



ФИНАНСОВЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

УЧЕБНИК ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА

Под общей редакцией **Ю. Н. Шедько**

2-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по экономическим направлениям и специальностям*

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru

Москва ■ Юрайт ■ 2017

УДК 32
ББК 66.2я73
С34

Ответственный редактор:

Шедько Юрий Николаевич — доцент, кандидат экономических наук, доцент кафедры макроэкономического регулирования департамента экономической теории Финансового университета при Правительстве Российской Федерации.

Рецензенты:

Блинов А. О. — профессор, доктор экономических наук, профессор кафедры общего менеджмента Финансового университета при Правительстве Российской Федерации;

Шевченко Б. И. — профессор, доктор экономических наук, профессор кафедры национальной экономики Московского регионального социально-экономического института.

С34 Система государственного и муниципального управления : учебник для академического бакалавриата / Ю. Н. Шедько, Ю. Б. Миндлин, И. С. Цыпин [и др.] ; под общ. ред. Ю. Н. Шедько. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 462 с. — Серия : Бакалавр. Академический курс.

ISBN 978-5-534-02506-4

В учебнике в систематизированной форме освещаются вопросы функционирования и развития системы государственного и муниципального управления: современный федерализм, формирование государственной политики и ее реализация, эффективность государственного управления, конституционно-правовые, организационные, финансово-экономические основы местного самоуправления.

Особое внимание обращается на совершенствование системы государственного и муниципального управления в связи с модернизацией системы государства и общества.

Содержание учебника соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования и международным требованиям, предъявляемым к учебным изданиям.

Для студентов высших учебных заведений, аспирантов, преподавателей, слушателей системы повышения квалификации, руководителей и специалистов органов государственной власти и местного самоуправления.

УДК 32
ББК 66.2я73

ISBN 978-5-534-02506-4

© Коллектив авторов, 2013
© Коллектив авторов, 2015, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2017

Оглавление

Авторский коллектив	8
Введение	9
Глава 1. Теоретические основы государственного управления	13
1.1. Сущность государственного управления	13
1.2. Методология государственного управления	15
1.3. Содержание понятия «государственное управление»	17
1.4. Основные научные школы и направления в изучении государственного управления	19
1.5. Легитимизация власти	25
<i>Практикум</i>	30
Глава 2. Методология исследования системы государственного и муниципального управления	32
2.1. Методы и подходы, применяемые при исследовании системы государственного и муниципального управления	32
2.2. Основные признаки территориальных образований: системный анализ	39
2.3. Объективное и субъективное в системе государственного управления	42
2.4. Структура государственного управления в ведущих странах мира	47
<i>Практикум</i>	52
Глава 3. Конституционно-правовые основы современного федерализма	55
3.1. Территориальная организация власти и формы государственного устройства	55
3.2. Современный федерализм: понятие, признаки, принципы, критерии	59
3.3. Особенности российского федерализма	61
3.4. Развитие федеративных отношений	67
<i>Практикум</i>	69
Глава 4. Президент Российской Федерации и совещательные органы при Президенте Российской Федерации	72
4.1. Полномочия Президента Российской Федерации как главы государства	72
4.2. Государственный Совет и Совет Безопасности Российской Федерации	75
<i>Практикум</i>	79
Глава 5. Горизонтальное разделение государственного управления на федеральном уровне	81
5.1. Законодательная власть на федеральном уровне	81
5.2. Полномочия Правительства Российской Федерации	85
5.3. Судебная власть и прокуратура в Российской Федерации	86
<i>Практикум</i>	87

Глава 6. Иерархия и проблемы взаимоотношений центральных, региональных и местных органов государственного управления	90
6.1. Центральные органы государственного управления	90
6.2. Региональные органы государственного управления.....	92
6.3. Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местными органами государственного управления	103
<i>Практикум</i>	106
Глава 7. Формирование государственной политики и ее реализация	108
7.1. Методология государственной политики	108
7.2. Основные направления деятельности в системе государственного управления.....	119
7.3. Виды и направления государственной политики	124
7.4. Процесс реализации государственной политики.....	130
7.5. Государственная инновационная политика	132
7.6. Основные направления государственной антикризисной политики и инструменты ее реализации	139
<i>Практикум</i>	148
Глава 8. Государственное регулирование национальной экономики ...	151
8.1. Понятие механизма функционирования экономики.....	151
8.2. Причины государственного вмешательства в экономику	155
8.3. Методы государственного регулирования экономики.....	160
8.4. Особенности государственного регулирования российской экономики	163
<i>Практикум</i>	165
Глава 9. Эффективность государственного управления	168
9.1. Теоретико-методологические подходы к определению эффективности... ..	168
9.2. Концептуальные модели эффективности	172
9.3. Интегральные показатели оценки эффективности государственного управления.....	175
9.4. Показатели эффективности деятельности органов власти.....	179
9.5. Технология оценки эффективности и результативности органов исполнительной государственной власти.....	182
<i>Практикум</i>	184
Глава 10. Управление конфликтными и чрезвычайными ситуациями ...	186
10.1. Управление конфликтами в государственном управлении	186
10.2. Управление общественными чрезвычайными ситуациями	189
10.3. Управление в природных и техногенных чрезвычайных ситуациях	191
10.4. Социальное партнерство как инструмент управления конфликтами в государственном управлении	196
<i>Практикум</i>	203
Глава 11. Социальная политика и управление социальной сферой.....	206
11.1. Социальная сфера как экономическая категория и объект управления	206

