

Документ подписан простой электронной подписью
Информация о владельце:
ФИО: Блинова Светлана Павловна
Должность: Заместитель директора по учебно-воспитательной работе
Дата подписания: 22.05.2022 10:54:23
Уникальный идентификатор:
1cafd4e102a27ce11a89a2a7ceb20237f3ab5c65

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Заполярный государственный университет им.Н.М. Федоровского»
Политехнический колледж

МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ И КОНТРОЛЬНЫЕ ЗАДАНИЯ

для обучающихся заочной формы обучения
по организации самостоятельной работы по дисциплине

«Теория государства и права»

для специальности

40.02.01 Право и организация социального обеспечения

Методические указания для обучающихся заочной формы обучения по дисциплине «Теория государства и права» по специальности 40.02.01 Право и организация социального обеспечения.

Организация-разработчик:

Политехнический колледж ФГБОУ ВО «ЗГУ им. Н.М. Федоровского»

Разработчик:

М.В. Ульянова, преподаватель ПТК «ЗГУ им. Н.М. Федоровского»

Рассмотрена на заседании цикловой комиссии

Правовых дисциплин

Председатель комиссии

Ю.А. Кудрань

Утверждена методическим советом политехнического колледжа ФГБОУ ВО «ЗГУ им. Н.М. Федоровского»

Протокол заседания методического совета № _____ от « ____ » _____ 2022 г.

Зам. директора по УР

С.П. Блинова

1 Пояснительная записка

Теория государства и права – это система специальных знаний об основных закономерностях возникновения, развития, функционирования государства и права, их сущности и назначения в обществе

Цель теории государства и права – познание и формулирование основных закономерностей возникновения, развития, функционирования государства и права как самостоятельных целостных явлений, выявление их природы и сущности; создание концептуальных (теоретических) моделей государственно-правовой организации общества

В процессе изучения обучающимся дисциплины «Административное право» целесообразно работать с методическими и справочными материалами.

При изучении обучающимся дисциплины по соответствующим разделам и темам следует использовать законодательные и нормативные акты РФ, а также инструктивные и руководящие материалы министерств и ведомств.

В содержании учебной дисциплины по каждой теме приведены требования к формируемым представлениям, знаниям и умениям.

В результате усвоения курса выпускник в соответствии с Государственными требованиями должен:

уметь:

- применять теоретические положения при изучении специальных -
- юридических дисциплин;
- оперировать юридическими понятиями и категориями;
- применять на практике нормы различных отраслей права;

знать:

- закономерности возникновения и функционирования государства и права;
- основы правового государства;
- основные типы современных правовых систем;
- понятие, типы и формы государства и права;
- роль государства в политической системе общества;
- систему права Российской Федерации и ее элементы;
- формы реализации права;
- понятие и виды правоотношений;
- виды правонарушений и юридической ответственности;

Сформировать следующие общие и профессиональные компетенции (базовый уровень):

- ОК 4 Осуществлять поиск и использование информации, необходимой для эффективного выполнения профессиональных задач, профессионального и личностного развития.

- ОК 9 Ориентироваться в условиях постоянного изменения правовой базы.

- ПК 1.1 Осуществлять профессиональное толкование нормативных правовых актов для реализации прав граждан в сфере пенсионного обеспечения и социальной защиты.

Работа с конспектом по закреплению знаний, полученных на лекционных занятиях, заключается в том, что осмысление осуществляется самостоятельно каждым обучающимся путем вдумчивого изучения материала.

Методические указания по проведению самостоятельной работы по дисциплине «Теория государства и права» для обучающихся заочного отделения специальности 40.02.01 Право и организация социального обеспечения включают краткий лекционный материал, примерный перечень тем контрольных работ, а также вопросы для самоконтроля, которые позволяют закрепить изученный материал.

Самостоятельная работа - это еще некий результат мыслительной деятельности в виде написания реферата, курсовой, контрольной работы, решении индивидуального домашнего задания и т. д.

В процессе обучения обучающихся значительное место занимает самостоятельная работа. Её формы разнообразны: выполнение контрольной работы по одной из тем курса, написание реферата, конспектирование рекомендуемой литературы, составление тезисов и плана прочитанной литературы (конспекта).

2 Тематический план

Наименование разделов и тем
Введение
Раздел 1 Государство – многофункциональная политическая организация общества
Тема 1.1 Государство: признаки, атрибуты, формы
Раздел 2 Управление обществом – основная функция государства
Тема 2.1 Понятие государственного управления. Функции управления
Тема 2.2 Политическая природа государственного управления
Тема 2.3 Субъект и объект государственного управления
Тема 2.4 Государственное управление как система
Тема 2.5 Стиль государственного управления
Раздел 3 Государственное управление и власть
Тема 3.1 Механизм взаимодействия власти и управления
Тема 3.2 Типы государственного управления
Раздел 4 Объективные законы и принципы государственного управления
Тема 4.1 Законы государственного управления
Тема 4.2 Принципы государственного управления
Раздел 5 Государственное управление как процесс принятия и исполнения решений
Тема 5.1 Государственное решение как научное понятие
Тема 5.2 Выбор цели – определяющее звено процесса принятия решения
Тема 5.3 Динамика исполнения решений
Тема 5.4 Методы государственного управления
Раздел 6 Эффективность государственного управления
Тема 6.1 Понятие эффективности, её критерии

Тема 6.2 Факторы эффективности государственного решения	
Курсовая работа	
Всего по дисциплине:	183

3 Содержание учебной дисциплины

Введение

Обучающийся должен:

знать:

- понятие государства;
- признаки и атрибуты государства

Содержание учебного материала

Значение и содержание дисциплины «Теория государства и права».

Научные основы системы государственного управления.

Государственное управление: понятие, субъект и объект государственного управления, внутренние и внешние функции государства.

Методические указания

Государство – территориальная организация общества, характеризующаяся своим социально-политическим пространством.

Социальным в том смысле, что территория, занимаемая государством, составляет среду для жизнедеятельности данного сообщества.

Политическое – в смысле пространственных границ действия государственной власти.

Существование современного государства связано с наличием единого экономического, а также общих для всех районов данной страны правового и информационного пространств.

Политическому государственному союзу присущи общая культурная среда, общий язык (или языки), а также во многих случаях единая религия.

Являясь универсальной формой организации общества, государство выступает в качестве субъекта и объекта самоуправления и управления.

Государство как **субъект** – это политико-правовой институт, это выделенный из общества аппарат управления. Основными органами государства являются:

- **законодательная власть** – Федеральное Собрание (Государственная Дума и Совет федерации);
- **исполнительная власть** - Правительство;
- **судебная власть** – Конституционный, Верховный и Арбитражный Суды.

Объектом государственной власти и управления является гражданское общество - совокупность политических и неполитических видов деятельности и отношений (производственно-экономических, социальных, духовно-нравственных, религиозных), составляющих жизненную силу государства. Гражданское общество на современном этапе - это общество с развитыми экономическими, социальными, правовыми, духовными отношениями между людьми. Это совокупность ассоциаций и других организаций, обеспечивающих совместную жизнь граждан, удовлетворение их потребностей и интересов.

Теории возникновения государства

Теологическая – возникновение государства объясняется волей сверхприродного существа – Бога.

Патриархальная – государство возникло в процессе механического соединения родов в племена, племён – в большие целостности – вплоть до государственных образований.

Теория общественного договора исходит из того, что государство – результат своеобразного договора, заключённого между суверенным правителем и подданными.

Теория насилия – государство возникает не вследствие внутреннего классового расслоения общества, а в результате внешних завоеваний, то есть завоеваний одних народов другими, а также политического насилия, которые ведут к углублению социального неравенства, образованию классов и эксплуатации.

Марксистская теория исходит из того, что государство возникает в результате деления общества на классы. Оно выражает интересы господствующего класса. Но марксизм не отрицает и воздействия других факторов:

- восприятие чужих образцов с уже имеющимися государственными структурами;
- внутриэтнические отношения единой государственной общности;
- наличие угрозы данной общности извне;
- географические факторы.

Функции государства - это главные направления его деятельности. Они охватывают его деятельность в целом, в них находят выражение социальная ценность и сущность государства, их осуществлению подчинена работа всего государственного аппарата и каждого органа в отдельности.

Внутренние функции:

1 Политическая функция состоит в обеспечении политической стабильности, осуществлении властных полномочий, выработке политического курса, отвечающего потребностям широких слоев населения.

2 Экономическая функция отражается в организации, координации, регулировании экономических процессов с помощью налоговой и кредитной политики.

3 Организаторская функция состоит в осуществлении властных полномочий по реализации выработанной политики: исполнение решений, формирование и использование государственного аппарата (управленцев), осуществление контроля выполнения законов, информационного обеспечения политики.

4 Правовая функция - обеспечение правопорядка, установление правовых норм, которые регулируют общественные отношения и поведение граждан.

5 Социальная функция состоит в удовлетворении жизненно важных потребностей людей в работе, жилье, поддержании здоровья, предоставлении социальных гарантий престарелым, инвалидам, безработным, молодежи, страховании жизни и здоровья.

