоритетности политики в государственном управлении политические решения имеют доминирующее значение по отношению административно-управленческим.

3. Классификация государственных решений

Государственные решения группируются по многим основаниям. В частности по уровню субъектов в системе государственной власти и управления — решения республиканских, региональных и местных органов; по характеру целей и задач — решения политические или административные, руководящие и исполнительские, стратегические или оперативно-тактические, общегосударственные или относящиеся к отдельным областям государственной жизни; по сферам жизнедеятельности общества — решения хозяйственно-экономические, социальные, по проблемам государственного строительства и управления, культурного строительства и прочие; по масштабам охвата

объекта управления — решения общесистемные, общеполитические, макроэкономические, микросоциальные (относящиеся к отдельным группам производственно-экономических и социальных коллективов); по управленческим функциям — вопросы планирования, организации, контроля и др.



4. Требования к государственному решению

ТРЕБОВАНИЯ К ГОСУДАРСТВЕННОМУ РЕШЕНИЮ

1) Выбор **цели**, выражающей **государственный интерес**

2) Выбор **проекта, средств и методов** воздействия, обеспечивающих реализацию

3) Решение принимается на основе **объективного анализа проблем**, вызвавших его необходимость

4) Решение принимается на основе альтернативного **отбора варианта**, обеспечивающего решение проблем при наименьших потерях для управляемого объекта

5) Решение принимается **при участии** членов управляющей организации, а также представителей групп интересов

6) Решение принимается при наличии политической, экономической, социальной и правовой **экспертиз** и общественно-политической диагностики

7) Решение принимается с соблюдением установленной **процедуры принятия**

8) Решение принимается в условиях сведения к **минимуму влияния** на содержание решения **субъективных** элементов выбора

ПРИНЦИПЫ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

Соблюдение установленных **норм и процедур** разработки и принятия

Поэтапность процесса принятия решений

Единство целей, задач, методов и средств

Сочетание коллегиального обсуждения с персональной

Обоснованность решений

Краткость и ясность решений

Конкретность во времени

Правомочность решений

Адресность и исполнительность решений

Оперативность исполнения решений

5. Регламентация принятия государственных решений в Республике Беларусь

Акты законодательства – нормативные правовые акты, составляющие законодательство Республики Беларусь.

Законодательство – система нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения.

Законодательные акты – Конституция Республики Беларусь, законы Республики Беларусь, декреты и указы Президента Республики Беларусь.

Нормативный правовой акт – официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица) или путем референдума с соблюдением установленной законодательством Республики Беларусь процедуры, содержащий общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение.

Законодательная инициатива – официальное внесение субъектом, определенным Конституцией Республики Беларусь, проекта закона Республики Беларусь в законодательный орган.

Нормотворческая инициатива – официальное направление субъектом нормотворческой деятельности в нормотворческий орган (должностному лицу) проекта нормативного правового акта или мотивированного предложения о необходимости принятия (издания), изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены нормативного правового акта либо его части.

Законодательная техника – система правил подготовки проектов законодательных актов.

Нормотворческая техника – система правил подготовки проектов нормативных правовых актов.

Нормотворческая деятельность – научная и организационная деятельность по подготовке, экспертизе, изменению, дополнению, принятию (изданию), толкованию, приостановлению действия, признанию утратившими силу либо отмене нормативных правовых актов.

Нормотворческий процесс – нормотворческая деятельность нормотворческих органов (должностных лиц) по разработке и принятию (изданию) нормативных правовых актов, введению их в действие.

Нормотворческий орган (должностное лицо) – государственный орган (должностное лицо), уполномоченный (уполномоченное) принимать (издавать) нормативные правовые акты.

Систематизация законодательства – деятельность по упорядочению нормативных правовых актов, приведению их в единую внутренне согласованную систему.

Инкорпорация – вид систематизации нормативных правовых актов, осуществляемой без изменения установленного ими содержания правового регулирования, в том числе путем объединения в сборники (собрания) в определенном порядке.

Кодификация – вид систематизации нормативных правовых актов, сопровождающейся переработкой установленного ими содержания правового

регулирования путем объединения нормативных правовых актов в единый нормативный правовой акт, содержащий систематизированное изложение правовых предписаний, направленных на регулирование определенной области общественных отношений.

Свод законов – полное систематизированное собрание, объединяющее законодательные акты Республики Беларусь.

Свод законодательства – полное систематизированное собрание, объединяющее нормативные правовые акты.

Локальный нормативный правовой акт – нормативный правовой акт, действие которого ограничено рамками одной или нескольких организаций.

Юридическая сила нормативного правового акта – характеристика нормативного правового акта, определяющая обязательность его применения к соответствующим общественным отношениям, а также его соподчиненность по отношению к иным нормативным правовым актам.

ТЕМА 14. Стиль управления и авторитет руководителя в системе государственного управления.

1. Сущность и факторы стиля руководства
2. Типы стилей управления
3. Сущность, функции и значение авторитета руководителя
4. Механизм формирования авторитета руководителя
5. Лидерство в государственном управлении

1. Сущность и факторы стиля руководства

Стиль руководства — это **любые особенности поведения руководителя в отношении подчиненных**. Стиль руководства - способ обращения руководителей с подчиненными в процессе исполнения служебных обязанностей. Прежде всего, стиль руководства всегда и везде подвергается наблюдению, анализу, обсуждению и оценке.

Существует целый ряд важнейших **факторов стиля** руководства, т.е. обстоятельств, от которых зависит и которыми определяется поведение руководителя.

Масштаб управления. Чем больше подчиненных, тем вероятнее высокое самомнение и самооценка руководителя; официальность вместо неформальности в отношениях; творческое отношение к работе; авторитаризм, а не коллегиальность в решениях; усложнение гуманитарных аспектов управления (чем больше людей, тем больше социальных проблем); упрощение психологии управления (не нужны громоздкие индивидуальные подходы, а групповое поведение более примитивно, чем индивидуальное).

Объект управления. Способ управления зависит от того, кем управляют, от типа и состояния объекта управления. При этом особенно важны:

компетентность, опыт (необходимо «сотрудничающее» или «обучающее» руководство, а также разный язык общения для различного уровня профессионализма);

отношение к руководителю (руководство по принципу «как вы относитесь ко мне, так и я к вам»);

отношение к работе как характер («хорошие» методы для хороших, а «плохие» методы для плохих работников);

уровень мотивации труда, заинтересованность в работе (ставка на самопонимание людьми выгодности хорошей работы или уговоры, диктат; сочувствие к людям и их сложным условиям труда и социально-экономическому положению или манипулирование людьми);

управленческая сознательность (поведение руководителя в зависимости от наличия или отсутствия у подчиненных мнения относительно правильности руководства).

Период управления. Со временем, со стажем, с опытом работы в данном социуме руководство может приобретать следующие черты:

некоторая неуверенность в человеческих вопросах сменяется их легким и корректным решением либо безразличием к этим вопросам и даже грубостью;

многие цели, правила, аргументы и способности руководителя становятся хорошо известными, понятными для людей, при этом исчезает необходимость в постоянных разъяснениях и убеждении; люди уже подчиняются на основе доверия к руководителю, уверенности в нем;

вначале руководитель воздерживается от единоличных решений, много советуется с опытными и старшими коллегами и лишь затем «становится самим собой», реализует свою программу и политику в управлении;

в работе любого руководителя неизбежен период нестабильности, поиска и экспериментов в стиле управления;

избранный произвольно однажды какой-то стиль руководства становится привычкой навсегда, привычкой непреодолимой, несмотря на все свое несовершенство и свою ошибочность;

избранный в одних условиях собственности, коллектива или масштаба стиль руководства по инерции неправомерно переносится на другие условия.

Условия управления. Здесь наиболее существенны следующие явления:

стиль руководства на **микроуровне** может быть простым подражанием государственному режиму на **макроуровне**;

необходимо **подчиняться моде и корпоративной солидарности** в управлении, **использовать науку** об управлении;

важны **сила и степень традиции** именно здесь, в данном социуме, которые можно или нельзя разрушить новому руководителю;

технократический или гуманитарный стиль руководства иногда просто зависит от требований людей о решении каких-то социальных вопросов или, напротив, административно-управленческих задач.

2. Типы стилей управления

Существуют различные **стили руководства**. Классическая и наиболее распространенная в теории и практике схема, предусматривает три варианта. Возможно, самое раннее исследование эффективности стилей руководства было проведено Куртом Левином и его коллегами. По классификации Курта Левина стиль является одномерным и может быть авторитарным, демократическим или либеральным.

Авторитарный. Для авторитарного стиля свойственна максимальная централизация власти в руках одного человека, руководителя. Жестко соблюдается требование обо всех докладах только ему. Среди всех методов управления ставка делается

прежде всего на администрирование, командование. Общение характеризуется ограниченными контактами с подчиненными. Руководитель практически всегда единолично принимает или отменяет какие-то решения. Инициативы подчиненных не требуется, более того — она запрещается, наказывается. Метод договора, договоренности также не используется. Мышление авторитарного руководителя характеризуется догматизмом и стереотипностью. Авторитарный руководитель критически относится к инновациям, чаще всего отвергает все новое. Не принимаются сложные принципы, а используются простые методы в работе под предлогом того, что они самые проверенные. При авторитарном руководителе практически отсутствует раздел власти и деление полномочий. Считается, что авторитарным руководителем становится в результате психологической реакции на то, что он ниже подчиненных по своим деловым или человеческим качествам либо наоборот — подчиненные обладают слишком низким профессионально-психологическим мышлением и культурой.

Либеральный. Руководитель с либеральным стилем руководства практически пассивен, что прежде всего выражается в том, что он не вмешивается в деятельность подчиненных. Такой руководитель может предоставить подчиненным полную свободу, самостоятельность, возможность индивидуального и группового произвольного действия и творчества. Либеральный руководитель подчеркнуто и демонстративно вежлив с подчиненными. Он может отменить свое ранее принятое решение и особенно тогда, когда этого хотят подчиненные. Популярность для либерального руководителя — это самое главное. Руководитель-либерал часто отличается безынициативностью. К директивам вышестоящих инстанций относится неосмысленно, некритически.

Среди всех методов взаимоотношений с подчиненными либерал чаще обращается к просьбам и уговорам. Выполняя свою обязательную управленческую работу, такой руководитель во многом проявляет пассивность, как принято говорить «во многих делах плывет по течению». Он избегает всяких конфликтов, не любит и боится их, даже если они носят принципиальный характер. Для того чтобы не враждовать с подчиненными, во всем соглашается с ними. Либерализм как мягкость в обращении с людьми не позволяет руководителю приобрести реальный авторитет. Чаще всего либералом оказывается руководитель, лишенный организаторских способностей, поэтому именно организаторскую функцию он выполняет слабо. Нерезультативность работы коллектива часто связана с тем, что либерал практически не контролирует подчиненных: то ли ленится выполнять контрольную функцию, то ли просто доверяет людям.

Демократический. Демократический стиль руководства является чем-то средним между либеральным и авторитарным. Демократизм объединяет в себе положительное в двух предыдущих стилях. Руководитель-демократ сориентирован на коллектив и коллективную работу. Большинство решений такой руководитель стремится принять коллегиально. Руководитель демократического типа открыт в общении и коммуникациях, он постоянно и полно информирует коллектив, социум о положении дел в экономике и социальной жизни. В общении с подчиненными такой руководитель предельно вежлив. Он правильно реагирует на критику, понимает и принимает ее. Демократ доброжелателен, стремится делать всем только хорошее. Руководитель демократического типа умеет делегировать часть своих полномочий профессионалам и специалистам, доверяет им в управлении. Руководитель-демократ требователен, но справедлив в меру и соответственно ситуации. Очень часто такой руководитель обращается за советом к старшим и опытным

товарищам, часто стремится обсуждать вопросы на собрании коллектива, производит опрос мнений.