11.2. Сущность социальной политики	211
11.3. Основные направления социальной политики.....	214
<i>Практикум</i>	228
Глава 12. Конституционно-правовые основы местного самоуправления	230
12.1. Конституционные основы местного самоуправления, его сущностные признаки	230
12.2. Нормативные правовые акты, регламентирующие осуществление местного самоуправления	235
12.3. Вопросы местного значения	239
12.4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.....	242
12.5. Нормативно-правовая база деятельности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления	244
<i>Практикум</i>	248
Глава 13. Опыт становления местного самоуправления в России и за рубежом.....	252
13.1. Местное управление в X – первой половине XIX века.....	252
13.2. Земская модель самоуправления.....	256
13.3. Советская модель местного самоуправления.....	261
13.4. Трансформация системы местного самоуправления в конце XX – начале XXI века	262
13.5. Сравнительный анализ зарубежного опыта местного самоуправления.....	265
<i>Практикум</i>	270
Глава 14. Муниципальное образование в Российской Федерации	272
14.1. Муниципальное образование как социально-экономическая система	272
14.2. Муниципальная власть	276
14.3. Классификация муниципальных функций.....	277
14.4. Природные, исторические, национальные, социально-демографические, экономические особенности муниципальных образований	284
<i>Практикум</i>	289
Глава 15. Организационные основы местного самоуправления	292
15.1. Состав органов местного самоуправления, их задачи и формы.....	292
15.2. Организационная структура местной (городской, районной, поселковой) администрации: принципы, методы построения и направления совершенствования	297
15.3. Планирование деятельности местной администрации.....	309
<i>Практикум</i>	312
Глава 16. Финансово-экономическое обеспечение местного самоуправления	314
16.1. Понятие финансово-экономических основ местного самоуправления.....	314
16.2. Управление муниципальной собственностью	317
16.3. Местный бюджет, его доходы и расходы.....	322

16.4. Понятия, цели и формы межмуниципального сотрудничества.....	325
<i>Практикум</i>	332
Глава 17. Основы кадровой работы в государственной и муниципальной службе в Российской Федерации	336
17.1. Основные понятия государственной службы и принципы служебного поведения государственных служащих	336
17.2. Поступление на государственную службу	342
17.3. Квалификационные разряды и порядок их присвоения	345
17.4. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации	348
17.5. Увольнение с государственной службы	350
17.6. Понятия муниципальной службы и муниципального служащего	351
17.7. Кадровое обеспечение муниципальной службы	360
<i>Практикум</i>	363
Глава 18. Работа с населением, общественными организациями, гражданами и предприятиями, расположенными на территории муниципального образования	367
18.1. Структуризация населения и местные сообщества в муниципальном управлении.....	367
18.2. Взаимодействие власти с населением	370
18.3. Взаимодействие со средствами массовой информации.....	373
18.4. Работа с хозяйствующими субъектами, расположенными на территории муниципального образования	374
<i>Практикум</i>	378
Глава 19. Процесс государственного (муниципального) управления	381
19.1. Содержание процесса государственного (муниципального) управления и его основные характеристики	381
19.2. Организация труда муниципальных служащих.....	387
19.3. Культура процесса муниципального управления.....	393
<i>Практикум</i>	399
Глава 20. Решения в процессе государственного и муниципального управления	402
20.1. Понятие управленческого решения и специфика административно-управленческих решений.....	402
20.2. Виды управленческих решений	404
20.3. Оптимизация управленческих решений	410
20.4. Разработка управленческих решений	414
20.5. Организация исполнения решений	425
<i>Практикум</i>	428
Глава 21. Использование современных информационных технологий в работе органов государственной власти и органов местного самоуправления	430
21.1. Функционирование государства в информационном пространстве	430
21.2. Информационные технологии в государственном и муниципальном управлении	438

21.3. Информационное обеспечение предоставления муниципальных услуг.....	447
<i>Практикум</i>	451
Заключение	454
Ответы к тестам	457
Список литературы	459

Авторский коллектив

Шедько Ю. Н. — кандидат экономических наук, доцент (руководитель авторского коллектива, общая редакция) (гл. 1, параграфы 1.1—1.4 (совместно с Ю. Б. Миндлиным), гл. 2, параграфы 2.1—2.3, 2.4 (совместно с А. И. Шишкиным), гл. 3 (совместно с Ю. Б. Миндлиным), гл. 4—6, гл. 7, параграф 7.1 (совместно с Г. Ю. Семикиной), параграфы 7.3, 7.4, гл. 8 (совместно с И. С. Цыпиным, С. И. Цыпиным), гл. 9, гл. 10, параграфы 10.1, 10.2 (совместно с Ю. Б. Миндлиным), параграф 10.3 (совместно с Р. Г. Погребняк), параграф 10.4, гл. 11, гл. 12 (совместно с С. С. Деминным), гл. 13, параграфы 13.1—13.4 (совместно с Ю. Б. Миндлиным), гл. 14, 15, гл. 16 (совместно с С. С. Деминным), гл. 17 (совместно с Ю. Б. Миндлиным), гл. 18, гл. 19, 20 (совместно с Ю. Б. Миндлиным), гл. 21 (совместно с Р. Г. Погребняк, А. О. Погребняк), практикум (совместно с Е. С. Пожидаевой), заключение);

Демин С. С. — доктор экономических наук, доцент (гл. 12 (совместно с Ю. Н. Шедько), гл. 16 (совместно с Ю. Н. Шедько));

Миндлин Ю. Б. — кандидат экономических наук, доцент (гл. 1, параграфы 1.1—1.4 (совместно с Ю. Н. Шедько), гл. 3 (совместно с Ю. Н. Шедько), гл. 10, параграфы 10.1, 10.2 (совместно с Ю. Н. Шедько), глава 13, параграфы 13.1—13.4 (совместно с Ю. Н. Шедько), гл. 17 (совместно с Ю. Н. Шедько), гл. 19 (совместно с Ю. Н. Шедько), гл. 20 (совместно с Ю. Н. Шедько));

Погребняк А. О. — гл. 21 (совместно с Р. Г. Погребняк, Ю. Н. Шедько);

Погребняк Р. Г. — доктор экономических наук, доцент (гл. 10, параграф 10.3 (совместно с Ю. Н. Шедько), гл. 21 (совместно с А. О. Погребняк, Ю. Н. Шедько));

Пожидаева Е. С. — доктор экономических наук (практикум (совместно с Ю. Н. Шедько));

Семикина Г. Ю. — кандидат экономических наук, доцент (гл. 1, параграф 1.5, гл. 7, параграф 7.1 (совместно с Ю. Н. Шедько));

Цыпин И. С. — доктор экономических наук, профессор (гл. 8 (совместно с С. И. Цыпиным, Ю. Н. Шедько));

Цыпин С. И. — кандидат экономических наук (гл. 8 (совместно с И. С. Цыпиным, Ю. Н. Шедько));

Шишкин А. И. — кандидат экономических наук, доцент (гл. 2, параграф 2.4 (совместно с Ю. Н. Шедько), гл. 13, параграф 13.5 (совместно с Ю. Н. Шедько));

Шубцова Л. В. — кандидат экономических наук, доцент (гл. 7, параграфы 7.2, 7.5, 7.6).