6 Образовательная функция государства. Государство обеспечивает демократизацию образования, его непрерывность, предоставление людям равных

возможностей его получения, качественную подготовку молодежи к активной жизни.

7 Культурно-воспитательная функция направлена на создание условий для удовлетворения культурных потребностей людей, приобщения их к достижениям отечественной и мировой художественной культуры, создание возможностей для самореализации в творчестве, воспитание нравственности, гражданственности и патриотизма.

Внешние функции:

1 Оборонная функция заключается в обеспечении целостности, безопасности и суверенитета государства, поддержке достаточного уровня обороноспособности общества.

2 Дипломатическая функция связана с поддержанием и развитием межгосударственных отношений, сотрудничеством с другими государствами в решении глобальных проблем человечества.

3 Внешнеэкономическая функция заключается в развитии взаимовыгодного экономического сотрудничества и интеграции с другими странами, участием в международном разделении труда.

Вопросы для самоконтроля

- 1 Определение государства.
- 2 Социальное пространство.
- 3 Политическое пространство.
- 4 Теории возникновения государства.
- 4 Признаки государства.
- 5 Атрибуты государства.
- 6 Внутренние функции.
- 7 Внешние функции.

Раздел 1 Государство – многофункциональная политическая организация общества

Тема 1.1 Государство: признаки, атрибуты, формы

Обучающийся должен:
знать:

- признаки государства;
- атрибуты государства;
- критерии определения формы государственного управления.

Содержание учебного материала

Принудительность, суверенность, всеобщность, исключительные права государства. Атрибуты государства. Форма правления. Политический режим. Структура государства.

Методические указания

Принудительность. Государство располагает специализированными органами принуждения, применяемого в ситуациях, определяемых законами. Государственное принуждение первично и приоритетно по отношению к праву использования принуждения и силы другими органами в пределах данного государства.

Суверенность означает его независимость и верховную власть на определенной территории. Суверенитет означает высшую и полную законную власть над всем, чем располагает данное общество (землями и водами, недрами и воздушным пространством). Суверенитет означает, что государство обладает неограниченной властью по отношению к субъектам, действующим в пределах его границ. Другие государства должны уважать этот принцип.

Всеобщность – государство выступает выразителем общих интересов и устремлений всех частей общества (социума), гарантом его единства и безопасности. Государство включает в сферу своего воздействия всех людей, находящихся на его территории, в том числе иностранных граждан. Они не освобождаются от подчинения действующим в данном государстве законам.

Исключительные права государства – на издание законов и норм, обязательных для всего населения. Это право признается гражданами лишь за государством. Право взимания налогов и сборов с населения, которые необходимы для содержания государственных служащих и финансирования государственной экономической, социальной, оборонной и других политик.

Территория государства – законы и полномочия государства распространяются на людей, проживающих на конкретной территории, которая определяется границами, разделяющими сферы суверенности отдельных государств. Таким образом, государство строится по территориальному принципу, в отличие, к примеру, от родоплеменной организации, основанной на кровнородственных связях.

Население государства – на него распространяется власть государства.

Государственный аппарат – система органов, посредством которой государство функционирует и развивается, осуществляя свою власть; при помощи этого аппарата государство осуществляет свою монополию на легальные меры – применение силы, принуждение.

Государственное принуждение – включает широкий диапазон мер: от ограничения свободы до физического уничтожения человека. Государственная власть обладает такими полномочиями, как возможность лишить человека высших ценностей – жизни и свободы. Для принуждения государство имеет специальные средства: оружие и органы (армия, милиция, полиция, служба безопасности, суд, прокуратура).

Для определения формы государства применяют **три критерия:**

1 Форма правления (отношения между центральными органами государственного аппарата) – государство подразделяются на **монархии** и **республики**.

В **монархии** формальным источником власти является одно лицо. Глава государства получает пост по наследству, независимо от избирателей или представительных органов власти.

Разновидности **монархии:**

- **абсолютная** – всевластие монарха, т.е. Главы государства (Саудовская Аравия, Катар, Оман);

- **конституционная** – полномочия монарха ограничены конституцией (Иордания, Кувейт, Марокко);

- **парламентская** – хотя главой государства считается монарх, он фактически обладает представительскими функциями и лишь частично парламентскими. Иногда он имеет право вето на решения парламента, которым практически не пользуется. Правительство формируется парламентским большинством и подчинено парламенту, а не монарху (Великобритания, Швеция, Дания, Испания, Бельгия, Япония). Фактически они мало чем отличаются от республик.

Республика – источник власти – народное большинство, высшие органы власти избираются гражданами.

Разновидности **республик**:

- **парламентская** – главная отличительная черта – образование правительства на парламентской основе (парламентским большинством) и его формальная ответственность перед парламентом. При такой организации власти руководитель правительства (премьер-министр, канцлер) – фактически первое лицо в политической иерархии, хотя главой государства юридически не является. У президента более скромное место. Его избирает либо парламент, либо собрание выборщиков, либо народ. У него обычно представительские и церемониальные функции (Германия, Израиль);

- **президентская** – отличительная черта – президент одновременно является и главой парламента и главой правительства. Он руководит внутренней и внешней политикой, является главнокомандующим вооружённых сил. Чаще всего президент избирается прямо народом, но может и коллегией выборщиков. Кабинет министров ответственен перед президентом, а не перед парламентом. При такой организации власти правительство отличается стабильностью (США);

- **полупрезидентская (смешанная)** – сильная президентская власть сочетается с эффективным контролем парламента за деятельностью правительства. Отличительная черта – двойственная ответственность правительства перед президентом и перед парламентом (Франция, Австрия, Финляндия, РФ).

2 Политический режим (совокупность средств и методов осуществления государственной власти). В соответствии с режимом государства подразделяют на **демократические, авторитарные и тоталитарные.**

Демократический (плюралистический режим):

- приоритет общества над государством;
- обеспечение прав человека, свобод и равноправия граждан;
- почти неограниченный политический плюрализм (множественность);
- разделение и взаимодействия ветвей власти.

Авторитарный режим:

- приоритет государства над обществом для мобилизации его сил для решения определённых задач;
- ограничение прав человека, свобод и равноправия граждан;
- ограничение политического плюрализма;
- преобладание исполнительной власти над другими.

Тоталитарный режим (СССР, Албания, Китай, Куба, Северная Корея):

- государство является орудием насильственной перестройки общества, стремится контролировать и изменять все общественные процессы в соответствии со своими идеалами;

- переделка человека исключает движение его прав и свобод, требует контроля над его действиями и даже мыслями;

- стремление ликвидировать политический плюрализм сплошным охватом населения проправительственными организациями;

- господство олигархии, возглавляемой вождями.

3 Структура государства (отношение сфер компетенции между центральной властью и территориальными органами). По распределению власти между центром и территориальными единицами государства подразделяются на **унитарные, федеративные и конфедеративные**.

Унитарные – единая, политически однородная организация. Государство объединяет административно-территориальные единицы, которые собственной государственности не имеют. В унитарном государстве осуществляется централизация всего государственного аппарата и вводится прямой либо косвенный контроль над местными органами. Централизация может проявляться в разных формах и в разной степени. В некоторых странах вообще отсутствуют местные органы власти и административно-территориальные единицы управляются назначаемыми представителями центральной власти. В других государствах органы местной власти создаются, но они поставлены под контроль (прямой или косвенный) центральной власти (Франция, Швеция, Финляндия, Эстония, Турция, Алжир, Иран, Великобритания).

Федерация – в отличие от унитарного государство федеративное в политико-административном отношении не представляет собой единого целого. Оно состоит из территорий субъектов Федерации и является союзным государством. Государственные образования могут не являться государствами в полном смысле слова, поскольку они не обладают полным суверенитетом – самостоятельностью и независимостью по всем вопросам внутренней и внешней политической жизни. Степень суверенности может быть разной, однако выделяется круг вопросов, которые не могут быть решены без участия центральной власти.

В федерации существует два уровня государственного аппарата: федеральный (союзный) и республиканский (уровень субъекта, штата, кантона, земли). (Австралия, Австрийская Республика, Аргентинская Республика, Федеративная Республика Бразилия, Федеративная Республика Германия, Республика Индия, Российская Федерация, США, Канада, Мексиканские Соединённые Штаты, Республика Венесуэла).

Конфедерация в отличие от федерации – это объединение суверенных государств, как правило, на договорной основе, для достижения определённых целей (экономических, военных, политических, социальных), позволяющих создать наиболее благоприятные условия для деятельности этих государств. Для достижения поставленных целей в конфедерации создаются необходимые органы управления. Финансовые средства, требуемые для ведения общих дел, объединя-

ются добровольно. Порядок вступления в конфедерацию и выхода из неё основан на принципе добровольности и согласии всех её членов.

Такая форма государственного образования недостаточно прочна, она эволюционирует в федерацию или распадается (ЕС, СНГ, США (1776-1787), Швейцария (до 1848), Германия (1815-1867)).