Перечисленные стили руководства различаются по следующим критериям: характер взаимоотношений с людьми единоличное или коллегиальное принятие решений.

3. Сущность, функции и значение авторитета руководителя

Авторитет — это **особенный социальный статус человека** вообще и руководителя в частности, основанный на уважении его личности, симпатии к его суждениям и действиям, следовании его поведению и решениям. В результате так называемой **интериоризации**, т.е. принятия, понимания, согласия и доверия, а не властных силовых и легитимных полномочий и возникает подлинный авторитет.

Авторитету объективно присущи или приписываются следующие **функции**:

1. Это специфическая ситуация завышенных прав и обязанностей. С одной стороны, авторитет является условием психологической уверенности и спокойствия в работе руководителя, а с другой — он ко многому обязывает и стимулирует.

2. Это важная предпосылка и преимущество с точки зрения эффективности управления, так как нет необходимости в постоянном принуждении и убеждении. Руководителя без авторитета часто не слушают, а если и слушают, то не выполняют его приказы, если выполняют, то лишь формально, показательно, для видимости. Поэтому часто специально руководителем назначается лицо, имеющее авторитет в данном социуме или способное к авторитету.

3. Значительный стимул для подчиненных улучшать свои качества и поведение.

4. Важнейшее условие нормальных взаимоотношений в процессе работы и вне ее. Отсутствие авторитета руководитель переживает не как дефицит власти, а как дефицит человеческого общения.

4. Механизм формирования авторитета руководителя

Существует ряд важнейших и достаточно конкретных механизмов формирования авторитета руководителя.

1. Авторитет соответствует **должностному статусу** (боязнь власти и ожидание выгод от нее переживаются как уважение; действует принцип «раз он стал руководителем, значит у него есть особые качества»; более высокий статус — это и большие возможности проявить все лучшее в себе) или противоречит этому статусу, зеркально отражает его (высока ответственность руководителя в проблемных ситуациях; таковы люди по своей психологии отношения к власти).

2. Авторитет — это либо **привычка к личности во времени** (коллектив привыкает именно к данному руководителю, во всем понимает и прощает его, связан с ним единой памятью прошлого), либо **эффект новой личности** (с только что пришедшим руководителем еще связывают какие-то положительные ожидания, такой руководитель еще не имеет «пятен» ошибок и конфликтов в биографии; он заметно старается, пытаясь самоутвердиться; в выгодном свете он контрастирует с предшественником). Возможны следующие **стадии авторитета** во времени: априорное доверие; особые требования к руководителю; привычка к его стилю руководства; усталость от него. Интересен эффект **нейтрального авторитета** во времени — таков ровный характер личности руководителя;

он искусно избегает положительных и отрицательных оценок себя как неблагоприятных, т.е. существует ситуация «ни проблем, ни успехов».

3. Авторитет основывается на **симпатии схождения** (руководитель «вышел» из коллектива, долго в нем работал; он идеальный репрезентативный тип управляемых, идеальный ретранслятор их мнений и идей) или на **симпатии превосходства** (руководитель «пришел» в коллектив из престижной организации или инстанции; он явно превосходит подчиненных по важнейшим деловым и человеческим качествам; он всегда дает коллективу необходимые и замечательные мнения и идеи, которых у коллектива нет).

4. **Эффективна** именно **установка на авторитет** (целенаправленная деятельность в этом отношении рано или поздно приносит результат; коллектив замечает данную установку и понимает ее как хорошее стремление, как уважение мнений людей) или установка на авторитет **неэффективна** (целенаправленная деятельность по достижению авторитета ничего не дает; коллектив понимает стремление к авторитету как «нехорошее» стремление, пытается дискредитировать это стремление, противодействует ему в игровом плане).

5. Авторитет строится на **реальном или ожидаемом основании**. В первом случае руководитель демонстрирует свои реальные качества, защищает и даже пропагандирует свои недостатки, открыто признаваясь в них, действует сегодня, ничего не откладывая на завтра, — все это способствует симпатии к нему. Во втором случае авторитет — это положительное отношение людей к имитируемым качествам, планам и обещаниям на завтра.

6. Авторитет создается **постепенно**, путем накопления положительных результатов работы или какого-то **единичного действия**. Авторитет вообще различается с точки зрения того как быстро и трудно он приобретает и теряется.

7. Авторитет формируется в **простых или сложных социально-психологических условиях**. В случае либеральных предпочтений и настроений людей поведение руководителя в какой-то степени безразлично, он не критикуется, за ним как за человеком признается право на ошибки и недостатки, его не винят в каких-то конкретных проблемах. В случае категоричных предпочтений и настроений требования и притязания людей невозможно удовлетворить, отсутствие каких-то качеств воспринимается резко негативно, а их наличие — безразлично, обыденно. К такой ситуации руководитель должен быть психологически готов.

5. Лидерство в государственном управлении

Самое общее определение **лидерства** — способность подчинять себе людей и воздействовать на них с достижением желаемого эффекта. Эта способность включает в себя три элемента: а) способность управлять действиями; б) способность манипулировать мировоззрением; в) способность влиять на эмоциональное состояние, настроение людей. Каждая из перечисленных способностей может сыграть в разных ситуациях решающую роль.

Существуют **три основных типа лидерства** — легитимное, харизматическое и ситуативное.

В первом случае люди полностью подчиняются руководителю по той причине, что за ним стоят право на управление и законная власть. Во втором случае подчинение основывается на уважении каких-то качеств руководителя, которые люди воспринимают и

оценивают как необычные, замечательные. В третьем случае просто относительно произвольно избирается личность, которая будет руководить в сложной критической ситуации; люди дают негласное обязательство подчиняться этому «случайному субъекту».

Обязательное условие лидерства – обладание властью в конкретных формальных или неформальных организациях самых разных уровней и масштаба от государства и даже группы государств до правительственных учреждений, местного самоуправления или народных и общественных групп и движений. Формализованная власть лидера закрепляется законом. Но во всех случаях лидер имеет социальную и психологическую, эмоциональную опору в обществе или в коллективах людей, которые за ним следуют.

Выделяют формальное и неформальное лидерство. В первом случае влияние на подчиненных оказывается с позиций занимаемой должности. Процесс влияния на людей через личные способности, умения и другие ресурсы получил название неформального лидерства.

ТЕМА 15. Эффективность государственного управления.

1. Понятие и виды эффективности государственного управления
2. Различные подходы к оценке эффективности государственного управления
3. Критерии и показатели оценки эффективности государственного управления
4. Методы оценки эффективности государственного управления экономической сферой

1. Понятие и виды эффективности государственного управления

Достижение экономических и социальных целей развития страны в значительной мере определяется эффективностью процессов и структур государственного управления. Важным компонентом, определяющим эффективность управления, является упорядочение структуры и функций органов управления на центральном и местном уровнях, а также качество подготовки государственных служащих.

Существуют несколько *теоретико-методологических подходов* к определению сущности эффективности. В разных сферах деятельности понимание эффективности имеет свои особенности. В самом общем виде эффективность понимается как: возможность достижения результата; значимость получения результата для тех, кому он предназначен; отношение значимости этого результата к количеству усилий, потраченных на его достижение.

Вопросами эффективности управления занимались многие известные ученые Г.Саймон, Д. Смитбург, В. Томпсон, Ч. Лидблома, К. Ридли и др.

Впервые определение эффективности было предложено Гаррингтоном Эмерсоном, который определил **эффективность** (производительность) как *максимально выгодное соотношение между совокупными затратами и экономическими результатами*. «Истинная производительность всегда дает максимальные результаты при минимальных условиях; напряжение, наоборот, дает довольно крупные результаты лишь при условиях ненормально тяжелых».

Эффективность государственного управления определяется возможностями органов государственной власти реагировать на факторы воздействия внешней среды, сохраняя при этом стабильность и устойчивость политической системы.

Государственное управление должно **быть эффективным**, это значит, оно должно быть так организовано и так функционировать, **чтобы цели и задачи государственного управления достигались бы в кратчайшие сроки и с наименьшими затратами государственных средств.** Следовательно, должно быть зафиксировано, что цели и задачи государственного управления достигнуты. Но при этом государственное управление эффективно только в том случае, если использованы способы, средства, методы, обеспечивающие факт достижения цели в намеченные сроки и при наличии наименьших затрат средств.

Эффективность государственного управления имеет различные проявления. Например, затраты на государственное управление не изменились, в то время как качество управленческой деятельности и ее результаты улучшились; или затраты сократились, а конечные результаты стали лучше.

Необходимо заранее просчитывать эффективность управления исходя из возможности достижения наилучших результатов по возможности в кратчайшие сроки при наименьших затратах всех видов ресурсов. Важно подчеркнуть, что речь идет не только об используемых ресурсах (материальных, трудовых, финансовых, информационных и др.), но и сроках реализации управленческой задачи. Запаздывание сроков ее реализации ведет иногда к нецелесообразности ее решения.

Исходя из многообразия стоящих перед государством задач, связанных с управлением внутри страны, а также в зависимости от объекта и уровня управления, выделяют следующие **виды эффективности государственного управления:**

экономическая, отражающая эффективность проводимой государством экономической политики, эффективность протекающих процессов и явлений (экономического роста, использование ресурсов, приватизации, инвестиций, государственного сектора экономики и т.д.);

социальная, позволяющая определить эффективность социальной политики государства, решения социальных проблем жизнедеятельности общества, его различных групп и классов. Главный критерий социальной эффективности государственного управления — повышение качества и уровня жизни человека;

экологическая, связанная с использованием окружающей среды, реализацией природоохранных мер;

внешнеэкономическая, отражающая взаимовыгодное экономическое сотрудничество с государствами на международной арене, в международном разделении труда, в области кредитно-денежных отношений, при обмене новейшими технологиями и т.д.

Также существует эффективность отраслевого, регионального и местного управления и самоуправления.

Можно выделить и другие виды эффективности, но все они, по сути, связаны с функциями государства, т.е. с основными направлениями его деятельности, выражающими сущность и назначение государственного управления. Степень реализации этих функций и определяет эффективность государственного управления объектами и процессами.

2 Различные подходы к оценке эффективности государственного управления

Совершенствование системы государственного управления неразрывно связано с определением оптимальных параметров, способствующих формированию государственного управления как открытой, динамичной, социальной системы. Для формирования эффективной модели госуправления необходим комплексный анализ соотношения между политической системой, государственной властью, институтами гражданского общества, социально-экономическими стандартами и социокультурными нормами. В условиях изменений политической и социальной среды актуализируется проблема становления адекватной системы госуправления, способной эффективно реагировать на вызовы внешней среды, становится очевидной необходимостью разработка сбалансированной системы показателей и критериев эффективности деятельности органов государственной власти.

В исследованиях эффективности госуправления, государственной бюрократии и институтов государства можно выделить несколько теоретико-методологических подходов, связывающих эффективность с определенными факторами.