Введение

В начале XXI в. в системах государственного и муниципального управления во многих странах мира происходят значительные изменения. Органы государственной власти концентрируют усилия в следующих направлениях:

- повышение эффективности работы государственного аппарата;
- предоставление населению более качественных услуг;
- развитие партнерских отношений между государственным и частным секторами;
- налаживание многосторонних связей между государством и гражданским обществом;
- привлечение населения к управлению общественными делами.

Можно выделить основные направления, по которым происходит модернизация системы государственного управления:

— **приватизация** — действия по уменьшению роли правительства и соответственно увеличению значения частного сектора в управлении или владении собственностью;

— **децентрализация** — проходит в двух формах: передача отдельных полномочий (функций) на более низкий уровень управления при сохранении централизованной власти и создание автономных структур (комун, общин, муниципалитетов), располагающих собственными ресурсами для выполнения возложенных на них задач;

— **улучшение качества государственных услуг**;

— **реформирование государственной и муниципальной службы** — охватывает такие области, как система оплаты труда и стимулирование государственных и муниципальных служащих; система обучения, повышения квалификации и развития персонала; методы отбора и найма служащих; формы аттестации и оценки выполнения обязанностей; пенсионная политика;

— **совершенствование организационных структур и деятельности органов государственного управления.** Анализ практики позволяет выявить новую тенденцию в государственном управлении — замену вертикальных административных структур на горизонтальную сеть автономных государственных организаций, выполняющих определенные задачи. При этом создаются новые механизмы, такие как контрактное управление, внутренний и внешний аудит и пр. Происходит дальнейшее разделение функции формирования политики, которая концентрируется в нескольких ведущих министерствах, и функции ее исполнения, которая возлагается на различные автономные государственные агентства. В работу государственного сектора все шире внедряются методы менеджмента, используемые в част-

ных компаниях. В работе органов государственной власти и органов местного самоуправления больший акцент делается на развитии аналитических, прогностических, контрольных и оценочных функций, а также на повышении качества подготовки и принятия решений, прежде всего в центральных органах управления;

- **улучшение управления общественными финансами и бюджетом;**
- **совершенствование использования информационных и телекоммуникационных технологий**, способствующих повышению эффективности работы государственного аппарата в целом и его отдельных звеньев. Также значительное внимание уделяется повышению отдачи от инвестиций в информационные технологии, которые увязываются с процессом совершенствования организационных структур и работы государственного аппарата. В качестве приоритетных выделяются следующие направления: формирование национальных информационных сетей, объединяющих локальные сети министерств, ведомств и регионов; разработка международных стандартов использования информационных технологий; развитие информационных сетей, связывающих государственные органы с населением и облегчающих доступ граждан к информационным банкам данных; использование информационных систем для анализа социальных проблем и разработка решений.

В учебнике внимание читателя обращается на такие важные задачи, как улучшение инвестиционного климата, развитие конкуренции и снижение административного давления на бизнес, социальное развитие и инвестиции в человеческий капитал, устойчивое сбалансированное региональное развитие, использование программно-целевых механизмов управления, формирование эффективной системы взаимодействия предпринимателей и органов исполнительной власти, повышение качества и доступности услуг институтов социальной сферы, формирование здорового образа жизни, обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации (далее — РФ), повышение эффективности государственного управления и качества государственных услуг.

При подготовке учебника авторы руководствовались положениями Послания Президента РФ Федеральному Собранию 4 декабря 2014 г., Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г., Прогнозом социально-экономического развития Российской Федерации на 2015 г. и на плановый период 2016—2017 гг. (разработанному Минэкономразвития России), указами Президента РФ, федеральными законами, постановлениями Правительства, нормативными правовыми документами субъектов Федерации, другими документами.

Учебник учитывает требования Программы по антикоррупционному просвещению на 2014—2016 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 14 мая 2014 г. № 816-р.

Положения учебника направлены на повышение эффективности обучения, в том числе активизацию логико-мыслительных процессов, характерных для профессионально-служебной деятельности государственных и муниципальных служащих.

Предлагаемый читателю учебник предназначен для обучающихся по направлению подготовки 081100 «Государственное и муниципальное управление» (квалификация «бакалавр»).

В результате освоения дисциплины студент должен:

знать

- основные тенденции развития государственного и муниципального управления; основные этапы развития государственного и муниципального управления как науки и профессии;
- сущность и содержание основных понятий, категорий государственного и муниципального управления;
- роли, функции и задачи современного государственного и муниципального служащего;
- основные административные процессы и принципы их регламентации;
- виды государственных решений и методы их принятия;
- принципы целеполагания, виды и методы планирования;
- основные виды и процедуры внутриорганизационного контроля;
- правовые и нравственно-этические нормы в сфере профессиональной деятельности;
- основные принципы функционирования местной власти;
- особенности конституционного строя, правового положения граждан, форм государственного устройства, организации и функционирования системы органов государства и местного самоуправления в России;
- основные принципы организации делопроизводства и документооборота в органах государственной и муниципальной власти;
- типы организационных структур, их основные параметры и принципы их проектирования;
- систему мер государственного и муниципального воздействия, направленных на улучшение качества и уровня жизни социальных групп;
- основное содержание стратегии государства, целенаправленной деятельности по выработке и реализации решений, непосредственно касающихся человека, его положения в обществе;