Вопросы для самоконтроля

- 1 Признаки государства.
- 2 Атрибуты государства.
- 3 Отношения между центральными органами власти.
- 4 Совокупность средств и методов осуществления государственной власти.
- 5 Соотношение сфер компетенции между центральной властью и территориальными органами.

Раздел 2 Управление обществом – основная функция государства

Тема 2.1 Понятие государственного управления. Функции управления

Обучающийся должен:
знать:

- понятие государственного управления;
- виды деятельности государства.

Содержание учебного материала

Государственное управление как сознательное воздействие государственных институтов на деятельность общества. Функции государства как содержание управления.

Методические указания

Государственное управление – это сознательное воздействие государственных институтов на деятельность общества, его отдельных групп, в котором реализуются общественные потребности и интересы, обозначимые цели и воля общества.

Эти действия как виды деятельности называют **функциями управления**, они и составляют содержание управления:

1 Целеполагание (выбор цели). Цель – идеальный образ будущего результата деятельности. Её формирование предполагает знание тенденций общественного развития, общественных потребностей и интересов социальных групп и отдельных граждан.

2 Конкретный анализ конкретной ситуации – позволяет выявить происходящие изменения в социальной среде и внутри государства, осмыслить существующие противоречия и конфликты в обществе, и на основе этого точнее определить приоритетные потребности и интересы управления.

3 Прогнозирование – это объяснение возможных состояний и изменений социальной системы, политических институтов в определённых границах време-

ни и пространства. Прогноз (предвидение, предсказание) – вероятное суждение о будущем состоянии данной социальной системы, её государственной организации, с указанием определённых сроков их изменения.

4 Государственная стратегия – определение и официальное утверждение приоритетных целей и основных путей их достижения.

5 Планирование. В процессе планирования намеченные цели приобретают практическую форму: они конкретизируются в задачах, которые являются выражением необходимости реально осуществить данные цели в конкретных условиях.

6 Информирование. Информация как форма сообщения определённых сведений об общественных интересах – основа управления. Управляющий субъект не может обойтись без информирования объекта о содержании целей, стратегии, намеченной программы действий, ведь в качестве объекта выступают человеческие коллективы и личности, их совместная деятельность. Управление ими предполагает воздействие на сознание людей, формирование у них понимания общих интересов и целей. Такие политические символы как государственный герб, флаг, гимн, государственные награды – элементы процесса управления.

7 Функция организации – совокупность действий по налаживанию взаимосвязей между людьми, объединение их для совместной реализации целей и программ. Это способ упорядочения действий групп и отдельных личностей на основе общепринятых норм и ценностей – политических, правовых, нравственных, религиозных.

8 Функции координации и регулирования. **Координация** – действия на согласование форм и видов активности общественных субъектов. **Регулирование** – способ осуществления необходимой организованности людей, согласование интересов групп и отдельных личностей между собой и с общими государственными интересами, смягчение и разрешение противоречий и конфликтов в обществе.

9 Функция активизации обеспечивается средствами влияния: материальными, духовными, экономическими, социально-политическими, правовыми, информационными стимулами, ценностной мотивацией деятельности.

10 Контроль исполнения, учёт и отчётность, как средство контроля, **обобщение и оценка результатов** управления обеспечивают связь управленческого действия с **ответственностью** участников этой важнейшей сферы деятельности государства.

В сущности **государственное управление** – деятельность целенаправляющая, организующая, регулирующая, активизирующая и контролирующая, подчинённая решению общественно значимых задач.

Вопросы для самоконтроля

- 1 Целеполагание.
- 2 Анализ конкретной ситуации.
- 3 Прогнозирование.
- 4 Государственная стратегия.
- 5 Планирование.
- 6 Информирование.

- 7 Организация.
- 8 Координация и регулирование.
- 9 Активизация.
- 10 Контроль.

Тема 2.2 Политическая природа государственного управления

Обучающийся должен:

знать:

- содержание политического руководства;
- виды государственного управления.

Содержание учебного материала

Политическое руководство. Виды государственного управления: традиционное, эмпирическое, научное.

Методические указания

Государственное управление по своей природе политическое. Его субъект – государственные институты – основной элемент политической системы общества, а главное орудие – политическая власть. Политический характер ГУ присущ любому современному обществу.

Политика — это искусство управления государством, ведение государственных дел, сущность деятельности органов власти. Государственное управление приобретает политический характер, если затрагивает интересы социальных групп, классов, национальностей, широких народных масс.

Политика всегда отражает определенные интересы, обуславливается экономическим состоянием общества и является эффективной, если соответствует потребностям развития. Вместе с тем политика обладает самостоятельностью и влияет на все сферы жизни, в том числе на экономику, выражая ее в концентрированном виде.

Кроме государственной власти в политическую систему общества входят профсоюзы, партии, церковь и другие организации, преследующие свои цели, стремящиеся к расширению влияния на массы, обладающие относительной автономией и ответственные перед обществом.

Государственная политика призвана согласовывать интересы, находить консенсус, необходимый для стабильности. Современное российское общество социально структурируется заново, оно уже далеко не однородно и все больше поляризуется. Каждая социальная группа имеет свои интересы, которые не обязательно совпадают в главном с интересами общества, это осложняет проведение государством социальной политики. Если государственная политика выражает интересы не всего народа, а отдельных социальных слоев, то ее целью становится удержание власти. В этом случае политика главенствует над экономикой в интересах сохранения власти.

Научно обоснованная внутренняя и внешняя политика вырабатывается на основе ясной идеологии, национальной идеи. Только в этом случае она получает

установку на достижение каких-то целей, приверженность определенным ценностям.

В демократическом обществе основой формирования государственной внутренней и внешней политики является воля народа, которую он проявляет на референдумах, выборах представительной и исполнительной власти, в акциях одобрения или протеста и в других формах. Облеченные доверием народа органы и должностные лица государственной власти разрабатывают стратегию и тактику управления страной, которые материализуются в нормативных правовых и других актах. Органы государственного управления различных уровней реализуют на практике стратегические цели и тактические решения, применяя при этом как мягкие, так и директивно жесткие меры принудительного характера.

Устанавливаются целевые ориентиры и ограничения. Они выражаются в **показателях качества жизни** (продолжительность жизни, состояние здоровья, объем знаний, доход на душу населения, занятость, реализация прав человека), **уровня экономического развития, экологического благополучия.**

Политическое руководство – деятельность ведущих органов государственной власти, правящих политических партий и объединений. Оно должно быть направлено на урегулирование и разрешение общественных противоречий и конфликтов и обеспечение единства общества и целостности государства.

Содержание политического руководства:

- обеспечение оптимально возможного согласования и сочетания различных групп интересов (общегосударственных, региональных, классовых, личных);
- выбор, в соответствии с приоритетными интересами, общих стратегических целей, определение политического курса и основных сил и способов его осуществления;
- решение вопросов, связанных с поиском, накоплением и распределением ресурсов, необходимых для решения жизненно важных для общества проблем;
- обеспечение внутренней и внешней безопасности членов общества, государства.

В зависимости от целей и программ, ГУ может быть разделено на:

- **традиционное** - основанное преимущественно на политических традициях и обычаях, включая религиозные верования (монархия);
- **эмпирическое** (основанное на опыте) – базирующееся на использовании в основном текущего практического опыта и учёте повседневных потребностей и интересов общества. Действие по методу проб и ошибок – модель эмпирического управления;
- **научное** - осуществляется в соответствии с познанными социально-экономическими и политическими закономерностями.

Вопросы для самоконтроля

- 1 Политика как искусство управлять государством.
- 2 Целевые ориентиры государственной политики.
- 3 Содержание политического руководства.
- 4 Виды государственного управления.

Тема 2.3 Субъект и объект государственного управления

Обучающийся должен:

знать:

- субъект государственного управления;
- объект государственного управления;
- основания различий субъектов управления.

Содержание учебного материала

Состав субъекта государственного управления. Различия субъектов. Объект государственного управления. Границы объекта. Структурные элементы объекта государственного управления.

Методические указания

Субъект ГУ - органы государственной власти, наделённые конституционными полномочиями осуществлять власть и непосредственное управление общими процессами и собственной деятельностью государства.

В составе субъекта: общественно-политические организации и объединения, которые участвуют в разработке прогнозов и проектов решений, политических программ, реализуемых государственными институтами.

Субъекты ГУ различаются по многим основаниям:

1 По видам государственной власти - субъекты законодательной, исполнительной и судебной власти, каждый из которых выполняет определённую функцию:

- разработка и принятие представительными органами законов – одна из основных функции в системе ГУ;

- субъект исполнительной власти сочетает властную функцию с управленческим действием (правительство призвано исполнять законы, а также планировать общественно значимые виды деятельности и решения, а также организовывать их выполнение и контроль);

- субъект судебной власти осуществляет функцию правосудия посредством судопроизводства, которое является неотъемлемым элементом управленческого процесса.

2 По уровням организации власти и управления – это центральные, региональные и местные органы власти и управления разделением сфер деятельности, прав и обязанностей.

3 По сферам деятельности – это субъекты трёх уровней, которые осуществляют управление политическими отношениями, экономикой, социальной сферой, культурной жизнью, СМИ, военной деятельностью, международными делами.