1) Подход, основанный на концепции лидерства. Представители данного направления (К.Левин, Р.Лайкерт, Р.Хауз, П.Херси, и др.) считают, что эффективность организации связана со стилем руководства (управления), лидерскими навыками, стилем управления, индивидуальными характеристиками и качествами руководителей министерств, департаментов и ведомств, системами и методами их подбора, критериями оценки выполнения поставленных задач и профессиональным развитием.

2) Подход, развивающий теорию веберовской рациональной бюрократии. Представители данного направления (М. Вебер, Г. Шмидт и др.), акцентируют внимание на разграничении администрирования и иерархической структуры, функциональной специализации, точных правил работы, а также четком регламентировании профессиональной деятельности государственных служащих, что позволяет создать необходимые предпосылки для получения эффективных результатов деятельности государственной власти.

3) Подход, основанный на теории жизненных циклов (И.Адизеси, К.Бланшар, Ф.Модильяни, др.) состоит в рассмотрении эффективности госуправления во взаимосвязи с оценкой влияния постоянно и циклично формирующихся коалиций или групп влияния в органах власти. Характер принятия решений в бюрократических структурах и их эффективность рассматриваются в контексте жизненных циклов развития организации.

4) Концепция профессионализма (М.Вебер, Г.Беккер, Т.Парсонс, Миллерсон и др.) основана на предположении о том, что эффективная деятельность государственной власти в полной мере зависит *от уровня профессионализма* представителей органов государственной власти, наличия профессиональных чиновников, *от уровня их подготовки и компетентности* (знания законодательных, нормативных правовых актов, широты профессионального кругозора, умения работать с документами).

5) Концепция экономической ответственности (модели Харта – Шлейфера – Вишны, Джон Стюарт Милль, Д. Норт) положила в основу эффективности государственной власти **экономический подход**, который доказывает, что повышение качества деятельности государственной власти обусловлено созданием и развитием *механизма конкуренции среди министерств, ведомств, служб и системой внедрения*

инноваций, а также наличием системы *подотчетности государственных органов*, в первую очередь *перед налогоплательщиками*.

6) Подход, основанный на концепции управления качеством. В рамках данного подхода основное внимание акцентируется на создании в органах государственной власти системы *постоянного совершенствования* процессов и государственных услуг; вовлечении в эту деятельность государственных служащих, максимально используя их творческий потенциал и организуя их групповую работу. Управление качеством основано на взаимосвязи потенциала органов государственной власти и результатов деятельности при постоянном соотношении со стратегическими целями и вовлечении служащих в процессы качества, их обучении, увеличении их компетентности и мотивации. В качестве одного из методов при этом используются социологические исследования, при комплексном применении которых можно не только получить адекватную информацию о конкретном моменте жизнедеятельности общества, но и выявить динамику развития ситуации, понять скрытые механизмы тех или иных социально-экономических и общественно-политических процессов и явлений.

7) Экологический подход, в рамках которого подчеркивается, что результаты деятельности бюрократии зависят от характера внешней среды (экологии организации) и способности органов государственной власти управлять изменениями и инновациями с целью адаптации к этим изменениям.

3. Критерии и показатели оценки эффективности государственного управления

Для оценки деятельности органов государственной власти необходимо из общих критериев (экономичность, эффективность и результативность) выделить конкретные. Этот момент является основным в подготовке к проведению оценки. В разработке критериев оценки необходима некоторая гибкость.

Критерий эффективности – признаки, грани, стороны проявления управленческой деятельности, посредством анализа которых можно определить качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества.

Показатель эффективности – это определенная мера, позволяющая сравнить фактическую деятельность органов власти/сотрудников с желательной или требуемой; деятельность органа власти в различные временные периоды; деятельность различных органов по сравнению друг с другом.

Среди основных требований, предъявляемых к критериям оценки, можно выделить, что:

- 1) критерии должны вести к осуществлению задач оценки и охватывать все выявленные проблемы;
- 2) критерии должны быть достаточно конкретны с тем, чтобы можно было осуществить оценку на практике;
- 3) критерии должны подкрепляться соответствующими доводами и/или поступать из авторитетных источников;
- 4) критерии, используемые для оценки деятельности органов власти, должны быть согласованы между собой, а также с теми критериями, которые использовались в предыдущих оценках.

Система показателей эффективности и результативности деятельности органов власти должна включать следующие группы.

1. Показатели непосредственного результата. В отчетах о деятельности органов власти и структурных подразделениях уже содержится перечень определенных результатов. Содержание результатов административной деятельности определяется как вопросами компетенции, так и характером тех функций, которые ими выполняются. В таком случае показателем непосредственного результата для него выступит *количество услуг в широком смысле, управленческие решения в виде правовых актов, программ.* Показателем непосредственного результата может выступить *число стандартизированных услуг, отклонение от заданных стандартов, число получателей стандартизированных услуг.*

2. Показатели конечного эффекта. Показатели эффекта характеризуют *изменения в объекте управления*, характер воздействия деятельности на целевую группу позволяет указать на конечный эффект от деятельности исполнительного органа. Конечным эффектом для органа выступает изменение (или отсутствие изменения) в состоянии, функционировании объекта управления, целевых групп и, как правило, связано с достижением целей деятельности органа власти. В качестве показателей, которые могут свидетельствовать о достижении конечного социального эффекта, *выступают показатели удовлетворенности потребителя* от оказанной услуги или от деятельности исполнительного органа.

3. Показатели непосредственных процессов связаны с характером функционирования, административными процессами, требованиями к ним. Показатель может формулироваться как *доли операций или процедур, соответствующих стандартам или требованиям, предъявляемым к работе.* Фактически эти показатели нельзя полностью отнести к показателям результата, хотя они и неразрывно связаны, качество административных процессов лишь в некоторой степени определяет достижение результата. В качестве показателей непосредственных процессов могут быть выделены, например, *доля подготовленных документов, выполненных в срок и без нарушений, доля операций, проведенных в соответствии с регламентом* (правильно и вовремя).

4. В международной практике используются различные **интегральные показатели** для оценки эффективности государственного управления, которые были разработаны международными организациями.

4.1. Наиболее известным интегральным показателем является **показатель GRICS** (GovernanceResearchIndicatorCountrySnapshot), который оценивает эффективность государственного управления в межстрановом сравнении. Показатель был разработан на основе нескольких сотен переменных и состоит из шести индексов, отражающих шесть параметров государственного управления. Эти параметры были выделены на основе общего определения, согласно которому «государственное управление» понимается как совокупность традиций и институциональных образований и включает в себя: а) процессы выбора, контроля и замены правительства; б) способность правительства формулировать и проводить политику; в) уважение граждан и государства к институтам, руководящим социальным и экономическим взаимодействием в обществе. Оценка проводилась на основе сравнения шести индексов:

– **право голоса и подотчетность** (Voiceand Accountability) – индекс включает показатели, измеряющие различные аспекты политических процессов, гражданских свобод и политических прав. Показатели этой категории измеряют степень возможности

участия граждан в выборе правительства. Например, показатель степени независимости прессы;

– **политическая стабильность и отсутствие насилия** (Political Stability and Absence of Violence) – индекс включает группу показателей, измеряющих вероятность дестабилизации правительства и вынужденной отставки в результате применения насилия (включая терроризм и насилие внутри страны). Данный индекс отражает, насколько качество государственного управления может вызвать необходимость резких перемен, смену политического курса;

– **эффективность правительства** (Government Effectiveness) – индекс отражает качество государственных услуг, качество бюрократии, компетенцию государственных служащих, уровень независимости государственной службы от политического давления, уровень доверия к политике, проводимой правительством, впечатлений о качестве государственных услуг, качестве государственной службы и ее независимости от политического давления, качестве разработки и реализации государственной политики, приверженности государства проводимой политике;

– **качество законодательства** (Regulatory Quality) – значение данного индекса связано с проводимой политикой. Индекс включает показатели, измеряющие способность правительства формулировать и реализовывать рациональную политику и правовые акты, которые допускают развитие частного сектора и способствуют его развитию. С помощью него измеряются противоречащие рыночной экономике меры, такие как: контроль уровня цен, неадекватный контроль банков, чрезмерное регулирование международной торговли и развития бизнеса;

– **верховенство закона** (Rule of Law) – индекс измеряет уровень доверия граждан к законам общества и приверженность к исполнению этих законов. Индекс включает показатели, измеряющие степень уверенности различных субъектов в установленных законодательных нормах, а также соблюдения ими этих норм, в частности, эффективность и предсказуемость законодательной системы, уровень преступности и отношение граждан к преступлению, отношение к исполнению контрактных обязательств, эффективность работы полиции, суд;

– **контроль коррупции** (Control of Corruption) – отражает восприятие коррупции в обществе, при этом коррупция понимается как использование общественной власти с целью извлечения частной выгоды. Индекс учитывает разные стороны явления, начиная от частоты «дополнительной оплаты за то, чтобы работа была сделана» до влияния коррупции на развитие бизнеса, а также существования «большой коррупции» на политическом уровне и участия элит в коррупции.

По каждому из шести приведенных индексов дается балльная оценка на основе измерения данных из большого числа вторичных источников, а также целевых исследований и измерений восприятия, проводимых компаниями, занимающимися оценкой рисков, Институтом европейского университета, высшими учебными заведениями и т.д.

Результат оценки представляется в форме процентного значения по шкале от 1 до 100. Чем выше значение рейтинга, тем более высокую позицию имеет страна по эффективности государственного управления.

4.2. Показатель BEEPS позволяет получить сравнительную оценку качества управления, делового климата, конкурентной среды, уровня коррупции в контексте взаимодействия между бизнесом и государством в странах с переходной экономикой

4. Методы оценки эффективности государственного управления экономической сферой

1. Сравнение прогнозируемых показателей с фактически достигнутыми.
2. Оценка эффективности используемых структур государственного управления и оптимальности выполняемых ими функций.
3. Международные сопоставления.
4. Соотнесение фактических и пороговых показателей экономической безопасности страны.
5. Использование интегральных показателей (индекса экономической свободы, индекса непрозрачности, показателей BEEPS, ИРЧП, коэффициент Джини и т.д.)
6. Международные сопоставления (рейтинги).
7. Соотнесение фактических и пороговых показателей экономической безопасности страны.
8. Использование интегральных показателей.

ТЕМА 16. Бюрократизм и коррупция как негативные явления в системе государственного управления.

1. Причины возникновения бюрократизма и ключевые направления его преодоления
2. Коррупция в системе исполнительной власти. Основные меры борьбы с коррупцией

1. Причины возникновения бюрократизма и ключевые направления его преодоления

Бюрократизм – групповая монополия управляющих на функции управления и власти (иррациональная бюрократия). Поэтому предстоит решать сложную задачу: сохранить и укрепить аппарат управления, способный к эффективной работе, и одновременно бороться с бюрократизмом.

Самым **негативным последствием** бюрократизации государственного аппарата является **коррупция**, масштабы которой иногда достигают таких размеров, что ставят под угрозу существование государственности.

2. Коррупция в системе исполнительной власти. Основные меры борьбы с коррупцией

Коррупция — это неотъемлемый элемент и условие функционирования теневой экономики, она расшатывает нравственные устои общ, подрывает доверие ко всем ветвям власти.

Коррупция (от лат. corruption — подкуп, порча, упадок) означает преступную деятельность, связанную с продажностью государственных чиновников, получением ими лично или через посредников материальных и иных благ и преимуществ, не предусмотренных законодательством. Наиболее типичными **формами** ее проявления являются:

- подкуп* чиновников и общественно-политических деятелей;
- взятничество* за законное или незаконное предоставление благ и льгот;
- протекционизм* при выдвижении работников по признакам родства, землячества, приятельских отношений;
- покупка голосов* избирателей на выборах и др.