уметь

- ставить цели и формулировать задачи, связанные с реализацией профессиональных функций;
- интегрировать в деятельность подразделения положения федерального и регионального законодательства, инструкции и нормативы;
- анализировать внешнюю и внутреннюю среду организации, выявлять ее ключевые элементы и оценивать их влияние на организацию;
- организовывать командное взаимодействие для решения управленческих задач;
- анализировать коммуникационные процессы в организации и разрабатывать предложения по повышению их эффективности;
- использовать различные методы оценки эффективности профессиональной деятельности государственных служащих и муниципальных служащих;
- выявлять этические проблемы и применять основные модели принятия этических управленческих решений;

- использовать различные методы оценки эффективности профессиональной деятельности государственных служащих и муниципальных служащих;

- использовать и составлять нормативные и правовые документы, относящиеся к будущей профессиональной деятельности;

владеть

- методами реализации основных управленческих функций (принятие решений, организация, мотивирование и контроль);

- современными технологиями эффективного влияния на индивидуальное и групповое поведение в организации; современными методами управления человеческими ресурсами;

- инструментами развития сотрудников через оценку результатов их деятельности и планирование карьеры, обеспечение возможности для повышения образования и роста;

- профессиональной терминологией;

- навыками работы с правовыми актами;

- профессиональными навыками анализа различных явлений, фактов, норм и отношений, являющихся объектами профессиональной деятельности;

- современным инструментарием управления человеческими ресурсами;

- навыками деловых коммуникаций;

- методами планирования служебной карьеры.

Учебник может быть полезен также слушателям системы повышения квалификации, руководителям и специалистам органов государственной власти и местного самоуправления.

Авторы выражают благодарность Ольге Сергеевне Поддубной, заведующей кафедрой государственного и муниципального управления Института информационных технологий «АйТи» за ценные советы по поводу подготовки практикума.

Глава 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- основные тенденции и этапы развития государственного и муниципального управления как науки и профессии;
- особенности конституционного строя, правового положения граждан, форм государственного устройства, организации и функционирования системы органов государства и местного самоуправления в России;
- сущность и содержание основных понятий, категорий;

уметь

- оперировать понятиями и категориями;

владеть

- основной терминологией, применяемой в сфере государственного и муниципального управления.
-

1.1. Сущность государственного управления

Государственное управление — это процесс регулирования отношений внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти¹. В основе государственного управления лежит государственный интерес, направленный на защиту целостности государства, его ключевых институтов, поддержку уровня и качества жизни его граждан. Среди приоритетных направлений в реализации общественного (государственного) интереса — необходимость исполнения нескольких функций: защитной (оборонной), социальной, правовой, экономической, политической и арбитражной.

Государственная власть распространяется на находящиеся как на территории самого государства, так и за его пределами объекты.

Главными *признаками* государственной власти являются:

- целостность;
- неделимость;
- суверенность.

Государственное управление реализует следующие *функции*.

1. Институциональную — через утверждение необходимых для решения государственных вопросов социально-экономических, политических, гражданских институтов для распределения властных полномочий.

¹ Рой О. М. Система государственного и муниципального управления. СПб.: Питер, 2003. С. 13.

2. Регулятивную — через систему норм и законов, устанавливающих общие правила, регулирующие поведение субъектов.

3. Целеполагающую — через разработку и выбор приоритетных направлений социально-экономического и политического развития страны; реализацию поддерживаемых большинством населения программ.

4. Функциональную — через разработку и реализацию действий, направленных на поддержку всей хозяйственной инфраструктуры государства в лице ее видов экономической деятельности.

5. Идеологическую — через формирование общенациональной идеи, призванной консолидировать общество в границах государства.

Основные *принципы* формирования системы государственного управления таковы:

- разделения властей;
- комплементарности;
- субсидиарности;
- суверенности;
- демократизма;
- гомогенности¹.

Принцип *разделения властей* предполагает разделение единоличной государственной власти на три сферы: исполнительную; законодательную; судебную. Это должно служить условием эффективного контроля за деятельностью государственного аппарата.

Принцип *комплементарности* характеризуется установкой на непрерывность в структуре власти. Он предполагает равномерное распределение властных функций в разрезе всей вертикали управления по всем территориальным уровням.

Принцип *субсидиарности* предполагает процедуру распределения (и перераспределения) полномочий между управленческими уровнями государственной власти, т.е. последовательность исполнения властных полномочий управленческими органами и порядок распределения ответственности этих органов перед населением. Передача полномочий на более высокий уровень управления в соответствии с этим принципом может быть осуществлена только при условии невозможности их исполнения на низшем уровне. Принцип субсидиарности имеет два измерения: вертикальное и горизонтальное.

Вертикальное включает распределение властных полномочий между уровнями власти в направлении от местной власти к государственной.

Горизонтальное измерение охватывает процедуру распределения полномочий между ветвями власти на федеральном, региональном и местном уровнях.

В соответствии с принципом субсидиарности власть должна быть распределена между властными структурами главным образом в связи с сокращением дистанции между населением и представляющей его властью.

Принцип *суверенности* предполагает наличие фактической независимости как сущностного признака государства. Государственный суверенитет означает «верховенство и независимость власти, подчиненной праву, моно-

¹ *Рой О. М.* Указ. соч. С. 14.

полию на принуждение в рамках государственных полномочий и независимость государства в рамках международного порядка». Будучи атрибутивным признаком государства, суверенитет предполагает набор специальных институтов, обеспечивающих статус самостоятельного субъекта международных отношений.

Принцип *демократизма* нацеливает население на необходимость активного участия: в принятии решений государственного и муниципального значения; избрании государственных и муниципальных органов власти; разработке программ территориального развития, базирующихся на овладении механизмами вовлечения общественности в текущие дела региона либо муниципалитета; выделение зон полномочий за организованными на территориях общественными объединениями.

Принцип *гомогенности* определяет преимущества федерального права перед региональным.

Сущность принципа гомогенности проявляется в соответствии с подчиненностью регионального законодательства федеральному, чем обеспечиваются единство государства и всеобщая подчиненность всех институтов власти Основному закону (Конституции РФ).

1.2. Методология государственного управления

Предметом государственного управления являются формы и методы воздействия на производственную, социальную и духовную жизнедеятельность людей, связанных между собой общностью политической и экономической системы.

