

Б А К А Л А В Р И А Т

---

В.В. Яновский, С.А. Кирсанов

ВВЕДЕНИЕ В СПЕЦИАЛЬНОСТЬ

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Допущено Советом Учебно-методического объединения  
вузов России по образованию в области менеджмента  
в качестве **учебного пособия** по специальности  
«Государственное и муниципальное управление»

*Четвертое издание, стереотипное*

КНОРУС • МОСКВА • 2014

**KnorusMedia**  
электронные версии книг

**УДК 351(075.8)**  
**ББК 66.033.141я73**  
**Я64**

**Рецензенты:**

**Э.В. Минько**, зам. заведующего кафедрой электронной коммерции и маркетинга Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения, почетный работник высшего профессионального образования РФ, д-р коммерции, проф.,

**С.Б. Мурашов**, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления СПбГУКиТ, д-р соц. наук, проф.,

**О.С. Сёмкина**, доц. кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления, канд. экон. наук

**Яновский В.В.**

**Я64** Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность : учебное пособие / В.В. Яновский, С.А. Кирсанов. — 4-е изд., стер. — М. : КНОРУС, 2014. — 200 с. — (Бакалавриат).

**ISBN 978-5-406-03093-6**

Рассмотрены понятия государственного управления и государственной службы, приведена общая характеристика государственного и муниципального управления как общественного явления и института развития общества в качестве профессионального вида деятельности, а также ряд новых для нашей страны подходов к обновлению государственного управления с учетом современного российского и зарубежного опыта.

Соответствует Федеральному государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования третьего поколения.

*Для студентов бакалавриата, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление», а также государственных и муниципальных служащих при подготовке, переподготовке и повышении квалификации в сфере государственного управления.*

**УДК 351(075.8)**  
**ББК 66.033.141я73**

Яновский Валерий Витальевич  
Кирсанов Сергей Алексеевич

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ.  
ВВЕДЕНИЕ В СПЕЦИАЛЬНОСТЬ**

Сертификат соответствия № РОСС RU. АЕ51. Н 16208 от 04.06.2012.

Изд. № 6208. Подписано в печать 27.06.2013.

Формат 60×90/16. Гарнитура «PetersburgС». Печать офсетная.

Усл. печ. л. 12,5. Уч.-изд. л. 11,05. Тираж 1000 экз. Заказ №

ООО «КноРус».

127015, Москва, ул. Новодмитровская, д. 5а, стр. 1.

Тел.: (495) 741-46-28.

E-mail: office@knorus.ru <http://www.knorus.ru>

Отпечатано в филиале «Чеховский Печатный Двор»

ОАО «Первая Образцовая типография».

142300, Московская область, г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1.

**ISBN 978-5-406-03093-6**

© Яновский В.В., Кирсанов С.А., 2014  
© ООО «КноРус», 2014

---

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	5
<b>ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА КАК ПРОФЕССИЯ</b> .....	9
1.1. Профессия, профессионализм, профессиональная пригодность .....	9
1.2. Государственное управление как понятие .....	16
1.3. Государственный менеджмент (public management) .....	22
1.4. Государственная служба в России .....	26
1.5. Правовые основы государственной службы в современной России .....	29
1.6. Виды и структура государственной службы .....	36
<i>Контрольные вопросы</i> .....	46
<b>ГЛАВА 2. ПОНЯТИЕ, ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ</b> .....	47
2.1. Госслужба и государственная служба .....	48
2.2. Человек и его роль в системе государственного управления ....	51
2.3. Цель и задачи государственной службы Российской Федерации .....	53
2.4. Основные принципы и функции государственной службы .....	56
2.5. Формирование кадрового состава гражданской службы в Российской Федерации .....	61
2.6. Зарубежный опыт подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих .....	63
<i>Контрольные вопросы</i> .....	65
<b>ГЛАВА 3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И ТЕОРИЯ БЮРОКРАТИИ</b> ....	67
3.1. Основные концепции бюрократии .....	68
3.1.1. Концепция Вебера – Вильсона .....	68
3.1.2. «Имперская» («азиатская») модель .....	72
3.1.3. Российская специфика .....	76
3.2. Новые веяния и подходы .....	77
3.2.1. Перемены в административной культуре .....	79
3.2.2. Понятие статуса государственного гражданского служащего .....	81
3.2.3. Бюрократия и бюрократизм .....	87

3.3. Эффективное управление .....	89
3.3.1. Эффективность государственной службы .....	92
3.3.2. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы .....	95
3.3.3. Информационное обеспечение эффективного управления .....	98
3.4. Обновление государственного управления .....	103
3.4.1. «Антибюрократия» и общие принципы обновления систем государственного управления .....	103
3.4.2. Тенденции современного государственного менеджмента .....	109
3.4.3. Состояние и перспективы административной реформы в России .....	112
3.5. Предоставление государственных услуг .....	123
<i>Контрольные вопросы</i> .....	128
<b>ГЛАВА 4. МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ</b> .....	130
4.1. Понятие муниципальной службы .....	130
4.2. Задачи, функции и принципы муниципальной службы .....	136
4.3. Муниципальный служащий и муниципальная должность .....	139
4.4. Правовой статус муниципальных служащих .....	142
4.5. Прохождение муниципальной службы .....	150
4.6. Кадровая служба органа местного самоуправления .....	151
4.7. Переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих .....	159
<i>Контрольные вопросы</i> .....	164
<b>ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ</b> .....	165
<b>СЛОВАРЬ ОСНОВНЫХ ПОНЯТИЙ</b> .....	167
<b>ЛИТЕРАТУРА</b> .....	171
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	175

---

## ВВЕДЕНИЕ

Для эффективного функционирования и поступательного развития государства важное значение имеет обеспечение органов власти и управления высококвалифицированными кадрами государственных служащих.