ТЕМА 17. Коммуникационные и информационные технологии в государственном управлении. Электронное правительство.

1. Коммуникации в контексте современной научной мысли
2. Место и роль коммуникаций в системе государственного управления
3. Классификация коммуникаций в системе государственного управления
4. Сущность, цель и задачи электронного правительства
5. Зарождение и развитие электронного правительства в Российской Федерации
6. Опыт США и других развитых стран в развитии электронного правительства
7. Особенности развития электронного правительства в Республике Беларусь

1. Коммуникации в контексте современной научной мысли

Наука о коммуникациях выделилась в самостоятельную область исследований в начале 30-х гг. XX в.

В конце XX — начале XXI в. резко изменилось отношение к политической коммуникации. Это связано с переходом от директивного варианта иерархической коммуникации, где роль получателя информации была занижена, к новому, демократическому, когда потребитель информации перемещается с пассивных на активные позиции.

2. Место и роль коммуникаций в системе государственного управления

Процесс государственной коммуникации состоит из элементов, являющихся типичными для любого коммуникативного акта:

коммуникатор — органы государственного управления различных ветвей и уровней власти;

сообщение — официальная и неофициальная информация, устная или письменная, вербальная и невербальная;

получатель — общество в целом, различные институты гражданского общества, индивидуальный реципиент;

каналы распространения информации — межличностные, институциональные и массовые;

каналы обратной связи — просьбы, обращения граждан, различные формы политического участия и т.п.;

процесс кодирования — декодирования информации подготовка информационных сообщений, их адекватная интерпретация аудиторией и т.п.;

различного рода помехи — технические, семантические, психологические.

В данном процессе можно выделить различные виды (в зависимости от ветви власти: законодательная, судебная, исполнительная), уровни (республиканская, региональная, местная), направленности (вертикальная, горизонтальная), каждый из которых имеет не только особую специфику функционирования, но и набор используемых технологий и приемов взаимодействия.

Классифицировать методы, формы и каналы государственной коммуникации можно по разным основаниям. Известный исследователь политико-коммуникативных процессов Р.-Ж. Шварценберг выделяет следующие каналы коммуникации:

неформальные каналы;

организации;

средства массовой информации.

3. Классификация коммуникаций в системе государственного управления

Виды коммуникаций в государственном управлении условно можно классифицировать по следующим признакам.

По отношению к организации:

внешние (выходящие за пределы организации, например. обращение президента к народу, пресс-релиз, отсылаемый в СМИ, правительственное сообщение, «дни открытых дверей»);

внутренние (осуществляемые в рамках самой организации, например, ведомственный информационный бюллетень, совещания экспертов, внутренние радио и телевидение, селекторные совещания, собрания сотрудников подразделений).

В соответствии со структурой управления или статусом сотрудников государственного органа:

горизонтальные — между лицами равного статуса;

вертикальные — между начальниками и подчиненными.

В зависимости от количества каналов:

одноканальные (выступают в виде явной и намеренно выделенной приоритетности проблемы в комплексе действий управляющего. В этом случае все связи сводятся к одной ограниченной данной проблемой);

многоканальные (создаются при наличии многих каналов поступления информации и ее разнообразии).

По степени устойчивости:

устойчивые;

неустойчивые.

И тот и другой вид может играть различную роль в управлении. В одном случае позитивное значение имеют устойчивые коммуникации, в другом — напротив, неустойчивые. Все зависит от того, как те или иные коммуникации определяют качество управленческого решения, как они влияют на процесс разработки управленческих решений.

По признаку формализации:

формальные (отражают связи, необходимые для выполнения функций и полномочий; связи, определяемые характером и системой распределения функций);

неформальные (возникают в процессе человеческого общения по различным интересам: житейским, психологическим, ситуационным. Это коммуникации, не зафиксированные ни в каких организационных документах или официальных требованиях. Такие коммуникации существуют в любой организации, они играют важную роль в деятельности человека, определяют социально-психологическую атмосферу работы. Главное достоинство устных коммуникаций состоит в возможности быстрого и полного обмена информацией. К каналу неформальных коммуникаций можно отнести канал распространения слухов).

По условиям возникновения и характеру проявления в деятельности:

ситуационные;

постоянные.

По средствам передачи сообщения:

вербальные (речевые), означающие в практическом плане умение профессионально говорить и писать, например, публичные выступления, текстовые сообщения для передачи по радио;

невербальные (неречевые), примерами могут служить жесты, мимика, внешний вид, интерьер, проведение официальных приемов, переговоров, «круглых столов», в том числе освещаемых СМИ. Учет их особенностей важен в практическом плане.

4. **Сущность, цель и задачи электронного правительства**
самостоятельное изучение в рамках УСР
5. **Зарождение и развитие электронного правительства в Российской Федерации**
самостоятельное изучение в рамках УСР
6. **Опыт США и других развитых стран в развитии электронного правительства**
самостоятельное изучение в рамках УСР
7. **Особенности развития электронного правительства в Республике Беларусь**
самостоятельное изучение в рамках УСР

ТЕМА 18. Местное управление и самоуправление: основные понятия и определения, теории и модели.

1. Понятие местного управления и самоуправления
2. Теории местного управления и самоуправления
3. Основные модели местного управления и самоуправления

1. Понятие местного управления и самоуправления

Под **местным управлением** следует понимать управленческую деятельность в масштабе территориальной единицы, которая осуществляется центральной властью или администрацией высшего территориального уровня управления.

Местное самоуправление – это деятельность самого населения местной территориальной единицы – территориального сообщества и его выборных органов по управлению делами.

В качестве **субъектов местного управления** и самоуправления могут выступать: население административно-территориальных единиц, отдельные граждане, государственные органы, различные предприятия, учреждения, организации, объединения.

Местное самоуправление – это самоорганизация на базовом уровне – там, где оно может сорганизоваться и осуществлять свои полномочия, не обращаясь к государству. Органы местного самоуправления тесно связаны с государственными органами, взаимодействуя с ними в осуществлении властных функций, а также в выполнении отдельных государственных полномочий, которыми они могут наделяться. В той мере, в какой они реализуют переданные им полномочия, они **подконтрольны государству**.

Деятельность органов местного управления и самоуправления **носит властный характер**. *Решения*, принятые ими в пределах своих полномочий, *обязательны для всех* предприятий, организаций, учреждений, должностных лиц, граждан, общественных объединений *соответствующей территории*.

Представительные органы местного самоуправления обеспечивают учет интересов населения в решении вопросов, непосредственно относящихся к условиям жизни на определенной территории, способствуют более гибкому учету местной специфики.

2. Теории местного управления и самоуправления

В научной литературе, посвященной местному управлению и самоуправлению, существуют **две преобладающие теории: общинная и государственная**. Каждая из них имеет множество вариантов.

1. В общем виде общинная теория исходит из того, что существуют два основных вида публичной власти: государственная власть и власть местного самоуправления. Первую от имени всего общества осуществляют центральные государственные органы (глава государства, парламент, правительство) и их представители на местах (губернаторы, префекты и т.д.). Вторую – власть местного самоуправления – реализуют от имени определенного местного коллектива (района, города и т.д.) избираемые этим коллективом местные органы (советы, мэры городов и т.д.).

С точки зрения **общинной теории** важную роль в выборе той или иной организационной формы местного самоуправления играет характер административно-территориальной единицы. При этом различают естественные и искусственные поселения, объединения людей по территориям. Если естественные административно-территориальные единицы сложились исторически, когда люди объединялись для совместной жизни и труда (общины, коммуны), то искусственные, как правило, образовывались в ходе проводимых государственной властью «сверху» районирований государственных территорий, разделяя ее на области, районы. В таких административно-территориальных единицах государство могло назначать своих представителей либо как единственных

полновластных администраторов на данной территории, как, например, до недавнего времени в Польше премьер-министр назначал воеводу в воеводство, либо совместно с избираемыми населением местными представительными органами. В тех из них, где есть одновременно и назначаемые, и выборные органы, их полномочия законом разделены. Обычно за местным представительным органом остаются решающие полномочия в отношении местного бюджета, а представитель государства осуществляет контроль за законностью решений органов местного самоуправления и обеспечивает общественный порядок.

2. Государственная теория местного самоуправления исходит из того, что если местные органы и избираются населением, то они, тем не менее, являются представителями государственной власти. Сторонники этой теории не отрицают, что местное самоуправление обладает своеобразием, определенной автономией, самостоятельностью в решении местных вопросов, но остается частью единого государственного механизма, частью целостной структуры по управлению обществом. Местные органы самоуправления действуют в соответствии с законодательством, принятым органами государственной власти, в рамках определенных ею полномочий, под контролем центра. При этом управление на местах в первую очередь создается лишь для удобства управления со стороны государства, поскольку центральное правительство технически не может само обеспечить управление во всех административно-территориальных единицах и не способно управлять только через своих уполномоченных.

Государственная теория отрицает деление административно-территориальных единиц на естественные и искусственные и утверждает, что ими могут управлять только представители государства, а при таких представителях могут создаваться выборные совещательные органы из представителей местного населения, например, в Польше при воеводах действовали сеймики.

На самом деле жизнь сложнее любого из этих двух подходов. В управлении местными делами, независимо от его форм, неразрывно переплетаются и общественные, и государственные черты. Общественные черты находят свое выражение в известном обособлении публичной власти территориального коллектива от государственной власти, в автономии первой, ее самостоятельности при принятии решений по местным вопросам, в праве судебного оспаривания некоторых решений государственных органов и т.д. Но, с другой стороны, нельзя не видеть определенные иерархии этих двух властей. Государственная власть как власть всего общества имеет приоритет в отношении публичной власти территориального коллектива.

Управление местными делами в демократических странах может осуществляться как посредством назначенных центральной властью органов и должностных лиц государственной администрации на местах, выступающих в качестве периферийного звена государственного аппарата, так и через представительные и исполнительные органы, избираемые непосредственно населением административно-территориальных единиц. Такие представительные органы именуется обычно органами местного самоуправления или местного (муниципального) управления.

3. Основные модели местного управления и самоуправления

Некоторые авторы в теории местного самоуправления традиционно различают **три его основные модели (системы)**, в целом соответствующие основным правовым системам современности: **англосаксонская, континентальная и советская**. Выделение указанных моделей базируется прежде всего на тех принципах, которые лежат в основе отношений местных органов как между собой, так и с вышестоящими властями.

В мировой практике существуют две из них, как основные. Это **англосаксонская и континентальная**. Англосаксонская модель самоуправления нашла свое распространение в Великобритании, США, Канаде, Австралии и других государствах мира, бывших английских колониях, где действует англосаксонское право и обладает следующими чертами:

- местные представительные органы **действуют автономно** в пределах предоставленных им полномочий и прямого подчинения центральной власти нет;
- на местах **отсутствуют делегатуры (представители) центрального правительства**;
- **контроль** за деятельностью местных органов осуществляется **«косвенным путем»**, через **центральные министерства или суд**.

Плюсом англосаксонской системы самоуправления является отсутствие назначаемых на местном уровне центральным правительством государственных чиновников. *Минусом* данной системы называют определенную обособленность. Действие данной модели обеспечивается наряду с правовыми, также моральными факторами.