4 По характеру, целям и средствам воздействия на управляемых:

- политическое руководство;
- административно-хозяйственное управление;
- экономическое управление.

5 По составу:

- субъекты коллективные (органы законодательной власти);
- индивидуальные субъекты (руководящие лица).

Деятельность субъектов ГУ характеризуется рядом признаков:

- регламентируется законом, осуществляется официально разрешёнными методами;
- осуществляется в рамках компетенции (права на определённый вид деятельности);
- является специализированной, соответствующей характеру выполняемых функций;
- субъекты ответственны перед государством, независимы от давления внешних сил.

Границы объекта управления в различных сферах общественной жизни различны:

- в экономической сфере они отделяют государственный сектор от частного, макроэкономику от микроэкономики;
- в социальной сфере объёмом управления являются деятельность и социальные отношения, значимые в плане обеспечения нормальной жизни, а также культурно-воспитательный момент.

Объектом государственного управления является гражданское общество - совокупность политических и неполитических видов деятельности и отношений (производственно-экономических, социальных, духовно-нравственных, религиозных), составляющих жизненную силу государства. Гражданское общество на современном этапе - это общество с развитыми экономическими, социальными, правовыми, духовными отношениями между людьми. Это совокупность ассоциаций и других организаций, обеспечивающих совместную жизнь граждан, удовлетворение их потребностей и интересов.

Структурными элементами объекта государственного управления являются:

- материально-производственная деятельность и связанные с ней общественные отношения;
- общественно-значимые виды работ;
- политическая деятельность;
- культурологическая деятельность – виды деятельности, которые являются жизненно важными для существования и развития общества.

Вопросы для самоконтроля

1 Субъект государственного управления.

2 Объект государственного управления.

3 Различия субъектов:

- по видам государственной власти;
- по уровням организации власти и управления;
- по сферам деятельности;
- по характеру, целям и средствам воздействия;
- по составу.

4 Характеристика деятельности субъектов.

5 Границы объекта государственного управления.

Тема 2.4 Государственное управление как система

Обучающийся должен:

знать:

- вертикальные связи;
- горизонтальные связи;
- объём полномочий субъекта.

Содержание учебного материала

Государственное управление как система. Вертикальные связи. Горизонтальные связи. Объём полномочий субъекта управления.

Методические указания

ГУ функционирует не в виде отдельных элементов, а как единое образование – система.

Функциональные взаимосвязи органов управления подразделяются на:

- **вертикальные** - означают следование одних органов предписаниям других: МС – органам власти субъектов, органы субъектов – правительству страны. Это **связи-соподчинения**. Централизация ГУ всегда базируется на вертикальных связях;

- **горизонтальные** – характеризуются взаимодействием управляющих органов как относительно самостоятельных и равноправных по своим полномочиям в рамках, установленных законом. Это **связи координации и сотрудничества**.

Вертикальные связи имеют тенденцию к доминированию над горизонтальными, поскольку государственной власти присуще свойство централизации и концентрации.

Объём полномочий субъектов управления различных уровней связан с распределением политического пространства:

- субъект высшего уровня функционирует в границах государства в целом;
- субъект федерации – в пределах своей территории;
- субъект муниципального управления – в административно очерченных рамках местного сообщества.

Сфера жизнедеятельности общества в целом, связанная с общенациональными интересами государства – **объект центральных органов власти**.

Сфера трудовой, политической и социокультурной деятельности, составляющая круг интересов субъекта – **объект заботы органов власти субъекта федерации**.

Удовлетворение интересов местного населения – **предмет ведения органов власти местного самоуправления**.

Системные взаимосвязи образуют структуру в виде пирамиды. Основанием являются множество органов местного самоуправления, вершина – центральные институты власти и управления. Вертикаль власти «снизу» «доверху» - стержень такой структуры.

Вопросы для самоконтроля

- 1 Связи-соподчинения.
- 2 Связи координации и сотрудничества.
- 3 Объём полномочий высшего уровня.
- 4 Объём полномочий субъекта.
- 5 Объём полномочий муниципального управления.

Тема 2.5 Стиль государственного управления

Обучающийся должен:

знать:

- особенности стилей государственного управления.

Содержание учебного материала

Стиль государственного управления как совокупность объединённых идей специфических средств и приёмов технологии управления. Авторитарный стиль. Демократический стиль. Либеральный стиль. Бюрократический стиль. Поведенческая теория.

Методические указания

Стиль – совокупность объединённых общей идеей специфических средств и приёмов технологии управления, типичных для данного субъекта.

Существуют стили коллективного управления – государственного органа и индивидуального субъекта – конкретного руководителя, должностного лица.

Авторитарный стиль характеризуется жесткой централизацией решений и их безальтернативностью. Высшая руководящая власть всегда права, она никогда не ошибается. Только главе государственной иерархии принадлежит право принятия решений. Таков принцип **авторитаризма**.

Соответствующим образом ведут себя подчинённые субъекты, возглавляющие подведомственные организации. Будучи бесправными по отношению к высшему правителю, они делают таковыми же по отношению к себе членов своей организации. Единственная вертикаль власти **сверху-вниз** сводит к минимуму самоорганизацию управляемых.

Демократический стиль противоположен авторитарному. Альтернативный набор целей, осуществляемый коллегией, коллективное обсуждение проектов и принятие решений под руководством высшего должностного лица – важная черта демократического стиля. Признаки:

- централизация решений, закономерная в системе ГУ, сочетается с децентрализацией и ограничивается ею;

- происходит смешение процесса принятия решений на нижестоящие уровни, где субъекты обладают информацией для подготовки решения, и где, обычно, возникает ситуация, требующая принятия решений.

Либеральный стиль. Его характеристики – «нейтральный», «попустительский». Либеральное поведение органов управления сегодня ассоциируется с пра-

вовым нигилизмом и с позицией невмешательства государства в жизненно важные для общества процессы, с официальной установкой на социально неограниченную свободу индивида, а, по сути, - на анархическое общественное поведение.

Бюрократический стиль – в нём переплетаются элементы авторитарного и демократического. **Бюрократизм** – образ поведения и деятельности исполнительного аппарата отличаются следованием формальным правилам и соблюдением незыблемости иерархии властных отношений, которые противопоставляются содержанию деятельности. **Бюрократизм** – образ мысли и действия управляющего субъекта, присвоившего государственные функции и подчинившего их защите своих интересов, обеспечению собственного сохранения.

На современном этапе происходит модификация стилей управления. Традиционная типология не отражает существующие новые виды стилей.

Согласно поведенческой теории (США), различаются четыре стиля поведения, обладая которыми, управленцы могут стать хорошими руководителями (лидерами):

1 Авторитарный стиль. Лидер отдаёт приказания и добивается их исполнения, используя полномочия награждать и наказывать.

2 Поддерживающий стиль. Лидер такого типа создаёт коллектив, в котором каждому хочется сделать всё хорошо без принуждения. Он проявляет внимание к подчинённым, советуется при принятии решений и руководит в общем плане, без мелочной опеки.

3 Стиль, ориентированный на задание. Лидер мобилизует имеющиеся ресурсы, распределяет задания, составляет планы, графики, устанавливает нормы.

4 Ситуационный стиль. Действия лидера зависят от изменений управленческой ситуации. Деятельность коллектива направляется в соответствии с целями, корректируется с изменениями ситуации.

Политические институты и их субъекты ориентируются преимущественно на демократическую модель и её разновидности.

Исполнительные органы и субъекты, реализующие их функции – на авторитарную и бюрократическую модели.

Вопросы для самоконтроля

- 1 Авторитарный стиль.
- 2 Демократический стиль.
- 3 Либеральный стиль.
- 4 Бюрократический стиль.
- 5 Стили поведенческой теории.

Раздел 3 Государственное управление и власть

Тема 3.1 Механизм взаимодействия власти и управления

Обучающийся должен:

знать:

- виды осуществления государственной власти;
- характеристику политической власти;
- субъект и объект административной власти.

Содержание учебного материала

Признаки политической власти. Субъект и объект административной власти. Модификации общественной власти.

Методические указания

В системе ГУ власть осуществляется во многих видах:

- политическая;
- административная;
- экономическая;
- организационная;
- информационная;
- военная.

Политическая власть характеризуется чёткими существенными признаками:

- её источник – народ;
- непосредственный субъект – государство, его органы;
- её основная функция – выражение общей воли и защита интересов социальных групп, регулирование общественных отношений и социальных конфликтов.

Политическая власть первенствует над всеми остальными, потому что воплощает волю и интересы общества в целом или больших социальных групп и слоёв. В этом её сила и опасность.

Разделение единой государственной власти на **три составляющих** – законодательную, исполнительную и судебную, означало решение двух взаимосвязанных задач:

- защита общества от самовластия правителей и всемогущества государственной машины;
- разделение труда в сфере государственной власти как деятельности.

Административная власть – один из видов исполнительной власти. Её функция двойственная:

- принуждение к исполнению правовых норм;
- реализация государственных полномочий для обеспечения функции управления.