Управленческая деятельность государственных служащих требует высокой квалификации и обязательного специального образования. Рост уровня сложности и динамичности общественных процессов в сочетании с квалификационной недостаточностью государственных служащих предопределяет низкий уровень результативности и эффективности системы государственного управления и государственной службы.

Наука и практика государственного управления в России находится на этапе формирования. Идет поиск методологии исследования политических и управленческих процессов. Теория государственного управления, как и другие социально-политические науки, интернациональна; она — синтез знаний, накопленных отечественными и зарубежными исследователями и политиками-практиками.

Значение теории и практики государственного управления для Российского государства переоценить трудно. Государство и общество переживают переходный период своего развития. В числе причин многочисленных трудностей, переживаемых государством и обществом, — отсутствие у административной элиты четких теоретических ориентиров и ценностных установок в деятельности на пользу государства в целом.

Всплеск общественного интереса к проблемам российской государственной службы объясняется необходимостью адаптации системы государственного управления к новым общественным отношениям, формирующимся в процессе перераспределения собственности, ее передачи от государства в частное или ассоциативное ведение.

Опыт мирового развития свидетельствует о многообразии моделей государственной службы, однако каждая страна адаптирует их к своим потребностям отнюдь не простым копированием. В России

вследствие геополитического положения и других, объективных и субъективных, условий и факторов прочность административных взаимосвязей ее регионов всегда определяла стабильное развитие страны. Распад СССР и стагнация экономики России в последнее десятилетие ушедшего века подтверждают этот тезис. Не случайно в общественной мысли страны со времен Ивана Грозного столь существенное место занимает проблема «державности».

В стране по поручению президента разработана и реализуется реформа государственной службы Российской Федерации. Государственная служба создается как публичный институт в интересах всех граждан. Он призван обеспечивать реализацию государственной власти и государственного управления, аккумулировать, интегрировать и служить интересам граждан Российской Федерации.

На повышение эффективности государственного управления нацелены прежде всего федеральная программа по реформированию государственной службы Российской Федерации и осуществляемая в стране административная реформа. Поэтому сейчас так важен учет исторического опыта для совершенствования всей системы современной российской государственности, поиска путей и механизмов ее перевода в состояние более адекватное новым социальным и политическим условиям.

В контексте социально-организационной политики государства изменяется и статусное значение государственной службы. В классическом представлении государственного управления она является инструментальным продолжением субъекта власти. В социально-организационной модели государственности кадровый корпус государства утрачивает обеспечивающую роль и трансформируется в коммуникационный аппарат, реализующий двустороннюю информационную связь государства и самоорганизующегося гражданского общества, создавая условия свободного развития человека.

Развернувшиеся в стране в последние годы административная, муниципальная и судебная реформы, реформа государственной службы, активная работа по совершенствованию системы всех ветвей государственной власти, по подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров управления существенно повысили у общества интерес к государственной службе.

Перестройка государственного управления требует прежде всего восстановления отношений доверия, взаимопонимания, честности между государством и гражданами, между государственными органами и всеми общественными структурами. Необходимо достигнуть разумного соответствия между государственно-правовым регулированием и естественностью жизни общества, ее опытом и традициями,

устойчивостью и адаптивностью, многослойностью и самоуправляемостью. Речь идет о широкой социализации государственного управления, в процессе и результате которой оно станет актуальным компонентом свободной, демократической и эффективной организации и функционирования общества.

Государство только в том случае может считаться адекватной формой выражения интересов гражданского общества, если оно посредством системы своих органов, служащих аппарата и участников управленческих процессов, во-первых, воспринимает всю совокупность всенародных, коллективных и личных, общих и специфических, долгосрочных и кратковременных, исторических и конкретных интересов населения страны; во-вторых, объективно, справедливо и оперативно оценивает актуальность и приоритетность интересов общества, представляет их в своих правовых велениях и организационных действиях, равнозначно относится ко всем субъектам интересов; а в-третьих, способствует практической реализации интересов своими ресурсами, возможностями и силой, реально обеспечивает удовлетворение запросов людей.

Общество хочет видеть государственное управление социально эффективным. Не вечно отстающим от общественных процессов, не только сориентированным на экономику, а владеющим комплексным подходом и прогностическим видением. Управление, в котором широкое распространение получит опережающее, эвристическое начало, основанное на знании объективных закономерностей, способное удерживать за собой субъективные факторы, действенное, активное, эффективно решающее общественные проблемы и обеспечивающее прогрессивное развитие общества.

Цели данного учебного пособия — раскрыть содержание государственного управления как специальности и как объекта научного изучения, рассказать о его месте в сфере профессиональной деятельности, познакомить студентов с основами теории и организации государственного управления.

Дисциплина «Введение в специальность» призвана показать будущим специалистам круг основных проблем, понятий, закономерностей и технологий данной профессиональной деятельности.

При разработке данного учебного пособия авторы опирались на суждения, оценки, научные исследования многих ученых, в том числе и на собственный опыт изучения современных проблем формирования институтов государственного управления, государственной службы, эффективности принимаемых управленческих решений.

Авторы с благодарностью воспримут как критические замечания, так и рекомендации по дальнейшему совершенствованию учебного

пособия и освещению рассматриваемых в нем проблем государственного управления, совершенствования системы государственной службы и повышения их эффективности.

Авторы выражают признательность за поддержку, оказанную при работе над учебным пособием, рецензентам, а также Ошуркову А.Т. — кандидату технических наук, руководителю аппарата комитета по законодательству Законодательного собрания Санкт-Петербурга и Лучкиной И.А. — руководителю юридического отдела муниципального образования г. Колпино (СПб.) за ценные замечания, предложения и предоставленные материалы, которые были использованы при написании данного текста.