Континентальная (романо-германская) модель самоуправления распространена в Европе, Латинской Америке, на Ближнем Востоке, в странах франкоязычной Африки и основывается на **сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления**. На местном уровне работают **специальные уполномоченные** правительства, которые осуществляют контроль за органами местного самоуправления. *Плюсом* данной модели самоуправления является обеспечение единства действий центральной государственной власти и управления на местах. Наряду с этим, данная модель самоуправления предоставляет возможность населению и его представительному органу самим решать местные дела при контроле со стороны представителей центра на местах.

В настоящее время, между этими двумя классическими моделями самоуправления сложилось несколько **промежуточных**. Например, в скандинавских государствах (Дании, Швеции) имеется три уровня управления - местный (муниципалитеты), региональный, государственный. Два из них, местный и региональный относятся к местному самоуправлению и на законодательном уровне отделены от государственного. Местный отвечает за школьное образование, детские сады, интеграцию беженцев и эмигрантов, вывоз мусора и водоснабжение, местные дороги и т.д. В ведении регионального уровня, например, Швеции 75 % компетенции составляют вопросы здравоохранения. Остальная доля компетенции приходится на региональные дороги, вопросы планирования и т.д. Общегосударственный уровень (парламент, правительство) принимает законы и занимается вопросами государственного значения. Характерным является то, что между уровнями управления нет совмещения компетенции и поэтому нет законодательных оснований для вмешательства одних в дела других.

ТЕМА 19. Правовые, организационные и территориальные основы местного управления и самоуправления.

1. Организация правового регулирования местного управления
2. Концепция Европейской Хартии местного самоуправления
3. Правовые системы местного управления и самоуправления зарубежных стран
4. Организация местного управления и самоуправления на примере США
5. Организация межкоммунального сотрудничества на примере Франции
6. Административно-территориальное деление и уровни местного управления

1. Организация правового регулирования местного управления

Система правовых актов, устанавливающих организацию местного управления, по-разному структурирована в различных странах. Наиболее существенные различия связаны с принадлежностью национальных правовых систем к той или иной **правовой семье**. Вместе с тем, в последние десятилетия наметилась **тенденция к сближению различных правовых систем**, в том числе - в области муниципального права. В Европе интегрирующую роль выполняет **Европейская хартия местного самоуправления**, подписанная большинством европейских государств. Помимо Хартии, отдельные вопросы деятельности местных органов власти могут регулироваться и другими международными правовыми актами, например - **Европейской хартией прав человека**.

2. Концепция Европейской Хартии местного самоуправления

Для поддержки демократических институтов после окончания второй мировой войны несколько европейских стран решили создать межправительственную политическую организацию, задачами которой стали бы защита и укрепление демократических начал и содействие реализации прав человека, - в мае 1949 г. был учрежден Совет Европы. В настоящее время он объединяет 46 европейских государств с демократической формой правления. Штаб-квартира Совета находится в Страсбурге во Франции.

Среди прав и свобод человека, которые активно отстаивает Совет Европы, заметное место занимает и право на самоуправление. Развитию самоуправленческих начал большое внимание уделяют два основных рабочих органа Совета Европы - Комитет министров и Парламентская ассамблея. **Комитет министров** является исполнительно-распорядительным органом, принимающим решения от имени Совета Европы. В его состав входят министры иностранных дел государств - членов или их заместители. **Парламентская ассамблея** — это совещательный орган из 630 членов, представляющих национальные парламенты Европы.

Европейская Хартия местного самоуправления является одним из главных источников муниципального права европейских государств, намечающим пути развития местного самоуправления в современной Европе. В его основу положен классический **принцип субсидиарности**, утвердившийся в европейской социальной философии еще в средние века, хотя к активному осуществлению данной идеи приступили лишь в нынешнем столетии. Согласно этому принципу, **вопросы, которые можно решать на**

низовых уровнях управления, нет смысла передавать наверх. Местным сообществам нужно доверять как можно больше управленческих задач, а вмешательство государства требуется лишь там, где без него не обойтись. В самой Хартии понятие субсидиарности сформулировано так: *«осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам»*. Документ был принят по инициативе Совета Европы в 1985 г.

Целью Хартии является обеспечение и защита прав местных органов самоуправления.

3. Правовые системы местного управления и самоуправления зарубежных стран

Германская система местного управления

Основной закон Федеративной Республики Германия гарантирует существование местного самоуправления и основные права органов местной власти: общинам должно быть предоставлено право самостоятельного решения всех проблем общины в рамках закона и под собственную ответственность. Объединения общин (районы) также обладают правом самоуправления. Та же статья предусматривает обязательность существования, на уровне общин и районов, выборных представительных органов власти.

Фактически этим и ограничивается конституционное регулирование местного управления на федеральном уровне. Исходя из принципа остаточной компетенции земель, предусмотренного ст. 70 немецкой конституции (Земли имеют право законодательства в той мере, в какой настоящим Основным законом законодательные полномочия не предоставлены Федерации), и из того, что регулирование местного управления не упомянуто в списке федеральных полномочий, **все вопросы местного управления относятся к исключительной компетенции земель.**

В праве земель деятельность органов местного управления регулируется Конституциями, Положениями о местном управлении и отдельными законами. **В рамках этих нормативных актов прослеживается, как правило, идея сквозного управления при котором федеральное государство, земли, органы самоуправления представляют собой единую вертикаль, в рамках которой осуществляется управленческая деятельность.**

У местных сообществ немного своих собственных полномочий в духе естественного права и они оказываются вторичными. **Доминируют же те компетенции, которые сообщества выполняют по решению государства.**

Романская система

Непосредственной причиной создания общих структур местной власти, является конкретное историческое событие: создание **наполеоновской империи**. Если в других странах, входивших в состав империи, французское влияние было существенно трансформировано на основе местных традиций (Нидерланды, Германия, Дания), то во Франции, Италии, Испании, Португалии оно оказалось во многом соответствующим местной культуре и закрепилось надолго. Наличие общего источника влияния обусловило и его длительность: многие изменения, происходившие во французской системе управления XIX - XX вв., непосредственно отразились и на близких странах.

Логика формирования французской системы органов местного управления основана на двух противоречивых базовых принципах, остающихся неизменными:

признание естественного и правомерного существования объединений жителей определенной территории с целью решения общих для них проблем - и, с другой стороны, централизация государственного управления, явно доминирующего над самоуправлением.

Скандинавская система

Исторически государственное строительство в Скандинавских странах тесно связано с датской традицией: вхождение в состав единого государства, до конца XV в., территориальная близость, культурное и языковое родство сыграли в этом немалую роль.

Для стран скандинавской системы характерна большая самостоятельность органов местного самоуправления в оперативных вопросах, и одновременно крайне незначительные правовые гарантии, что позволило многим исследователям сблизить скандинавские страны с Великобританией. Однако, **в отличие от британской модели, местная власть в этих странах значительно больше интегрирована в государственный механизм**, что проявляется и в доминирующих тенденциях: если в Соединенном Королевстве присутствие государственных органов на местном уровне усиливается, то в королевствах Датском, Шведском и Норвежском наоборот, государство уменьшает полномочия своих органов на местах в пользу самоуправления.

4. Организация местного управления и самоуправления на примере США

Качественную характеристику представительства муниципальных Советов определяют **взаимоотношения между представительной и исполнительной властями** в каждом виде муниципальной организации, а также правовой статус выборных лиц и их отношения с местным населением. На основании данных переписи Международная ассоциация городских менеджеров сгруппировала все города США по следующим **моделям управления**: Совет-мэр; Совет-управляющий (менеджер); Комиссионная система управления.

Совет-мэр. Более чем в 50% городов США система органов власти построена на основе модели Совет-мэр. Совет является выборным органом; избирается путем всеобщих прямых выборов жителями города. Модель Совет-мэр - старейшая форма городского управления, отражающая традиционное стремление американцев к разделению властей на всех уровнях. **Прямые выборы** мэра способствуют тому, что он чувствует себя независимым от Совета, и это в определенной степени позволяет ему определять местную политику. Мэр избирается чаще всего сроком на 4-5 лет. Кандидат на пост мэра должен быть гражданином США, обычно не моложе 30 лет и постоянно (не менее трех лет) проживать на территории соответствующего муниципалитета.

Мэр традиционно имеет право обращаться с посланиями к муниципальному Совету, определяя содержание местного нормотворчества. Он вправе присутствовать на заседаниях Совета и выдвигать свои предложения по решению тех или иных проблем. Большинство мэров обладает **правом вето**, которое является весьма эффективным средством проведения определенной политики. **Практически мэр в системе отношений с муниципальным Советом является более сильной фигурой.** Внутри модели управления по типу Совет-мэр существуют модификации, позволяющие говорить об относительно **сильном**, либо **слабом** мэре.

В настоящее время модель Совет - слабый мэр существует в первоначальном виде в основном в небольших поселениях - примерно в двух третях городов США с населением от 5 до 10 тыс. человек.

Другая, более распространенная сегодня разновидность модели Совет-мэр, при которой мэр **юридически возглавляет исполнительную власть муниципалитета (сильный мэр)**, начала приобретать в США популярность с 80-х годов XIX века. Модель Совет - сильный мэр преобладает в больших городах США.

Комиссионная система управления сегодня является **наименее** популярной моделью местного управления, *впервые была использована в 1901 году в городе Галвестон (штат Техас)*. При этой модели местного управления население избирает обычно на 4 года муниципальный Совет, состоящий из 3-5 человек. Каждый из его членов выступает в двойном качестве: как член местного представительного органа - муниципального Совета и как **глава одного из управлений и служб в системе исполнительной власти муниципалитета**. При такой системе управления **пост мэра не предусмотрен**, а если и имеется, то мэр выполняет обычно представительские функции.

Совет-менеджер (управляющий). Значительно большей популярностью по сравнению с комиссионной моделью пользуется система местного управления, при которой муниципальный Совет (избираемый, как и в других случаях, населением) **назначает** - т.е., фактически, нанимает - **менеджера (управляющего)**. Модель Совет-менеджер имеет приоритет главным образом в муниципалитетах, на территории которых проживают обеспеченные люди, согласные хорошо платить компетентному профессионалу - менеджеру. При такой системе управления **менеджер возглавляет муниципальный аппарат** и во многом определяет кадровую политику в отделах и службах исполнительного органа муниципального управления. Менеджер работает на основании контракта, заключаемого с муниципальным Советом. В этом случае Совет предварительно обсуждает кандидатуры на своем заседании, затем вопрос выносится на голосование. Контракт заключается с кандидатом, набравшим простое большинство голосов. Кроме того, Совет может всегда уволить менеджера, если признает его работу неудовлетворительной или же по другой причине, которую Совет сочтет убедительной. Необходимо также заметить, что модель Совет-менеджер подчеркнуто ориентирована на тип отношений, характерный для фирмы или корпорации.

5. Организация межкоммунального сотрудничества на примере Франции.

Государство сохраняет за собой контроль и регулирование межкоммунального сотрудничества (этот принцип присутствует практически во всех развитых государствах мира). Коммуны не имеют права создавать органы сотрудничества, не предусмотренные законом - в этой области действует так называемое **позитивное регулирование (т.е. разрешено только то, что прямо предписано законом)**. То же самое справедливо и по отношению к внутренней структуре, фискальному режиму и полномочиям органов сотрудничества.

Три основные формы сотрудничества, используемые преимущественно сельскими коммунами - это **синдикат коммун, дистрикт и сообщество коммун**.