Без свойств системности государственное управление осуществляться не может. В нем задействованы множество государственных органов и общественных структур, большое число должностных лиц и иных служащих, миллионы людей. В государственном управлении используются разнообразные и дорогостоящие материальные, финансовые и интеллектуальные ресурсы, обширная информация. Только системность может придать ему необходимую согласованность, координацию, субординацию, целеустремленность, рациональность и эффективность.

При определении системы государственного управления пользуются общеметодологическим подходом к определению общеродового понятия «система». Согласно этому подходу под системой понимается совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях между собой и образующих определенную целостность, единство.

К *субъектам* государственного управления относятся:

- в широком смысле — система органов государственного управления, все множество политических, общественных организаций, партий, движений, профессиональных союзов, ассоциаций, объединений, лобби, средств массовой информации (СМИ), негосударственных организаций; каждый гражданин;
- в узком смысле — законодательные, исполнительные, судебные органы управления на федеральном, региональном и местном уровнях управления.

К объектам государственного управления можно отнести:

- первичный элемент социально-экономической системы — человека;
- в зависимости от выбранных классификационных признаков — виды экономической деятельности, регионы, организационные формы различных видов собственности и т.п.;
- социально-экономические процессы, общественные институты, а также различные социальные группы, действующие на территории данного государства.

Системный подход к изучению государственного управления позволяет представить его как функционирование нескольких сложных социальных подсистем¹.

1. Система управляющая — государство как определяющий субъект управления.

2. Система управляемая — компоненты общества, подверженные государственному воздействию как объекты управления.

3. Система взаимодействия — различные институты государства и общества, реализующие связи: прямые и обратные, горизонтальные и вертикальные, подчиняющие и поддерживающие и т.д. Сущностной характеристикой этой системы является наличие в ней разного рода отношений: субъектно-субъектных, субъектно-объектных.

Предметом системы государственного управления является и территориальное образование. Последнее, которое может выступать в роли государства, региона или другого любого территориального поселения, располагающего административными границами, являющегося составной частью региона, а также наделенного формальной способностью к самоуправлению.

Многогранность управления как социального явления нуждается в организации, обеспечении и постоянном совершенствовании.

Содержание теории государственного управления включает наряду с общими теоретическими основами управления (организационная теория; теория принятия решений; мотивационная теория и т.д.) специфические теории, изучающие отличия, привносимые в управленческую сферу государственными институтами.

Кроме того, государственное управление как самостоятельная дисциплина отличается от пограничных дисциплин (политологии, социологии управления, экономики государственного сектора, теории государства, административного права, конституционного права), поскольку акцентирует внимание прежде всего на методах управления, с помощью которых решаются задачи государства и его структур различного уровня.

Как и любая наука, теория государственного управления ставит перед собой цели: дескриптивную, в соответствии с которой описывается предмет исследования; прагматическую, в соответствии с которой государственные служащие получают знания для решения практических проблем; теоретическую, достижение которой помогает описать причины и следствия, функциональные взаимосвязи.

¹ Глазунова Н. И. Система государственного и муниципального управления. М. : Проспект, 2006. С. 386–388.

Способы и приемы достижения этих целей представляют в совокупности **методологию** изучения государственного управления.

Различия в методологии являются основным критерием выделения четырех направлений, в рамках которых проводятся исследования по теории государственного управления:

- 1) программный подход;
- 2) государственный менеджмент;
- 3) институциональный подход;
- 4) теория общественного выбора.

Несмотря на различия в теоретических подходах к изучению государственного управления, в каждом из них задаются сходные вопросы.

Как создать организационные структуры, способные эффективно достичь желаемых результатов?

Как создать мотивацию для чиновников делать то же самое?

Как принимать важные для населения решения в бюрократических структурах и измерять результаты выполнения этих решений?

Отдельные направления обычно различают не только по изучаемым аспектам государственного управления, но и по методам исследования.

Важнейшие методы теории государственного управления: структурно-функциональный, институциональный, поведенческий, сравнительный, исторический.

1.3. Содержание понятия «государственное управление»

Государство функционирует на основе общественного договора между властью и гражданами, в котором каждая из сторон берет на себя обязательства и получает права. Власть, действуя в рамках договора, выполняет управленческие функции, соединяет интересы человека и государства, контролирует соблюдение законов и правил всеми членами общества, находит оптимальное сочетание прав и обязанностей при приоритете общих ценностей.

Система государственного управления как научная дисциплина изучает организацию государственного управления социально-экономическими процессами в обществе.

Виды государственного управления: координационное, субординационное, федеральное, региональное (субъектно-федеральное), муниципальное, частное (корпоративное), отраслевое (функциональное), территориальное, стратегическое, тактическое, оперативное, антикризисное, доверительное, административное воздействие, экономическое. Существуют традиционная, рациональная и маркетинговая *модели управления*.

Все виды государственного управления, так же как содержание, объем и формы проявления конкретных функций государства, обусловлены конкретным типом государства, его социальной сущностью, определяются его исторической эволюцией. Главное при этом — достижение баланса в сочетании потребностей, интересов общества и возможностей государства.

Основу системы государственного управления составляют четыре элемента:

- 1) власть;

- 2) управление;
- 3) территория;
- 4) экономическая система.

В системе государственного управления власть реализуется через форму правления, заданную типовыми особенностями функционирования исполнительных и представительных органов власти.

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

Способ организации государственной власти в отношении связи государства с составляющими его территориальными образованиями называется *формой государственного устройства* (унитарное государство, федеративное государство, конфедерация).

Основополагающими категориями в теории государственного управления являются также понятия «государственное управление», «политическое управление», «государственное администрирование», «административно-государственное управление», «бюрократия».

Государственное управление — система принятия политических и административных решений, которые проводятся в жизнь с помощью административно-государственного аппарата. Политическое управление включает систему принятия политических решений, разработку государственной политики и государственных программ по всем приоритетным направлениям государственного развития.

Административно-государственное управление осуществляется государственными служащими — бюрократами. Администрацией (или бюрократией) называют любую крупномасштабную организацию профессиональных служащих, чья основная обязанность состоит в том, чтобы осуществлять политику тех, кто принимает решения.