Субъект административной власти – органы государственной службы, действующие по поручению, от имени государственной исполнительной власти, а не от политических представительных органов.

Объект действия административной власти – конкретные индивиды, малые социальные группы, трудовые коллективы, межличностные и групповые отношения, разнообразные процессы трудовой и иной общественной деятельности и поведения.

Административная власть, в отличие от политической, является орудием защиты не целого (общественной системы), а части (отдельных групп, организаций).

Организационная, правовая, экономическая, информационная, военная власти – ни что иное, как конкретные виды осуществления государственных отношений и социального контроля в границах гражданского общества. Они являются модификациями социальной (общественной), а не государственной власти.

Вопросы для самоконтроля

- 1 Виды власти в системе государственного управления.
- 2 Признаки политической власти.
- 3 Функции административной власти.
- 4 Виды власти в границах гражданского общества.

Тема 3.2 Типы государственного управления

Обучающийся должен:

знать:

- политический режим;
- авторитарный режим;
- демократический режим;
- политическую систему России.

Содержание учебного материала

Политический режим как совокупность политико-правовых институтов. Авторитарный тип государственного управления. Демократический тип государственного управления. Советская политическая система государственного управления. Субъекты государственного управления в современной России.

Методические указания

Конкретно-исторические государственные управления находят выражение в политических режимах, существующих в той или иной стране.

Политический режим - совокупность политико-правовых институтов, методов и средств осуществления государственной власти и управления обществом. Характер политического режима воплощается, в первую очередь, в том, кто является в данном государстве субъектом политической власти и как осуществляется власть и государственное управление.

Сущность политического режима обусловлена характером взаимодействия государственного субъекта с объектом управления – обществом, народом.

В зависимости от политического режима управляющие субъекты, а соответственно и системы ГУ, различаются как **авторитарные и демократические**.

Авторитарный тип ГУ – такой, в котором субъект представлен жёстко иерархизированным институтом во главе с верховным правителем – индивидуальным или элитной группой (партийной, олигархией). Авторитарный субъект реализует себя через единую вертикаль власти, идущую только **сверху вниз**, и

преимущественно в совокупности методов принуждения и физического подавления объекта властвования.

В системе авторитарного управления признаётся исключительно одностороннее воздействие господствующего, властвующего субъекта на подвластный объект – общество, народ, его организации. Проблема обратной связи снимается.

Демократический тип ГУ – субъект управления представлен иерархической структурой политических институтов и руководящих лиц, избираемых народом и сменяемых им. Демократической системе присуща вертикаль государственной власти, идущая как **сверху вниз**, так и наоборот – **снизу вверх**, что предполагает контроль общества над властными структурами.

Демократические режимы существуют в трёх видах организации власти, характеризующих форму республиканского правления – **парламентской, президентской и полупрезидентской**.

При **парламентском режиме** приоритетный высший субъект власти и управления – выборный коллективный орган – **парламент** и соответственно выборные органы – коллективные субъекты нижестоящих административно-территориальных или федеральных образований.

При **президентской форме правления** – высший субъект власти и управления представлен двумя избираемыми институтами – законодательным – **парламентом** и главой исполнительной власти – **президентом**.

Полупрезидентская форма правления отличается тем, что статус высшего субъекта государственной власти и управления разделяют избранные народом **парламент** и **президент**, являющийся главой государства и выступающий гарантом конституционного строя.

Советской политической системе была присуща двойная иерархическая структура субъекта власти и управления – **государственная и партийная**. Партийная структура служила политико-идеологическим стержнем, скрепляющим все уровни государственной структуры в единую систему централизованной государственной политической власти и управления.

Объект государственно-партийного руководства и управления охватывал все, имеющие в большей или меньшей мере общественное значение, коллективные формы жизнедеятельности людей и социальных отношений.

Политическая система **современной России** принципиально отличается от бывшей советской системы.

Государственная власть осуществляется, в соответствии с Конституцией, на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы всех ветвей власти самостоятельны.

Субъектами государственной власти РФ являются:

- Президент;
- Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума);
- Правительство;
- Конституционный, Верховный и Высший Арбитражный Суды.

Субъектами государственной власти в республиках, краях, областях, автономных округах, городах федерального значения являются органы государствен-

ной власти, создаваемые этими образованиями. Каждый из субъектов государственной власти включает аппарат соответствующего уровня.

Каков политический режим, такова в целом и система государственного управления – характер иерархической структуры управляющих субъектов, уровни субъектов, принимающих государственные решения, аппараты управляющих субъектов формы взаимоотношений управляющих и управляемых.

Демократический характер государственного управления не зависит непосредственно от формы государственного устройства (федеративного или унитарного).

Демократический тип государственного управления дополняется местным самоуправлением как необходимым элементом целостной системы управления обществом.

Вопросы для самоконтроля

- 1 Понятие «политический режим».
- 2 Особенности авторитарного режима.
- 3 Характеристика демократического типа управления.
- 4 Двойственная структура советской политической системы.
- 5 Субъекты государственного управления России.

Раздел 4 Объективные законы и принципы государственного управления

Тема 4.1 Законы государственного управления

Обучающийся должен:

знать:

- общие формы связей и способы действий.

Содержание учебного материала

Закон зависимости управляющего воздействия субъекта на объект от состояния системы государственного управления. Закон усиления регулирования и управления общественными процессами. Закон сосредоточения центров власти и управления общественными процессами. Закон системной формы организации. Закон саморазвития системы.

Методические указания

Государственная жизнь складывается из многообразных действий политических субъектов, административных кадров, учреждений и граждан.

Из многочисленных видов деятельности и отношений выделяют **общие, существенные, регулярно повторяющиеся при сходных обстоятельствах формы связей и способы действий** – это и есть **законы государственного управления**:

1 Закон зависимости управляющего воздействия субъекта на объект от состояния системы государственного управления и социальной среды. Любая

система ГУ функционирует в определённой социальной среде, в рамках конкретного общества и присущих ему экономических отношений, а также в сложившейся социальной структуре, культурной среде, социально-психологической атмосфере. Для России характерна чрезмерная персонифицированность государственной власти, что связано с зависимостью принимаемых важнейших государственных решений от личных качеств политических лидеров.

2 Закон усиления регулирования и управления общественными процессами. Необходимость регулирования и разрешения социальных конфликтов - основное условие сохранения стабильности и единства государства. Проблема целостности в современных условиях актуальна для всех стран, в том числе для России. Повышается роль государственного управления в жизни общества, расширяется круг общественно-жизненных интересов.

3 Закон сосредоточения центров власти и управления означает необходимость формального и фактического разделения функций государственной власти и управления по горизонтали и вертикали на относительно самостоятельные ветви и уровни власти, которые должны осуществляться независимыми друг от друга органами. Требование взаимного сдерживания властей, взаимного ограничения и взаимного контроля. Каждая власть должна иметь пределы своих полномочий, свою сферу деятельности. Конституция определяет необходимость равновесия властей, чтобы ни одна не могла во всех отношениях доминировать над другими и быть свободной от ответственности перед законом.

4 Закон системной формы организации находит выражение во взаимосвязях элементов и процессов управления:

- единство основных функций управления: целеполагания, прогнозирования, планирования, информирования, организации, координации и регулирования, активизации, контроля;

- единство уровней ГУ: центрального (федерального), регионального, местного; взаимодополнение ГУ и самоуправления; взаимодействие в едином процессе центров управления, разделённых как по вертикали, так и по горизонтали;

- единство общей и частных систем ГУ, так как частные строятся на базе общегосударственной и являются реализацией её целей в отдельных сферах и отраслях жизнедеятельности людей (социальной, культурной, образовательной, финансовой, экономической).

5 Закон саморазвитие системы. Все взаимосвязи функций, структур, уровней, центров характеризуют целостность системы в идеале, то есть то, какой она должна быть. Реальное состояние – эволюция системы в направлении достижения целостности. Это движение состоит в том, чтобы:

- охватить своим воздействием все социально значимые процессы государственной жизни;

- обеспечить наибольшую полноту реализации управленческих функций в их взаимосвязи, а также единую направленность в деятельности субъектов различных ветвей и центров власти;

- устранять противоречивость системы, которая препятствует её нормальному функционированию;

- создавать недостающие органы, институты, нормы.

Вопросы для самоконтроля

- 1 Понятие «закон государственного управления».
- 2 Закон зависимости.
- 3 Закон усиления.
- 4 Закон сосредоточения.
- 5 Закон системной формы.
- 6 Закон саморазвития.

Тема 4.2 Принципы государственного управления

Обучающийся должен:
знать:

- принципы государственного управления.

Содержание учебного материала

Принцип «двуканального» управления. Принцип гласности. Принцип плюрализма. Принцип законности. Принцип системного подхода. Принцип централизма. Принцип единства отраслевого и территориального управления.

Методические указания

В своей деятельности государство руководствуется следующими принципами:

1 Принцип «двуканального» управления, основывающегося на информации из «прошлого» и «настоящего». Речь идёт не о механическом перенесении структур прошлых времён в настоящее (самодержавие). Имеется ввиду следование закону исторической преемственности: элементы исторически пройденных этапов воспроизводятся в современном обществе в критически переработанном виде, адаптированными к новым условиям социально-политической жизни, к актуальным потребностям и интересам.