Синдикат коммун (syndicat des communes) создан как форма сотрудничества законом от 22 марта 1890 г., впоследствии неоднократно измененным и дополненным. Существует два типа синдикатов: **монофункциональные** (syndicat à vocation unique), т.е.

созданные для выполнения одной какой-либо задачи (электроснабжение, водоснабжение и т.д.) и **полифункциональные** (*syndicat à vocation multiple*).

Дистрикт (*district*) был создан ордонансом от 5 января 1959 г. Первоначально он существовал в виде городского дистрикта; однако, успех этой формы сотрудничества в сельской местности привел к отмене в 1970 г. термина городской. Фактически дистрикт объединяет в большинстве случаев небольшие города с окружающими их пригородными и сельскими коммунами.

Сообщество коммун (*communauté des communes*) создано законом от 6 февраля 1992 г. Основной задачей этой формы сотрудничества является экономическое развитие входящих в нее коммун.

Перечисленные формы сотрудничества могут использоваться и городскими коммунами - в частности, дистрикт и сообщество коммун. Однако, ввиду необходимости гораздо большего единства руководства при управлении городской агломерацией, были созданы формы, специально предназначенные для крупных городов. Наиболее распространены две формы сотрудничества: городское сообщество и сообщество городов.

6. Административно-территориальное деление и уровни местного управления

Местное управление осуществляется на определенной территории. Формирование внутригосударственной территориальной организации - административно-территориальное деление - таким образом, является основой местного управления. В большинстве современных государств административно-территориальное деление может быть изменено законом: законодатель вправе как изменять границы существующих административно-территориальных единиц, так и создавать новые. Однако в демократических государствах изменение границ административно-территориальных единиц требует, как правило, учета мнения органов самоуправления, действующих на этой территории, или мнения населения (консультативный референдум). Кроме того, существование многих административно-территориальных единиц предусматривается в текстах Конституций; следовательно, они не могут быть ликвидированы в законодательном порядке.

Наиболее традиционной является двухуровневая схема административно-территориального деления: графства и муниципалитеты в США, амты и общины в Дании, лены и общины в Швеции, префектуры и муниципалитеты в Японии, провинции и общины в Нидерландах и т.д. Поскольку речь идет о **внутригосударственной** территориальной организации, в федеративных государствах двухуровневая схема существует внутри субъектов федерации, имеющих статус государств или государственных образований.

Исторически формирование двухуровневой организации местной власти связано с разным происхождением территориальных единиц низового (муниципального) и вышестоящего уровней. Территории низового уровня формировались **естественно**, по поселенческому принципу: каждый город, поселок, иной населенный пункт становился отдельной административно-территориальной единицей. Именно так возникли многие из существующих и сегодня коммун, общин, муниципиев и пр. Территории вышестоящего уровня (префектуры, округа, департаменты, провинции) целенаправленно создавались

органами государственной власти для решения собственных задач, т.е. возникли искусственно.

В результате они были более однородны по площади и по численности населения, чем муниципальные образования. Первоначально и основные задачи органов власти естественных и искусственных территорий существенно различались: на низовом уровне решались хозяйственные задачи, некоторые виды административного регулирования, тогда как вышестоящий уровень территориальной организации предназначался для выполнения полицейских функций и, в целом, для обеспечения государственного контроля над территорией. Несмотря на то, что сегодня эти различия во многом стерлись, отголоски прежней территориальной специализации присутствуют и в современном праве.

ТЕМА 20. Правовые основы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь.

1. Система правовых актов, регулирующих местное управление и самоуправление в Республике Беларусь
2. Конституционные основы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь
3. Административно-территориальное деление Республики Беларусь
4. Основные положения Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», принципы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь
5. Избирательный кодекс Республики Беларусь и определяемый им порядок избрания местных Советов депутатов
6. Гарантии, надзор и ответственность в сфере му и су в Республике Беларусь

1. Система правовых актов, регулирующих местное управление и самоуправление в Республике Беларусь

- 1) Конституция Республики Беларусь;
- 2) Избирательный кодекс Республики Беларусь;
- 3) Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»;
- 4) Закон «Об административно-территориальном делении Республики Беларусь»;
- 5) Закон «О статусе столицы Республики Беларусь – г. Минска»;
- 6) Закон «О статусе депутата местного Совета депутатов Республики Беларусь»;
- 7) Закон «О республиканских и местных собраниях»;
- 8) Закон «Об обращениях граждан»;
- 9) Бюджетный кодекс и т.д.

Конституция Республики Беларусь 1994 г. с изменениями и дополнениями содержит **пятый раздел**, который называется «Местное управление и самоуправление». Статья 117 Конституции Республики Беларусь не разграничивает четко местное управление и самоуправление, а лишь устанавливает, что «местное управление и самоуправление *осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в*

государственных и общественных делах». **Понятие** местного управления и самоуправления раскрыто в первой статье Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Правовые возможности для обеспечения местного самоуправления **финансовыми ресурсами** открывает статья 133 Конституции Республики Беларусь, которая установила, что бюджетная система Республики Беларусь включает республиканские и местные бюджеты, закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» содержит главу 5 «Экономическая основа местного управления и самоуправления».

2. Конституционные основы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ 1994 ГОДА (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.).

Статья 9. Территория Республики Беларусь является естественным условием существования и пространственным пределом самоопределения народа, основой его благосостояния и суверенитета Республики Беларусь. Территория Беларуси едина и неотчуждаема. Территория делится на области, районы, города и иные административно-территориальные единицы. Административно-территориальное деление государства определяется законодательством.

РАЗДЕЛ V. МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И САМОУПРАВЛЕНИЕ.

Статья 117. Местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

Статья 118. Местные Советы депутатов избираются гражданами соответствующих административно-территориальных единиц сроком на четыре года.

Статья 119. Руководители местных исполнительных и распорядительных органов назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Республики Беларусь или в установленном им порядке и утверждаются в должности соответствующими местными Советами депутатов.

Статья 120. Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в пределах компетенции решают вопросы местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов.

Статья 121. К исключительной компетенции местных Советов депутатов относятся: утверждение программ экономического и социального развития, местных бюджетов и отчетов об их исполнении;

установление в соответствии с законом местных налогов и сборов;

определение в пределах, установленных законом, порядка управления и распоряжения коммунальной собственностью;

назначение местных референдумов.

Статья 122. Местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы на основании действующего законодательства принимают решения, имеющие

обязательную силу на соответствующей территории.

Решения местных Советов депутатов, не соответствующие законодательству, отменяются вышестоящими представительными органами.

Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь.

Решения местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов, ограничивающие или нарушающие права, свободы и законные интересы граждан, а также в иных предусмотренных законодательством случаях могут быть обжалованы в судебном порядке.

Статья 123. В случае систематического или грубого нарушения местным Советом депутатов требований законодательства он может быть распущен Советом Республики. Иные основания досрочного прекращения полномочий местных Советов депутатов определяются законом.

Статья 124. Компетенция, порядок создания и деятельности органов местного управления и самоуправления определяются законодательством.

3. Административно-территориальное деление Республики Беларусь

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ от 5 мая 1998 г. № 154-З «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь»

Принят Палатой представителей 9 апреля 1998 года

Одобен Советом Республики 17 апреля 1998 года

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Основные термины, используемые в настоящем Законе, и их определения

Для целей настоящего Закона используются следующие основные термины и их определения:

административно-территориальная единица – часть территории Республики Беларусь (область, район, сельсовет, город, поселок городского типа), в границах которой в порядке, установленном законодательством, создаются и действуют местный Совет депутатов и исполнительный и распорядительный орган. Для каждой административно-территориальной единицы устанавливаются наименование и границы, а для области, района, сельсовета – также административный центр;

административно-территориальное устройство Республики Беларусь (далее – административно-территориальное устройство) как унитарного государства – деление территории Республики Беларусь на административно-территориальные единицы по определенным критериям в целях эффективной организации государственного управления и местного самоуправления, обеспечения законности и правопорядка, реализации прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь, постоянно проживающих на соответствующей территории (далее – граждане);

административный центр административно-территориальной единицы – населенный пункт, в котором находятся местный Совет депутатов и исполнительный и распорядительный орган;

граница населенного пункта – внешняя черта территории населенного пункта, которая отделяет его территорию от других территорий;

населенный пункт – компактно заселенная часть территории Республики Беларусь, место постоянного жительства граждан, имеющая необходимые для обеспечения жизнедеятельности граждан жилые и иные здания и сооружения, наименование и установленные в соответствующем порядке границы;

территориальная единица – населенный пункт, в котором не создаются местный Совет депутатов и исполнительный и распорядительный орган, район в городе, а также территория специального режима использования (заповедник, национальный парк, заказник, территория памятника природы, биосферный резерват, земли историко-культурного назначения, земли обороны, свободная экономическая зона, другая территория специального режима использования, созданная по решению Президента Республики Беларусь).

4. Основные положения Закона «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», принципы му и су в Республике Беларусь

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Принят Палатой представителей 11 декабря 2009 года. Одобрен Советом Республики 17 декабря 2009 года.

Настоящий Закон *определяет правовые и организационные основы местного управления и самоуправления в Республике Беларусь.*

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Понятие местного самоуправления и система его органов

1. Местное самоуправление – форма организации и деятельности населения, проживающего на соответствующей территории (далее, если не указано иное, – граждане), для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые им органы социальных, экономических и политических вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств.

Местное самоуправление **осуществляется через местные Советы депутатов** (далее – *Советы*), органы территориального общественного самоуправления, местные собрания, местные референдумы, инициативы граждан по принятию решений Советов, участие граждан в финансировании и (или) возмещении расходов бюджета на определенные ими цели и иные формы участия граждан в государственных и общественных делах.

2. Система органов местного самоуправления включает *Советы и органы территориального общественного самоуправления.*

3. Система Советов в Республике Беларусь состоит **из трех территориальных уровней:** областного, базового и первичного и включает областные, городские, районные, поселковые и сельские Советы.

К областному территориальному уровню относятся областные, Минский городской Совет (далее – *Советы областного уровня*). Советы областного уровня являются вышестоящими по отношению к Советам базового и первичного территориальных уровней.

К базовому территориальному уровню относятся городские (городов областного подчинения), районные Советы (далее – Советы базового уровня). Советы базового уровня являются вышестоящими по отношению к Советам первичного территориального уровня. Минский городской Совет обладает также правами Совета базового уровня.

К первичному территориальному уровню относятся городские (городов районного подчинения), поселковые, сельские Советы (далее – Советы первичного уровня).

Статья 2. Понятие местного управления и система его органов

1. **Местное управление** – форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан.

2. **Система органов** местного управления состоит из **трех территориальных уровней**: областного, базового и первичного и включает областные, городские, районные, поселковые и сельские исполнительные комитеты и местные администрации районов в городах.

К областному территориальному уровню относятся областные, Минский городской исполкомы. Исполкомы областного уровня являются вышестоящими по отношению к исполнительным и распорядительным органам базового и первичного территориальных уровней.

К базовому территориальному уровню относятся городские (городов областного подчинения), районные исполкомы. Исполкомы базового уровня являются вышестоящими по отношению к исполнительным и распорядительным органам первичного территориального уровня. Минский городской исполком обладает также правами исполкома базового уровня.

К первичному территориальному уровню относятся городские (городов районного подчинения), поселковые, сельские исполкомы, местные администрации.

Статья 3. **Основные принципы** местного управления и самоуправления.