Государственная администрация — рациональная система или организованная структура, предназначенная для квалифицированного, эффективного исполнения общественной политики. Она имеет достаточно строгую иерархию власти, посредством которой ответственность за выполнение государственных решений опускается сверху вниз.

Административно-государственное управление — осуществление государственной политики через систему административных учреждений, при котором ответственность за выполнение государственных решений передается на нижние этажи «управленческой лестницы».

Государственное администрирование — деятельность профессиональных государственных служащих по осуществлению общественной политики.

Во всех перечисленных выше определениях речь идет об объективной характеристике административно-государственного управления и государственного администрирования. Действительно, административная власть имеет объективную природу: администрация прежде всего подчинена закону и подотчетна представительным органам. Издаваемые администрацией акты управления развивают, уточняют, детализируют, применяют в конкретной обстановке существующие законы.

Однако властные полномочия реализуются людьми. Их исполнение — процесс волевой, умственный, эмоциональный, который может

осуществляться как правомерно, рационально, так и волюнтаристски, иррационально. Поэтому административно-государственное управление как субъективная категория может изменять реальную действительность в лучшую и худшую стороны.

1.4. Основные научные школы и направления в изучении государственного управления

Рассмотрим основные научные школы и направления, изучавшие государственное управление на протяжении истории человечества.

Таблица 1.1

Основные научные школы и направления, изучавшие и изучающие государственное управление

Хронологический этап, научные школы	Основные концепты и направления исследований
<p>С древних времен до начала XVII в.</p> <p>1. Древнекитайские философы — Мэн-цзы (ок. 372–289 до н.э.), Конфуций (ок. 551–479 до н.э.)</p> <p>2. Древнеиндийские философы</p> <p>3. Древнегреческие мыслители — Аристотель (384–322 до н.э.), Платон (ок. 428–348 до н.э.), Полибий (ок. 200–120 до н.э.)</p> <p>4. Раннее Средневековье — Св. Августин (354–430), философ и теолог Ф. Аквинский (1225–1274), итальянский мыслитель М. Падуанский (между 1275 и 1280 — ок. 1343)</p> <p>5. Древняя Русь — игумен Иосиф Волоцкий (1439–1515), митрополит Илларион (XI в.)</p> <p>6. Позднее Средневековье — итальянский мыслитель Н. Макиавелли (1469–1527), французский мыслитель, теоретик естественного права Ж. Воден (1530–1596), английский философ Т. Гоббс (1588–1679)</p>	<p>Государственная администрация как урегулированный правом институт отсутствует. Субъект-объектные отношения в системе государственного управления выстраиваются на основе обычаев, традиций и ритуалов. Собственно государственно-управленческая деятельность сводится к сбору налогов, поддержанию правопорядка, благоустройству городов, нивелированию конфликтов между социальными группами и т.п. Активно развивается идея о всеобщей пользе и роли в ней государственно-управленческой деятельности.</p> <p>Формируется представление о государстве как о юридическом институте, который осуществляет управленческие и регулятивно-охранительные функции</p>
<p>XVII — середина XIX в.</p> <p>1. Полицистика: Франция — писатель Н. Деламар (1639–1728); Германия — профессор Г. Юсти (1720–1771); писатель, юрист И. Зонненфельс (1732–1817); Россия — ученый-энциклопедист Ю. Крижанич (ок. 1618–1683); экономист и публицист И. Т. Посошков (1652–1726); юрист П. Н. Гуляев, автор крупнейшей работы по полицейскому</p>	<p>Происходит непосредственное формирование института государственной администрации и полицейского (административного) права. Государственная власть концентрируется на решении вопросов внутренней безопасности. Во многих европейских странах, в России практикуются своды правил поведения, что приводит к формированию полицейского законодательства. В основу государствен-</p>

Хронологический этап, научные школы	Основные концепты и направления исследований
<p>праву «Права и обязанности градской и земской полиции»; профессор, философ Н. Ф. Рождественский (1802–1872); юрист, профессор И. В. Платонов (1805–1890); самый поздний представитель полицейистики, юрист, профессор И. Е. Андреевский (1831–1891)</p> <p>2. Камералистика — цикл административных и экономических дисциплин, преподававшихся в европейских университетах в XVII–XVIII вв., со второй половины XIX в. — в России. Название связано с камеральными учреждениями, создававшимися в средневековой Европе князьями и королями, имевшими большое собственное хозяйство, для подготовки компетентных управляющих. Россия — государственный деятель М. М. Сперанский (1772–1839); Франция — ученый, автор «Принципов государственного управления» (1812) Ч.-Ж. Боннен; ученый, автор «Очерков об администрации» А. Ф. Вивьен</p>	<p>ного строительства закладывается принцип патернализма (от лат. <i>pater</i> — отец) — мировоззрение и политика абсолютизации роли государственной власти в жизни общества, оправдание ее тотального контроля над обществом, поглощения государством общества и личности. Управление обществом называлось благочинием и благоустройством. В России практика административного управления не нашла теоретического обобщения. В университетах создавались кафедры законов благоустройства и благочиния, где преподавались законы о народонаселении, народном продовольствии, благоустройстве в городах и поселениях и пр. Камералистика ограничивалась описанием явления административного управления. В ее русле были сформулированы новые подходы к осуществлению государственно-административного управления. Принцип камерализма предполагал: функциональность в управлении учреждений; специализацию учреждений государственной администрации и канцелярского труда в какой-либо одной определенной сфере государственного управления; регламентацию обязанностей чиновников; унификацию штатов и жалования чиновников.</p> <p>Идеи Сперанского в отношении построения системы государственного управления в России отражены во «Введении к уложению государственных законов» (1809); эти принципы — элементарная законность, выборность части чиновников и их ответственность. Новые выборные начала организации суда и контроля, разделение законодательной, исполнительной и судебной власти при допущении выборных представителей от народа к законосовещательной деятельности. «Очерки об администрации» А. Ф. Вивьена (1845) — первая серьезная работа в области науки государственного управления. В развитие его идей во Франции были созданы специа-</p>