2 Принцип гласности (открытость) включает в себя следующие виды деятельности:

- объективное, всестороннее информирование управляемых о состоянии экономики, социальной сферы, общественных отношений, о внутренней и внешней политики государства в данный момент;

- регулярное опубликование официальных документов, аналитических отчётов, статистических данных, результатов социологических исследований и других материалов, характеризующих деятельность государственных органов всех уровней;

- публичное обсуждение проектов целевых программ центрального и региональных правительств, политических курсов, а также планируемых путей и методов их осуществления;

- открытость контроля деятельности управляющих органов, привлечение общественности к анализу и оценке результатов и последствий выполнения программ и планов.

3 Принцип плюрализма (множественность) – означает признание участия в государственной жизни различных социальных и политических групп, партий, организаций, интересы, идеи и установки которых находятся в постоянном соревновании, конкурентной борьбе.

4 Принцип законности означает всеобщность требования соблюдать и исполнять законы. Органы государственной власти, должностные лица, органы местного самоуправления, граждане и объединения граждан обязаны соблюдать Конституцию и законы России.

5 Принцип системного подхода – организация ГУ как системы, обеспечение её функционирования и развития. Это означает:

- достижение общности целей управляющего субъекта и управляемого объекта;
- признание первенства общегосударственных интересов и целей по отношению к интересам частей системы;
- создание систем управления отдельными ветвями государственной власти и управления (подсистемы).

6 Принцип централизма на демократической основе. Речь идёт о механизме делегирования властных и управленческих полномочий на основе разделения центров власти и принятия решений, а также разграничения предметов ведения и полномочий между Центром и субъектами регионального уровня.

7 Принцип единства отраслевого и территориального управления предполагает постепенный переход от решения отраслевых задач к решению крупных инфраструктурных задач с помощью Центра, тогда более стабильной будет экономика государства.

Вопросы для самоконтроля

- 1 Принцип «двухканального» управления.
- 2 Принцип гласности.
- 3 Принцип плюрализма.
- 4 Принцип законности.
- 5 Принцип системного подхода.
- 6 Принцип централизма.
- 7 Принцип единства.

Раздел 5 Государственное управление как процесс принятия и исполнения решений

Тема 5.1 Государственное решение как научное понятие

Обучающийся должен:
знать:

- политическое решение;
- административное решение.

Содержание учебного материала

Характеристика государственного решения. Политическое решение. Административное решение.

Методические указания

Государственное решение - это выбор и обоснование определённого проекта действий государственных органов, направленных на достижение общественных целей.

Политические решения – выражение политического руководства, они подчинены осуществлению общих интересов и общих целей социальных групп, либо всего общества.

Административные решения – акты управленческих действий, регулирующих функционирование отдельных видов производственно-хозяйственной, социальной и культурной жизни людей, а также текущей практической деятельности отдельных организаций.

Административные решения – функция органов исполнительной власти и управления.

Государственные решения характеризуются:

- **субъектом, принимающим решение** – руководящий орган государственной власти (коллегиальный или индивидуальный);
- **субъектом-исполнителем решения** – аппараты государственной службы;
- **объектом**, которому адресовано решение – нижестоящие органы управления, социальные группы, занятые в различных сферах жизнедеятельности общества, политические и общественные объединения.

Характеристики государственного решения:

- **авторитет решения**, что означает уровень субъекта, принимающего решение, его легитимность, обоснованность;
- **диапазон решения**, что характеризует политическое пространство, в рамках которого оно действует, и объём задач, охватываемый данным решением;
- **информационная обеспеченность** - информационная база его принятия, в том числе, научная;
- **технология и стиль** - совокупность методов и приёмов подготовки и принятия решения, способов получения и восприятия информации, необходимой для решения, порядок и характер обсуждения альтернативных вариантов проектов, подходы при формулировании целей и при выборе средств их осуществления;
- **типы принятия решений** - демократический или авторитарный;
- **практическая значимость**.

Государственные решения группируются по многим основаниям:

- **по уровню субъектов** - решения федеральных, региональных, местных органов;
- **по характеру целей и задач** - решения политические или административные, руководящие или исполнительные, стратегические или оперативные, государственные или относящиеся к отдельным областям государственной жизни;
- **по сферам жизнедеятельности общества** - хозяйственно-экономические, социальные, по проблемам государственного строительства и управления, культурного строительства;

- по масштабам охвата объекта - общесистемные, общеполитические, макроэкономические, макросоциальные;

- по управленческим функциям - решения по вопросам планирования, организации, контроля.

Политические решения:

- государственные программы;
- социально-экономические программы;
- социально-политические решения;
- законодательные акты;
- Указы Президента.

Административные решения:

- Постановления Правительства;
- приказы и распоряжения министерств и ведомств.

Вопросы для самоконтроля

- 1 Субъект и объект государственного решения.
- 2 Характеристики государственного решения.
- 3 Группировка государственных решений.
- 4 Примеры государственных решений.

Тема 5.2 Выбор цели – определяющее звено процесса принятия решения

Обучающийся должен:

знать:

- цель как элемент мыслительной деятельности;
- классификацию решений.

Содержание учебного материала

Цель как элемент мыслительной деятельности управляющего субъекта. Классификация целей. Политический выбор. Группы интересов современного российского общества.

Методические указания

Цель - элемент мыслительной деятельности управляющего субъекта. Будучи идеальным образцом желаемого результата, цель формируется под влиянием господствующих ценностей, выражает определённый замысел, идею. Цели текущих решений исполнительных органов мотивируются установками вышестоящих организаций, здравым смыслом управляющих и повседневными потребностями людей.

Множество проблем, с которыми сталкивается управляющий орган, обуславливает многоцелевой характер государственных решений, что требует распределение целей по значимости и по времени реализации. Отсюда задача построения иерархии целей, ведь решение может быть подчинено реализации одновременно двух и более равнозначных целей.

Управленческие цели **классифицируются** по многим основаниям:

- по уровню общественно-политических ценностей – высшие цели и цели обыденной практики;
- **по степени общности** - общегосударственные, коллективные, индивидуальные;
- **по значимости сфер жизнедеятельности общества** - экономические, социальные, политические, культурологические;
- **по временным параметрам** - долгосрочные, среднесрочные, краткосрочные, текущие;
- **по актуальности** - требующие безотлагательного осуществления независимо от ситуации, и актуализированные сложившейся ситуацией;
- **по достижимости** - реально достижимые и возможно (теоретически) выполнимые.

Политический выбор - определение общих долговременных целей, основных задач деятельности государства на данном историческом этапе его существования и развития.

Из многих целей выделяются **высшие для государства, по сути безальтернативные**:

- установление и поддержание определённого типа политической системы и соответствующего ей политического режима;
- сохранения единства общества как основы существования данного государства;
- обеспечение безопасности государства и общества;
- обеспечение связей с внешним миром, с другими государственными объединениями.

При определении целей необходимо исходить из следующего – подчинённость личных интересов общим. Интересы организации имеют приоритет перед интересами отдельной личности.

Анализ современного российского общества выделяет основные **группы интересов**:

- интересы личности, связанные с потребностями реального обеспечения её конституционных прав и свобод;
- группы общественных интересов различных слоёв трудящихся, неудовлетворённых условиями жизни и труда;
- интересы бурно развивающегося класса финансово-промышленного капитала;
- интересы национальных общностей, обусловленные существенными различиями в уровнях развития регионов;
- группа общегосударственных интересов, выражающих потребности в создании и укреплении либерально-демократической системы, обеспечении и сохранении суверенитета и целостности Российского государства.

Наше общество характеризуется **наличием** разнородных **противоречий и конфликтов**: социальных, экономических, политических, межнациональных, идеологических, между федеральным Центром и субъектами Федерации.

Также периодически страну потрясают чрезвычайные события: стихийные бедствия, технологические и экологические катаклизмы.

Выбор рационален, цель разумна, если:

- выражает интересы большинства населения и соответствует базовым ценностям общества;

- выбор осуществлён на основе научного анализа и оценки особенностей конкретных условий, а также оценки влияния временного фактора (своевременности решения);

- выбор сделан с учётом уровня развития управляющей и управляемой систем (государства и общества), а также ресурсного потенциала, необходимого для решения стратегических задач;

- выбор мотивирован положительным долгосрочным прогнозом;

- выбор принят (с ним согласны) основными социальными группами, ведущими политическими силами.

Цели лишь в общих чертах обозначают направления действий органов власти и управления и абстрактно возможные средства для их осуществления.

Последующий этап - **формулирование общегосударственной долгосрочной стратегии**.

Основополагающая идея стратегии, её ведущий замысел - **концепция**, она определяет приоритетную цель государственной политики, её направление и комплекс задач, решаемых в рамках этих направлений.

На основе общего стратегического направления разрабатываются программы экономического и социального развития, формулируются политики в других областях общественной жизни.

Вопросы для самоконтроля

1 Понятие цели государственного решения.

2 Безальтернативные цели государства.