Местное управление и самоуправление осуществляются в соответствии со следующими основными **принципами**:

законность;

социальная справедливость;

защита прав и законных интересов граждан;

сочетание общегосударственных и местных интересов, участие органов местного управления и самоуправления в решении вопросов, затрагивающих права и законные интересы граждан;

единство и целостность системы местного управления и самоуправления;

взаимодействие органов местного управления и самоуправления;

разграничение компетенции органов местного управления и самоуправления;

выборность органов местного самоуправления, их подотчетность гражданам;

гласность и учет общественного мнения, постоянное информирование граждан о принимаемых решениях по важнейшим вопросам местного значения;

ответственность органов местного управления и самоуправления за законность и обоснованность принимаемых решений;

обязательность исполнения на соответствующей территории решений Советов, исполнительных и распорядительных органов, принятых в пределах их компетенции;

самостоятельность и независимость органов местного самоуправления в пределах своей компетенции в решении вопросов местного значения, недопущение ограничения

полномочий органов местного управления и самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Законом и другими законодательными актами.

5. Избирательный кодекс Республики Беларусь и определяемый им порядок избрания местных Советов депутатов

Избирательный кодекс Республики Беларусь 11 февраля 2000 г. № 370-З. Принят Палатой представителей 24 января 2000 года. Одобрен Советом Республики 31 января 2000 года.

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

РАЗДЕЛ I.

ГЛАВА 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ.

Статья 1. Отношения, регулируемые настоящим Кодексом

Настоящий Кодекс *регулирует отношения, возникающие при подготовке и проведении выборов* Президента Республики Беларусь, выборов и отзыва депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь (далее – Палата представителей), членов Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь (далее – Совет Республики), *депутатов местных Советов депутатов Республики Беларусь* (далее – местные Советы депутатов), а также *при подготовке и проведении референдума* (народного голосования) (далее – референдум), и *устанавливает гарантии, обеспечивающие свободное волеизъявление граждан Республики Беларусь.*

ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ, ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМА.

Статья 3. Основные принципы проведения выборов и референдума

Выборы Президента Республики Беларусь, депутатов Палаты представителей, депутатов местных Советов депутатов являются *свободными* и проводятся *на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.*

Выборы депутатов Палаты представителей, депутатов местных Советов депутатов проводятся *по одномандатным избирательным округам.*

Статья 11. *Проведение выборов...* депутатов местных Советов депутатов, референдума, отзыва депутатов *обеспечивают комиссии.*

Комиссии в своей деятельности руководствуются Конституцией Республики Беларусь, настоящим Кодексом, иными актами законодательства Республики Беларусь.

Комиссии при подготовке и проведении выборов, референдума, отзыва депутатов *в пределах своих полномочий независимы от государственных органов и не связаны решениями политических партий и других общественных объединений.*

Решения комиссий, принятые в пределах их полномочий, *обязательны* для исполнения всеми государственными органами, политическими партиями, другими общественными объединениями, иными организациями, а также гражданами.

Решения вышестоящей комиссии, принятые в пределах ее полномочий, обязательны для нижестоящих комиссий.

6. Гарантии, надзор и ответственность в сфере му и су в Республике Беларусь

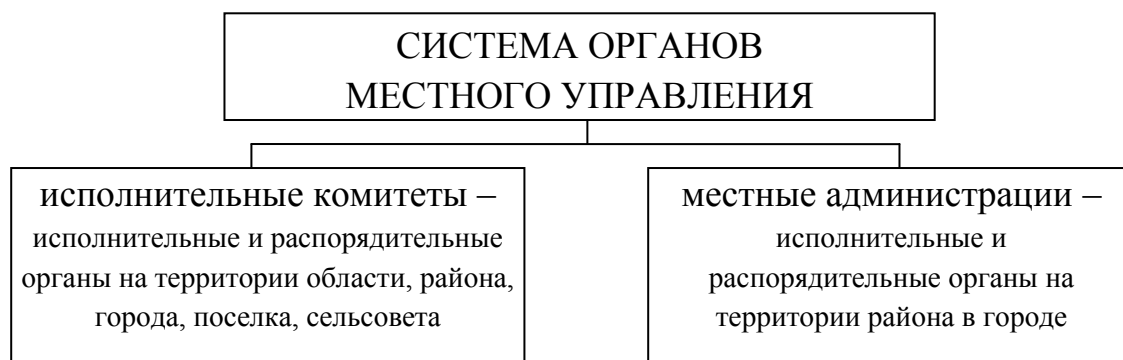
самостоятельное изучение

ТЕМА 21. Общая характеристика системы органов местного управления и самоуправления в Республике Беларусь, компетенции местных Советов депутатов и исполнительных комитетов.

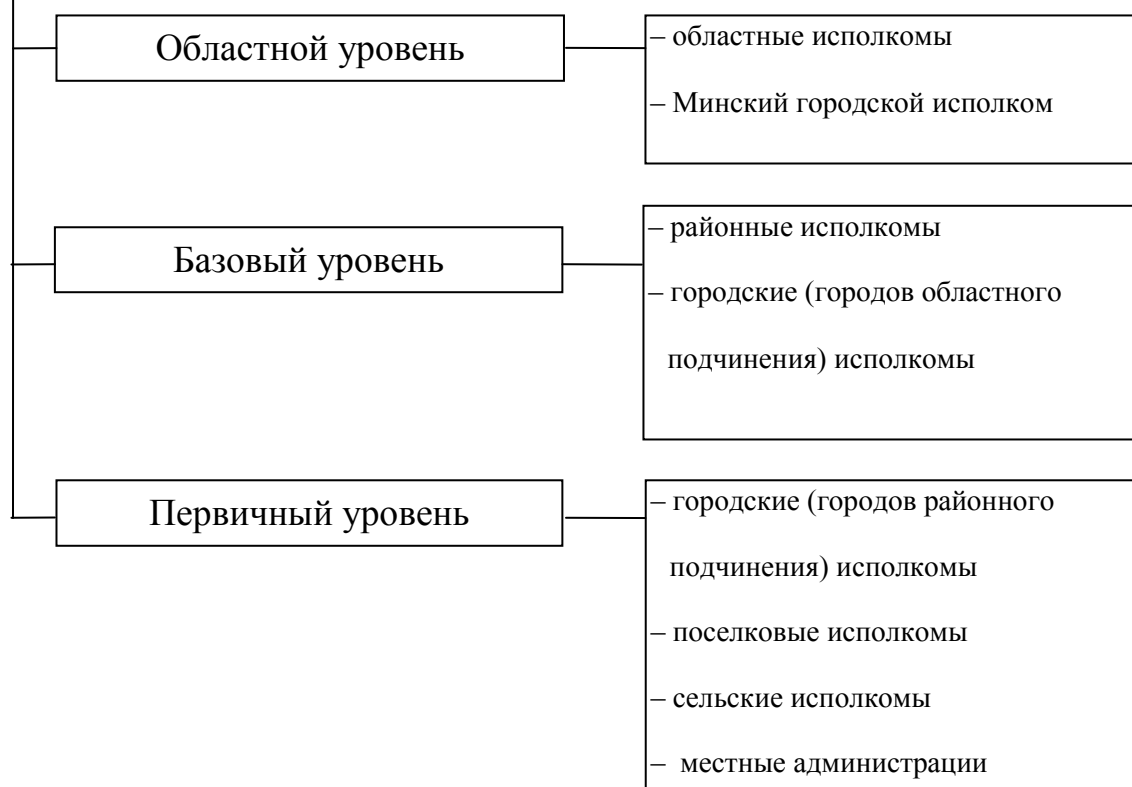
1. Состав системы органов местного управления и самоуправления, территориальная иерархия
2. Порядок образования и деятельности исполнительных комитетов и местных Советов депутатов в Республике Беларусь
3. Особые права Минского городского исполнительного комитета и Минского городского Совета депутатов
4. Типовая структура областного, Минского городского, городского (городов областного подчинения), районного исполкомов, местных администраций, установленные Президентом Республики Беларусь
5. Общие компетенции исполкомов и местных Советов депутатов
6. Особенности компетенции исполкомов и Советов областного, базового и первичного уровней, местных администраций
7. Компетенция председателей исполкома, Совета, главы местной администрации
8. Совет по взаимодействию органов местного самоуправления при Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь

1. Состав системы органов местного управления и самоуправления, территориальная иерархия.

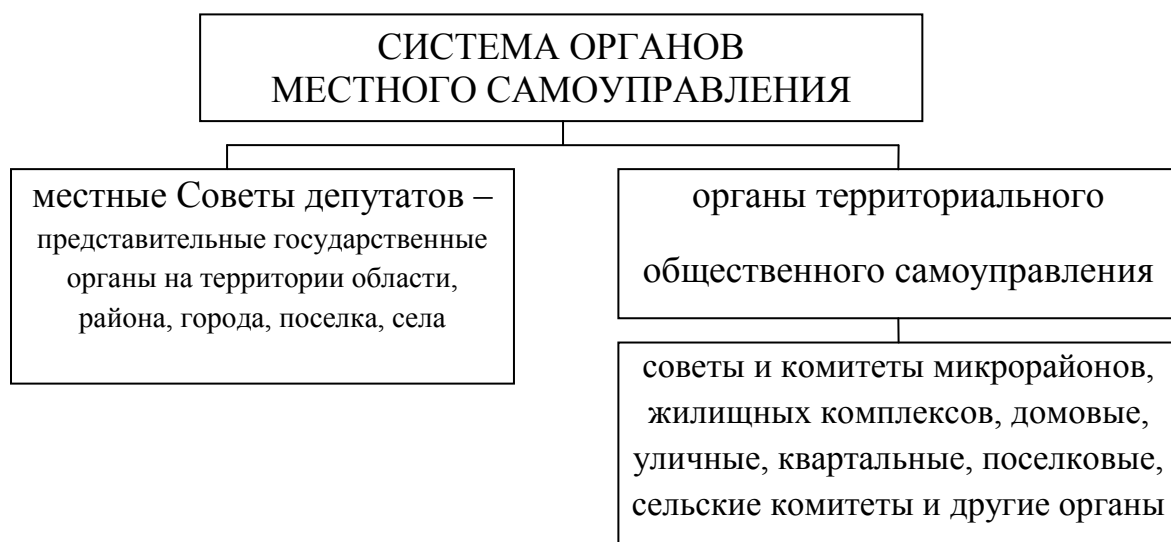
Местное управление – форма организации и деятельности местных исполнительных и распорядительных органов для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории



ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ УРОВНИ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ КОМИТЕТОВ



Местное самоуправление – форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения непосредственно или через избираемые ими органы социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-территориальных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлеченных средств



2. Порядок образования и деятельности исполнительных комитетов и местных Советов депутатов в Республике Беларусь

ЗАКОН РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь». Принят Палатой представителей 11 декабря 2009 года. Одобрен Советом Республики 17 декабря 2009 года.

Исполнительные и распорядительные органы являются **государственными органами** и осуществляют свои полномочия в соответствии с Конституцией Республики Беларусь, настоящим Законом и иными актами законодательства.

Исполнительные и распорядительные органы **являются юридическими лицами.**

Структурные подразделения исполнительных и распорядительных органов могут наделяться правами юридического лица в соответствии с законодательством.

Заседания исполнительного и распорядительного органа созываются и проводятся **председателем** исполкома (главой местной администрации) в соответствии с **регламентом**, утверждаемым исполкомом (местной администрацией), **по мере необходимости**, но **не реже одного раза в месяц** и считаются правомочными, если в них принимает участие **не менее двух третей** членов от полного состава исполнительного и распорядительного органа.