Хронологический этап, научные школы	Основные концепты и направления исследований
	<p>лизированные министерства, разработаны законы о государственных служащих и процедуры их набора.</p> <p>Формирование конституционно-демократического типа государства, появление ответственности государства перед обществом и личностью в XVIII—XIX вв. инициировало постановку новых управленческих проблем, решение которых полицеистика и камералистика предложить не могли</p>
<p>Вторая половина XIX — начало XX в.</p> <p>1. Австрийская школа — Лоренц фон Штейн (1815—1890)</p> <p>2. Немецкая школа — социолог, историк, экономист Макс Вебер (1864—1920)</p> <p>3. Английская школа — историк, экономист, социолог Дж. Коул (1889—1959); Э. Баркер; Ч. Маннинг; Г. Файнер</p> <p>4. Французская школа — историк права и государствовед, профессор А. Эсмен; юрист, идеолог «синдикалистского» государства Леон Дюги (1859—1928); А. Мишель; М. Ориу</p> <p>5. Американская школа — доктор политических наук, основоположник американской государственно-административной науки, 28-й Президент США В. Вильсон (1856—1924); исследователь Ф. Дж. Гудню</p> <p>6. Русская школа — историк, академик С. М. Соловьев (1820—1879); историк, участник подготовки крестьянской реформы 1861 г. К. Д. Кавелин (1818—1885); историк, философ Б. Н. Чичерин (1828—1904); историк, академик В. О. Ключевский (1841—1911); историк, политический деятель П. Н. Миллюков (1859—1943); экономист, философ А. А. Богданов (1873—1928)</p>	<p>Период характеризуется дифференциацией гуманитарных и социальных наук, развитием собственно теории государственного управления, основоположником которой считают австрийского ученого Лоренца фон Штейна, опубликовавшего в период с 1866 по 1884 г. восьмитомный труд «Теория государственного управления». В основу положена идея внутреннего управления, выделено пять сфер государственного управления или государственной политики — внешние отношения, войска, государственное хозяйство, правосудие, внутренние дела. Ведущая роль по реализации целей государственного управления отведена исполнительной ветви власти при четком определении вопросов ее ведения. Полиция — механизм принуждения, часть исполнительной власти.</p> <p>Государство рассматривается как отношение господства одних людей над другими, опирающееся на легитимное насилие как средство. Разработаны теории власти и бюрократии, в основу идеального государственного управления положены принципы бюрократической иерархии. Четко разделены политическое руководство и административное управление.</p> <p>Изучение системы государственного управления в Великобритании началось в конце XIX в. в Лондонской школе экономики и политических наук и продолжилось в Оксфордском, Кембриджском, Манчестерском и других университетах. Основные направления — изучение</p>

Хронологический этап, научные школы	Основные концепты и направления исследований
	<p>политических институтов, института государственной службы, английского конституционного и административного права.</p> <p>Выявлены и проанализированы основные принципы государственного управления во Франции. Заложены основы конституционного подхода к проблемам государственного управления. Система государственного управления изучалась не как самостоятельное явление, а как средство выявления принципов и форм организации деятельности государственно-политических институтов. Разработана модель административной эффективности, разграничены функции политической власти и административного управления, предложено использовать в государственном управлении методы менеджмента.</p> <p>Значительное финансирование науки позволило США создать в ведущих университетах школы государственного управления, которые решали задачи подготовки государственных служащих, повышения квалификации государственных служащих, проведения научных исследований в сфере государственного управления. В России в этот период развивается государственная школа, основной проблемой исследования выступает соотношение общества и государства в русской истории на различных ее этапах. Наука развивается в русле юридической науки и истории. Обоснована концепция закрепощения и раскрепощения сословий государством, т.е. в условиях господства натурального хозяйства, слабого развития обмена и товарно-денежных отношений обеспечение мобилизации материальных и людских ресурсов могло производиться только за счет разложения государством повинностей по сословиям</p>
<p>1920—1950-е гг. Классическая школа — основоположник организационной науки А. Файоль (1841—1925); Л. Урвик; Л. Уайт; Д. Муни</p>	<p>Дальнейшее развитие концептов теории государственного управления связано с развитием теории организации. Сложилось представление, о том что система государственного управления — регла-</p>

Хронологический этап, научные школы	Основные концепты и направления исследований
<p>Школа научного менеджмента, Школа «человеческих отношений», или неоклассическая школа — американский психолог А. Маслоу (1908—1970); М. Фоллет; американский социолог Э. Мэйо (1880—1949); У. Мэрфи</p> <p>Советская школа — ученый, автор трудов по рациональной организации труда А. К. Гастев (1882—1938); историк, государственный деятель П. М. Керженцев (1881—1940); Н. А. Витке; Е. Ф. Размирович; ученый, автор работ по научной организации труда И. М. Бурдянский</p>	<p>ментированная иерархическая организация линейно-функционального типа с четким определением функций каждой должностной категории. Идеи научного менеджмента применялись при анализе трудовых процессов в системе государственного управления, классификации должностей государственной службы. Широкого распространения и значимых результатов не получила. Возникла как реакция на недостатки классического подхода. Человеческий фактор рассматривается как основной элемент эффективной организации системы управления. Важный фактор оптимизации системы государственного управления, повышения производительности труда работников этой системы — улучшение психологического климата в коллективе и усиление мотивации к максимизации трудовых усилий.</p> <p>Советский период характеризуется перестройкой государственного аппарата исходя из теории научной организации труда и управления (НОТ). Создан ряд научно-исследовательских центров — институты труда, научной организации труда, техники управления, лаборатории по изучению труда и пр. В 1920-х гг. для координации работы по НОТ создан Совет научной организации труда (СовНОТ). Исследования были прерваны в середине 1930-х гг.</p>
<p>Вторая половина XX — начало XXI в. В рамках структурно-функционального системного и бихевиористского подхода ведущие позиции заняли американская, английская, французская и немецкая национальные школы</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Американская школа — социолог-теоретик Т. Парсонс (1902—1979); социолог П. Лазерфельд (1901—1976); В. Томпсон; Д. Истон; А. Лаффер и др. 2. Английская школа — Дж. Гарретт, Р. Шеллон, М. Оукшот 3. Немецкая школа — философ, профессор Х. Кун; Э. Форстхофф; Э. Хиппель; философ А. Гелен (1904—1976) 4. Русская школа — современные ученые-социологи, занимающиеся разработ- 	<p>Этот период характеризуется разработкой бихевиористского, системного и структурно-функционального анализа и переложением их на отрасли социального и гуманитарного знания, в том числе теорию государственного управления. В рамках структурно-функционального подхода государственное управление — единая сложноструктурированная система, каждый элемент которой выполняет определенные функции. Бихевиористский подход в сфере государственного управления направлен на исследование и объяснение поведенческого аспекта государственно-управленческих отношений (поведение управляющих и управляемых, их мотивация).</p>