3 Группы интересов.

Тема 5.3 Динамика исполнения решений

Обучающийся должен:

знать:

- этапы исполнения государственных решений;
- роль Президента в процессе исполнения решений.

Содержание учебного материала

Реализация государственного решения. Целеполагание и целедостижение. Процесс исполнения решений. Государственные программы реализации.

Методические указания

Процесс принятия решения продолжается вплоть до исполнения, в смысле уточнения формулировки проблемы, целей и приоритетов, внесения корректив в

реализуемый проект, связанных с использованием вновь открывшихся возможностей и потребностей, некоторой модификации проекта.

Опыт показывает, что любое решение – длительный процесс.

Процесс исполнения существенно отличается от его принятия. Если принятие решения сводится к **целеполаганию**, то исполнение решения – к **целедостижению**.

Процесс исполнения **многоэтапный**:

1 Модификация планов - уточнение объектов воздействия, конкретизация исполнителей, обсуждение альтернативных планов реализации решения, достижения согласия среди исполнителей, обсуждение альтернативных планов реализации решения, достижение согласия среди исполнителей относительно заданий, вытекающих из решений.

2 Организация исполнения включает комплекс управленческих действий, различных по содержанию и значимости. Первоочередное – создание организационных форм, имеющих чёткие цели, которые обеспечат необходимое для обеспечения поставленных задач делегирование полномочий выделенным группам людей. **Правило**: как только поставлена задача, её выполнение следует поручить отдельным группам людей, которые могут обеспечить достижение целей.

3 Компетентность - один из критериев формирования управляющих кадров, она служит мерой соответствия того или иного лица, включаемого в состав аппарата ГУ. Это способность человека к эффективной реализации в практической деятельности специальных, профессиональных знаний при выполнении им своих служебных полномочий.

4 Проблема ресурсов - в ГУ наряду с материальными ресурсами используются другие. **Социальные** - наличие в обществе социальных групп, изъявляющих готовность участвовать в осуществлении целей государственных решений. **Человеческий** фактор является решающим. С его ролью связано возросшее значение таких ресурсов как **информация** и **знание**, а в будущем знание должно заменить такие рычаги власти как капитал и насилие.

5 Координация - достижение и поддержание согласия между участниками процесса исполнения решений относительно целей, способов, методов и средств их осуществления. Конфликт между инициаторами изменений и сторонниками стабильности неизбежен. Несогласие становится реальностью, хотя и временной. Необходимость преодолеть несогласие приводит к напряжённости. Учитывая все аспекты конфликтной ситуации, руководитель сможет предупредить её возникновение: управленческая культура, уважение авторитета власти, закона, служебная этика - гарантия успешного функционирования организации и предупреждения конфликта.

6 Контроль исполнения решений. Сущность контроля – в фиксировании соответствия целям решений направления, способа управленческих действий и результата этих действий. Иными словами, насколько достигнутый результат соответствует цели, выраженной в проекте. Функция контроля может быть реализована при условии, если избраны объективные показатели, характеризующие управляющую деятельность и её результаты. Имеются три вида контролирующей деятельности:

- **диагностика** применяется с целью выявления и объяснения нерешённых или трудно решаемых проблем, связанных с реализацией проекта, а также причин их возникновения. Она осуществляется в форме политического анализа;

- **ревизия** сводится к официальной документальной проверке деятельности исполнительного аппарата государственного органа на предмет законности использования материальных ресурсов, соответствия применяемых технологий правовым и другим установленным государственными органами нормам;

- **санкции** - форма контроля решений государственных органов вышестоящими институтами власти и управления. Различают санкции негативные (для запрещения незаконных или не соответствующих установленным нормам действий управляющих и управляемых) и позитивные (используются в качестве стимулов активизации законных и целесообразных видов деятельности участников управленческого процесса).

7 Обобщение итогов реализации решений и оценка результатов - заключительный этап. Логическое продолжение функции контроля. Об итогах реализации судят по объективным показателям управленческой деятельности. Процедура сводится к сравнительному анализу планируемых заданий и достигнутых фактических результатов. Вывод анализа: «осуществлены» или «не осуществлены» поставленные цели и задачи недостаточен. Субъект интересуют также вопросы:

- эффективность реализованного решения;
- последствия исполнения решения;
- проблемы, возникшие в результате исполнения решения.

Реализация государственной политики выражается в претворении в жизнь конкретных мер по достижению поставленных целей усилиями всех слоев общества при главенствующей роли исполнительной власти. Механизм реализации включает нормативно-правовые, организационные, экономические средства и методы воздействия на управляемый объект и предполагает выработку соответствующих решений, создание управленческих структур, наличие необходимых ресурсов. Эффективность выполнения мероприятий зависит от реалистичности поставленных целей, взаимодействия всех организаторов и участников реализации политического курса, поддержки его социальными группами и лидерами политических течений.

Для реализации государственной политики органы государственной власти разрабатывают соответствующие программы, мобилизуют необходимые ресурсы, организуют и координируют деятельность участников.

Программы финансируются за счет государственного бюджета, местных бюджетов, внебюджетных источников, привлекаемых под государственные гарантии. Правительство РФ определяет государственных заказчиков, отвечающих за реализацию программ. Государственным заказчикам выделяются необходимые финансовые ресурсы, включая валютные.

Программы, инициатором которых выступает Президент РФ, называются **президентскими**. В ряде случаев такой статус может получить уже утвержденная программа в целях обеспечения решения особо важных государственных задач. Создан **Центр президентских программ** Администрации Президента РФ.

Органы исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ принимают участие в постановке проблем и обосновании необходимости их решения на основе программ под патронажем Президента РФ. По поручению Президента РФ Центр президентских программ проводит экспертизу представляемых предложений. Прошедшие экспертизу предложения направляются в Правительство РФ для дальнейшей проработки и реализации.

Государственная политика, получившая легитимное выражение в правовых актах, плановых и других документах, становится основой принятия решений и их выполнения с последующей оценкой. Проводятся соответствующие мероприятия, конкретные действия по распоряжению, решению руководителей или коллективных органов. Принятию решения предшествует ответственная и напряженная работа по его обоснованию, так как решения государственной власти всегда затрагивают интересы миллионов людей.

Вопросы для самоконтроля

- 1 Модификация планов.
- 2 Организация исполнения.
- 3 Компетентность.
- 4 Проблема ресурсов.
- 5 Координация.
- 6 Контроль.
- 7 Обобщение.

Тема 5.4 Методы государственного управления

Обучающийся должен:
знать:

- виды методов государственного управления.

Содержание учебного материала

Метод как способ воздействия управляющего субъекта на объект легитимными средствами. Административно-правовые методы. Организационные методы. Политические методы. Экономические методы. Социальные методы. Идеологические методы. Информационные методы. Социально-психологические методы.

Методические указания

Метод - осознанный способ воздействия управляющего субъекта на объект легитимными средствами.

Административно-правовые методы опираются на иерархическую структуру субъекта. Их суть - воздействие на управляемых по типу «приказ - исполнение». Отношение прямого подчинения обеспечивается системой законодательства, реализацией властных полномочий «по вертикали», применением запретительных санкций вплоть до правового принуждения. Инструменты - закон, подзаконные акты, приказ, директива, распоряжение, инструкция.

Организационные методы - управление при помощи создания новых организаций или совершенствования существующих для решения определённых задач. Организационные действия:

- распределение ролей между участниками управленческих отношений или внесение корректив в уже существующую схему ролевых статусов;
- перераспределение полномочий, обязанностей и ответственности, проверка исполнения;
- разработка и внедрение нормативных документов, регламентирующих осуществление организационно-управленческой власти (регламентов, инструкций, методических рекомендаций);
- кадровые перемещения с целью замены менее подготовленных лиц более подготовленными с точки зрения соответствия их задачам, стоящим перед организацией.

При осуществлении организационных методов используются правовые нормы и средства общественного воздействия, принуждение и убеждение, авторитет руководителя и влияние общественного мнения.

Политические методы - способы прямого и косвенного воздействия на поведение и деятельность управляемых при помощи политических средств. Речь идёт о государственной политике, разрабатываемой и проводимой правящей властью. Парламентские дебаты, деятельность оппозиции, лоббирование групп и интересов в парламенте, практика депутатских запросов правительству, парламентские слушания - наиболее действенные формы политического процесса.

Экономические методы применяют, когда речь идёт о проблемах государственного регулирования экономики. Главные инструменты – распределение и перераспределение материально-технических ресурсов государственными органами, регулирование финансовых потоков в стране, разработка и реализация бюджетов. Применительно к человеку - это механизмы материального стимулирования труда и предпринимательства. Высший стимул - деньги, прибыль.

Социальные методы используются в целях мотивации активности управляемых путём изменения социальной среды обитания и удовлетворения жизненных потребностей и интересов. В числе государственных технологий - разработка и осуществление общегосударственных социальных стандартов социальных благ и услуг, законодательное закрепление и реализация прожиточного минимума населения и регулирование его на основе систем оплаты труда и пенсионного обеспечения старших поколений, сочетание в социальной политике государственных форм обеспечения населения и услуг частного сектора.