Исполнительный и распорядительный орган в пределах своей компетенции принимает **решения**.

Советы являются **представительными** государственными органами, создаваемыми в установленном законодательством порядке на территории соответствующих административно-территориальных единиц, и основным звеном системы местного самоуправления.

Советы **подотчетны** в своей деятельности гражданам, **ответственны** перед ними.

Советы являются **юридическими лицами**.

Совет **избирается гражданами** соответствующей административно-территориальной единицы на основе **всеобщего, свободного, равного и прямого** избирательного права **при тайном голосовании** сроком **на четыре года** в порядке, установленном Избирательным кодексом Республики Беларусь.

Полномочия Совета **начинаются со дня открытия первой** после выборов **сессии** Совета и **сохраняются до** открытия первой сессии Совета нового созыва, за исключением случаев, предусмотренных статьей 24 настоящего Закона.

Основной формой деятельности Совета является сессия, которая созывается по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал.

По вопросам, рассмотренным на сессиях, Совет принимает **решения**.

Решения Совета принимаются на сессии Совета **простым большинством** голосов от числа избранных депутатов тайным или открытым голосованием, в том числе поименным. **Решение о самороспуске** Совета принимается **не менее чем двумя третями** голосов от числа избранных депутатов. Форма голосования определяется в порядке, установленном регламентом Совета.

В Советах областного и базового уровней создаются президиумы.

Заседания президиума Совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал.

3. Особые права Минского городского исполнительного комитета и Минского городского Совета депутатов

самостоятельное изучение

4. Типовая структура областного, Минского городского, городского (городов областного подчинения), районного исполкомов, местных администраций, установленные Президентом Республики Беларусь

самостоятельное изучение

5. Общие компетенции исполкомов и местных Советов депутатов

самостоятельное изучение

6. Особенности компетенции исполкомов и Советов областного, базового и первичного уровней, местных администраций

самостоятельное изучение

7. Компетенция председателей исполкома, Совета, главы местной администрации

самостоятельное изучение

8. Совет по взаимодействию органов местного самоуправления при Совете Республики Национального собрания Республики Беларусь

самостоятельное изучение

ТЕМА 22. Экономические и финансовые основы местного управления и самоуправления.

Экономическую основу местного самоуправления в современных странах составляет муниципальная (коммунальная) собственность, под которой в широком смысле понимается имущество, принадлежащее на праве собственности местным сообществам (т.е. городским и сельским поселениям, как правило, имеющим правовой статус муниципального образования и/или низовых административно-территориальных единиц), и служащее удовлетворению потребностей этих сообществ.

В современных работах чаще выделяются три модели муниципального хозяйства:

Коммунальная модель, которая характеризуется тем, что основную тяжесть затрат на реализацию общественных интересов и потребностей несут сами жители муниципального образования (коммуны, общины) и основным ресурсом являются налоги с населения. Главным элементом в этой системе выступает орган местного самоуправления, который осуществляет как накопление ресурсов, так и их расходование. Хозяйственную деятельность здесь ведут в основном частные предприятия.

Коммунально-рентная модель по сравнению с предыдущей отличается тем, что предусматривает участие органов местного самоуправления в сфере использования ресурсов территории и в ее развитии через предоставление ограниченных прав в финансово-кредитной деятельности и права ресурсной ренты. Налоги с населения и производителя продукции и услуг на территории муниципального образования дополняются возможностью использования муниципальной собственности для получения рентных платежей. Другими словами, допускается управление муниципальной собственностью.

Муниципально-рентная модель организации муниципального хозяйства подразумевает, что основное бремя по обслуживанию интересов населения и по решению вопросов местного значения несут органы местного самоуправления, для чего им предоставляется возможность стать полноправным хозяйствующим субъектом на своей территории.

Можно выделить пять больших групп общественных услуг (public services) или функций:

- **защитные**, обеспечивающие охрану всех граждан от различных видов опасности (содержание полиции, пожарной охраны, ветеринарной службы, защита потребителей,

лицензирование или регистрация видов деятельности), несущих риск для экономического состояния, а также физического и морального здоровья граждан;

- **связанные с контролем и улучшением окружающей среды** (содержание санитарно-эпидемиологической службы, сбор мусора и уборка территории, контроль за строительством и дизайном зданий и сооружений, строительство и ремонт местных наземных и подземных дорог, в некоторых странах развитие местного пассажирского транспорта, планировка населенных пунктов, содержание кладбищ, крематориев, общественных туалетов, свалок и т.п.);

- **персональные**, прямо связанные с обеспечением условий для жизни отдельных граждан (услуги системы образования, здравоохранения, службы занятости, профориентации, подготовки и переподготовки граждан, муниципальное жилье и жилищное строительство, общественные работы, пособия и иные услуги социального обеспечения, работа с благотворительными организациями и т.д.);

- **рекреационные** или обеспечивающие благоприятные условия для отдыха (содержание парков, скверов, библиотек, некоторых музеев, театров и т.д.);

- **коммерческие** или платные услуги (стоянки для транспорта, рынки, скотобойни, ряд спортивных сооружений и т.п.).

Как видно из приведенного перечня, **деятельность местных органов главным образом нацелена на обеспечение нормальных условий жизнедеятельности местного сообщества, а не на извлечение прибыли.**

Основная целевая ориентация муниципального хозяйства - благоустройство мест проживания людей.

Выделяют следующие основные методы: ведения муниципального хозяйства
прямое управление;
муниципально-подрядная система;
муниципально-арендная система;
муниципальная концессия.

Название первого метода - «прямое управление» - говорит само за себя, с помощью его муниципалитет осуществляет непосредственное руководство муниципальными предприятиями.

Муниципально-подрядный метод заключается в том, что для строительства каких-то объектов и выполнении определенных функций на конкурсной основе нанимаются частные подрядчики.

При использовании муниципально-арендного метода муниципальное имущество сдается в аренду на определенный срок.

Наконец, муниципальная концессия представляет собой уступку муниципалитетом на определенный срок и на договорных условиях частному хозяйствующему субъекту права устраивать и вести хозяйство в определенной сфере деятельности.

Как муниципальные, так и частные предприятия имеют свои достоинства и недостатки в части экономической эффективности, а также полноты и качества оказываемых населению услуг.

Согласно Закону «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» экономическую основу местного управления и самоуправления составляют *коммунальная собственность, доходы от использования природных ресурсов и иные источники получения доходов* местного управления и самоуправления в соответствии с

законодательством об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, гражданским, налоговым, бюджетным законодательством.

В статье 213 ГК РБ установлено, что в Беларуси собственность может быть в *двух формах государственной и частной*, а в следующей статье говорится о том, что *государственная собственность выступает в виде **республиканской** собственности (собственность Республики Беларусь) и **коммунальной** собственности (собственность административно-территориальных единиц).*

Согласно положениям ст. 55 Закона «О местном управлении и самоуправлении», а также в статье 215 ГК РБ, **коммунальная собственность** в Республике Беларусь состоит из *казны* административно-территориальной единицы и *имущества, закрепленного за коммунальными юридическими лицами*. **Казну** соответствующей административно-территориальной единицы составляют *средства местного бюджета и иное коммунальное имущество, не закрепленное за коммунальными юридическими лицами*.

В коммунальной собственности могут находиться:

- имущество государственных органов соответствующей административно-территориальной единицы,
- средства местного бюджета,
- жилищный фонд и жилищно-коммунальное хозяйство подведомственной территории,
- промышленные, строительные, сельскохозяйственные предприятия,
- предприятия торговли, бытового обслуживания населения и транспорта,
- другие предприятия, организации,
- учреждения здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, социальной защиты,
- иное имущество, необходимое для функционирования и развития соответствующей территории.

Кроме того, к коммунальной собственности может быть отнесено имущество, передаваемое в коммунальную собственность безвозмездно Республикой Беларусь, иными собственниками, а также имущество, создаваемое или приобретаемое Советами, другими органами местного самоуправления, исполнительными комитетами и местными администрациями за счет принадлежащих им средств, в том числе и вне границ соответствующих административно-территориальных единиц.

Финансы – совокупность экономических отношений, связанных с формированием, распределением и использованием фондов денежных средств.

Законодательную базу местных финансов в Республике Беларусь формируют следующие НПА:

1. Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».
2. Бюджетный кодекс.
3. Налоговый кодекс.

В Республике Беларусь в **состав местных финансов** включаются:

- 1) средства местных бюджетов;
- 2) средства внебюджетных фондов;
- 3) платежи внебюджетного характера;
- 4) государственные и муниципальные ценные бумаги, принадлежащие органам местного управления;
- 5) заемные средства;

б) другие денежные средства, находящиеся в собственности ате.

Необходимо отметить, что органы местного управления и самоуправления в Беларуси **не имеют самостоятельной финансовой системы**. Финансы этих органов **включены в единую структуру бюджетной системы Республики Беларусь** в соответствии с **Бюджетным Кодексом Республики Беларусь** от 16 июля 2008 г. № 412-З. (Принят Палатой представителей 17 июня 2008 года. Одобрен Советом Республики 28 июня 2008 года. С изменениями и дополнениями.)

Структура бюджетной системы Республики Беларусь

1. В бюджетную систему Республики Беларусь **как самостоятельные части** **включаются республиканский бюджет и местные бюджеты.**

Бюджет – план формирования и использования денежных средств для обеспечения реализации задач и функций государства.

2. Местные бюджеты делятся на:

2.1. *бюджеты первичного уровня* (сельские, поселковые, городские (городов районного подчинения));

2.2. *бюджеты базового уровня* (районные и городские (городов областного подчинения));

2.3. *бюджеты областного уровня* (областные бюджеты и бюджет г. Минска).

Консолидированный бюджет

1. Консолидированный бюджет представляет собой *свод бюджетов на соответствующей территории без учета межбюджетных трансфертов между этими бюджетами.*

2. *Консолидированный бюджет района* состоит из бюджетов сельсоветов, поселков городского типа, городов районного подчинения, расположенных на территории района, и районного бюджета.

3. *Консолидированный бюджет области* состоит из консолидированных бюджетов районов, бюджетов городов областного подчинения, расположенных на территории области, и областного бюджета.

4. *Консолидированный бюджет Республики Беларусь* состоит из республиканского бюджета, консолидированных бюджетов областей и бюджета г. Минска.

5. *Консолидированный бюджет сектора государственного управления* Республики Беларусь состоит из консолидированного бюджета Республики Беларусь, бюджетов государственных внебюджетных фондов, средств от приносящей доходы деятельности (далее – внебюджетные средства) бюджетных организаций.

Республиканский бюджет утверждается законом, местные бюджеты утверждаются решениями местных Советов депутатов. Закон о республиканском бюджете на очередной финансовый год, решения местных Советов депутатов о бюджете на очередной финансовый год **должны вступать в силу с 1 января очередного финансового года. Финансовый год** для всех бюджетов на территории Республики Беларусь устанавливается **с 1 января по 31 декабря календарного года.**

Принципы бюджетной системы Республики Беларусь:

1. единства;
2. полноты отражения доходов и расходов бюджетов;
3. сбалансированности бюджетов;
4. гласности;

5. самостоятельности бюджетов;
6. эффективности использования бюджетных средств;
7. общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов;
8. достоверности бюджетов;
9. адресности и целевого назначения бюджетных средств;
10. ответственности участников бюджетного процесса.