Идеологические методы - их действие ориентировано на активизацию общественной сознательности людей и подчинено формированию системы мотиваций, соответствующей целям государственной политики. Формы реализации разнообразны, главное - пропаганда общественно значимых идей и духовных ценностей всеми доступными средствами через деятельность институтов обучения и образования и средств массовой информации.

Информационные методы - совокупность информационных технологий воздействия на объект управления. Средства воздействия – различные виды ин-

формации: служебной, научной, пропагандистской. Основное оружие – современная индустрия массовой информации.

Социально-психологические методы важны потому, что результаты работы управляющей системы во многом, а иногда в решающей степени, зависят от такого фактора, как социально-психологическая атмосфера, общественные настроения. Работа ведётся, прежде всего, средствами массовой информации, идеологическими организациями, учреждениями культуры и искусства, церковью.

Вопросы для самоконтроля

- 1 Понятие «метод государственного управления».
- 2 Административно-правовые методы.
- 3 Организационные методы.
- 4 Политические методы.
- 5 Экономические методы.
- 6 Социальные методы.
- 7 Идеологические методы.
- 8 Информационные методы.
- 9 Социально-психологические методы.

Раздел 6 Эффективность государственного решения

Тема 6.1 Понятие эффективности, её критерии

Обучающийся должен:

знать:

- критерии эффективности государственного решения.

Содержание учебного материала

Понятие эффективности государственного управления. Критерии эффективности.

Методические указания

Эффективность - показатель того, насколько полны усилия, затраченные управляющим субъектом и обществом на решение поставленных проблем, реализованы в социально-значимых конечных результатах. Эффективность определяется через понятие «общественные цели», «результаты», «общественные потребности и интересы».

Основной вопрос - о критериях эффективности. Стержневым элементом является термин «оценка». Оценка необходима как для государственных органов, так и для общества. Обществу она позволяет контролировать качество деятельности государственных институтов, а руководителям и государственным служащим нужна для самоконтроля, для совершенствования управленческого процесса. Проблема оценки эффективности – проблема анализа управленческой деятельности и принимаемых решений.

Оценка - термин, производный от понятия «ценность», который указывает на общественное значение тех или иных явлений (социальных, экономических). Объектами оценки выступают результаты управленческой деятельности: жизненные средства, виды общественных отношений, процессы, конкретные акты деятельности. Определяется их общественное значение в соответствии с идеалами, принципами, целями, нормами.

Каждой политической системе присуща своя система и иерархия ценностей, которые обусловлены основами существования государства и интересами общества.

Система ценностей – результат коллективного исторического творчества данного сообщества людей. Она складывается из наиболее значимых для данного политического союза ценностей, которые зафиксированы в Конституции государства, в идеологии, в политических принципах и целях. Эти ценности воплощаются в целях и принципах деятельности управляющего субъекта.

Базовые ценности современного Российского государства:

- политическая демократия (народовластие);
- суверенитет государства, его целостность и безопасность;
- правовой закон;
- политические и социальные права и свободы человека;
- свободный труд, основанный на многообразии собственности на средства производства;
- плюрализм.

Критерии являются общими, то есть могут применяться при оценке решений, относящихся к деятельности управляющего субъекта в любой сфере общественной жизни.

Ценностно-рациональный критерий поможет политику и теоретику оценить эффективность глобальных, общесистемных решений органов власти и управления высшего уровня, результаты и последствия которых проявляются в глубоких изменениях всего общества или во многих сферах.

Целерациональный критерий ориентирован на оценку эффективности управления по достаточно конкретным показателям, характеризующим непосредственные результаты осуществлённых целей, решённых задач, реализованных программ, с учётом использования государственных ресурсов.

Что касается **прагматического критерия**, то оценка вполне оправдана, опасен лишь примитивный прагматизм, мотивированный, так называемым, здравым смыслом и дефицитом ресурсов.

Эффективные решения государственных организаций - это значит **оптимальные**.

Оптимальное решение - решение, приносящее существенно положительные результаты для всех сторон, обеспечивающее достижение сочетания конфликтующих действий, групп интересов, практическое устранение конкретных источников конфликтов или их урегулирование.

Вопросы для самоконтроля

1 Эффективность государственного управления.

- 2 Оценка эффективности.
- 3 Базовые ценности современной России.
- 4 Ценностно-рациональный критерий.
- 5 Целерациональный критерий.
- 6 Прагматический критерий.
- 7 Понятие «оптимального решения».

Тема 6.2 Факторы эффективности государственного управления

Обучающийся должен:

знать:

- факторы эффективности;
- дестабилизирующие факторы.

Содержание учебного материала

Определённость базовых решений и признание их обществом. Организация системы власти и управления. Состояние государственного аппарата, качество его деятельности, уровень доверия населения. Экономическая, политическая и социальная стабильность общества.

Методические указания

К факторам эффективности государственного управления относятся:

1 Определённость базовых ценностей и признание их обществом (или его большинством) в качестве основополагающих поведения и деятельности. Советскому государству и обществу были свойственны идейно-политические и нравственные ценности, отражавшие до определённого периода интересы большинства населения и принимаемые им. Они обеспечивали относительную эффективность общественно-политического строя в условиях борьбы за выживания в самые критические моменты (индустриализация, великая Отечественная война, период восстановления).

По мере дискредитации советских социалистических ценностей, провозглашаемых партией, стала разрушаться духовная основа советского режима. Это предопределило его крушение.

Отбросив советские ценности, новый режим провозгласил приверженность либерально-демократическим ценностям западноевропейского образца. Однако в современной России сложилась новая система ценностей, что подтверждается некоторым расколом в обществе, как по политическим, так и по идеологическим и моральным ориентациям.

2 Организация системы власти и управления, её функционирование как единого организма. Независимо от форм государственного устройства и политических режимов, эффективность управления обеспечивается:

- во-первых, реальной целостностью систем ГУ, единством всех управляющих субъектов;
- во-вторых, правовой стабильностью и высокой правовой культурой;

- в-третьих, высокой дееспособностью государственной власти на всех уровнях.

Необходимо довести ныне существующую структуру государственной власти до превращения её в единую систему, в которой эффективно должны функционировать органы всех уровней и ветвей власти.

3 Состояние государственного аппарата, качество его деятельности, уровень доверия населения к власти. В России большое значение приобрела борьба с государственной коррупцией, использованием должностным лицом или группой чиновников своего положения для незаконного приобретения материальных и иных благ.

4 Экономическая, политическая и социальная стабильность общества. При её отсутствии приходится затрачивать максимум усилий и ресурсов на погашения конфликтов и создании ситуации, при которой был бы возможен выбор оптимальных решений. Стабильность – такое состояние политической и экономической систем и общественных отношений, когда происходящие изменения не ведут к нарушению нормативно-целостной базы процессов жизнедеятельности людей, когда любые отклонения корректируются реализацией правовых норм.

Дестабилизирующим фактором является криминализация российского общества и государства. Преступность растёт и пронизывает многие сферы общественной жизни, включая политическую.

Нестабильность смещает политическое развитие страны в сторону авторитаризма. Чем нестабильнее система, тем шире возможности для утверждения диктаторских принципов и методов управления, больше ограничений (чаще оправданных), чем демократии.

Вопросы для самоконтроля

- 1 Фактор определённости.
- 2 Фактор организации системы власти и управления.
- 3 Фактор состояния государственного аппарата.
- 4 Фактор стабильности.
- 5 Дестабилизирующие факторы современной России.

4 Примерные темы курсовых работ

- 1 Государство как управляющая система.
- 2 Теории возникновения государства.
- 3 Внутренние функции государства.
- 4 Внешние функции государства.
- 5 Признаки государства.
- 6 Атрибуты государства.
- 7 Монархия как форма правления.
- 8 Республиканская форма правления.
- 9 Политические режимы.
- 10 Унитарные государства.
- 11 Федеративное государство.
- 12 Конфедерация.
- 13 Функции государственного управления.
- 14 Традиционное, эмпирическое и научное государственное управление.
- 15 Субъект и объект государственного управления.
- 16 Государственное управление как система.
- 17 Стили государственного управления.
- 18 Государственное управление и власть.
- 19 Законы государственного управления.
- 20 Принципы государственного управления.
- 21 Процесс принятия государственного решения.
- 22 Управленческие цели.
- 23 Процесс исполнения государственного решения.
- 24 Методы государственного управления.
- 25 Эффективность государственного управления.

5 Список рекомендованных источников

Основные источники:

- 1 Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. - М.: Новая Волна, 2021. – 48с
- 2 Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. - М.: Юристъ, 2019.-346 с.
- 3 Перевалов В.Д. Теория государства и права. - М.: Юрайт, 2019. -456 с.
- 4 Григорьев В.А. Общая теория права и государства.- М.: ИНФРА-М, 2019.-368 с.

Дополнительные источники:

- 1 Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник. – М.: ЮНИТИ, 2019.-456 с.
- 2 Уткин Э.А., Денисов А.Ф. Государственное и региональное управление. – М.: Наука, 2019.-235 с.