Хронологический этап, научные школы	Основные концепты и направления исследований
<p>кой общей теории социального управления, В. Г. Афанасьев и Ю. П. Аверин; ученые-юристы, специалисты по теории государства и права, конституционному и административному праву Д. Н. Бахрах, И. Л. Бачило, Г. В. Атаманчук, Б. М. Лазарев и др.</p> <p>5. Японский менеджмент</p>	<p>Системный подход направлен на синтез знаний, имеющихся в различных областях науки. Цель подхода видится в выявлении всего комплекса отдельно взятых взаимосвязей элементов государственно-административной системы с обществом.</p> <p>Акцентировано внимание на факторах, которые способствовали или препятствовали стабильности системы государственного управления.</p> <p>В основе лежат идеи, характерные для гуманитарного подхода. Считали, что процесс принятия политических решений должен стать гласным и открытым; законодательно следует установить принципы разъяснительной работы с населением, установив санкции за их невыполнение.</p> <p>Система государственного управления — «вечная» ценность, теория государственного управления строится с учетом человеческого фактора и должна носить философский характер.</p> <p>По мнению А. Гелена, государственное управление — фундаментальный антропологический институт, основная деятельность которого должна быть направлена на поддержание стабильности общественной системы.</p> <p>Государственно-управленческая мысль в России возродилась в 1960-х гг. и развивалась в русле административного права. Определено, что наука государственного управления должна быть комплексной, охватывающей как государственно-правовые, так и социально-экономические, психологические, многие другие управленческие аспекты.</p> <p>С 1970-х гг. государственное управление стало развиваться как относительно самостоятельное научное направление, тесно соприкасаясь с теорией социального управления, управлением производством, административным правом, теорией государства.</p> <p>Японская система управления базируется на модели человеческих отношений, в которых индивид должен подчинять свои интересы интересам группы.</p>

Хронологический этап, научные школы	Основные концепты и направления исследований
	Основной принцип — активное партнерство технических специалистов, бизнес-структур, правительственных структур в формировании концепции экономического роста и ее обеспечении

Значение всех этих теорий состоит в том, что они предоставляют точки отсчета — ориентиры, не дают «наступать на старые грабли», позволяют сформировать свою управленческую позицию.

1.5. Легитимизация власти

Понятия легитимности и легитимизации власти

Понятие «легитимность» происходит от латинского слова *legitimus* (согласный с законами, законный, правомерный). **Легитимность** означает согласие народа с властью, положительное отношение к действующей власти большинства населения, а также признание ее правомерности мировым сообществом в целях установления официальных и неофициальных отношений. Легитимность власти определяется ее способностью решать внешние и внутренние проблемы страны.

Не следует смешивать понятия легитимности и легальности. Легальность означает только законность власти, а легитимность — гораздо более глубокое понятие, означающее, что власть принимается массами, они согласны подчиняться такой власти, считая ее справедливой, авторитетной, а существующий порядок — наилучшим для страны. Легитимность власти предполагает, что законы исполняются основной частью общества. Легитимная власть основана на признании права носителей власти предписывать нормы поведения другим людям. Легитимность означает признание населением данной власти, ее права управлять, ее соответствие представлениям людей о справедливости, обоснованности каких-либо действий власти, наличии мотивации для того, чтобы подчиняться. Чем ниже уровень легитимности, тем чаще власть будет опираться на силовое принуждение.

Термин «легитимность» возник в начале XIX в. во Франции. Изначально он применялся по отношению к власти короля как единственно законной, легитимной, в отличие от насильственной смены власти Наполеоном Первым.

Обеспечение легитимности власти — ее легитимизация.

Легитимизация означает признание или подтверждение законности (легитимности) какого-либо права или полномочия, в том числе права политической власти на принятие политических решений и осуществление политических поступков и действий.

Критериями легитимности власти считаются либо развитость демократических процедур (выборность власти), либо способность власти поддер-

живать стабильность и порядок в обществе, даже если она была установлена в результате переворота или революции.

Признаками легитимности власти служат убеждение большинства граждан в правомерности власти и существующего строя, а также свобода выражения гражданами своей воли.

Можно выделить несколько *типов легитимности власти*:

- власть, основанная на праве наследования престола. В данном случае многие необходимые действия, непопулярные в народе, могли выполняться только с применением насилия;

- харизматический тип, когда власть базируется на конкретном человеке, выделяющемся сильными лидерскими качествами (харизмой) (примеры из истории: Александр Македонский, Цезарь, Наполеон, Черчилль, Рузвельт и др.);

- либерально-демократический, или конституционный тип легитимности, характеризующийся свободным волеизъявлением граждан, выборностью органов власти. Такая легитимность наиболее распространена в современном мире;

- этнический тип легитимности, предполагающий формирование властных структур по национальному признаку. Данный тип легитимности формируется при высокой активности лиц коренной национальности, провозглашении идей национального государства.

Власть служит основой, объектом и движущей силой политики. Борьба за власть — характерная черта политической жизни любого общества, любой эпохи. Концентрированным выражением власти являются отношения принуждения — исполнения.

По мнению М. Вебера, существует три вида легитимизации:

- традиционная — многовековая привычка подчинения (царям, императорам, князьям и пр.);

- харизматическая — вера и авторитет некоей харизматической личности;

- рациональная — подчинение такой власти, которая ясна, понятна и действует на основе демократических законов (легитимность выгоды подчинения).

Используются следующие средства легитимизации: информирование о целях и задачах проводимой политики, о ее экономической целесообразности, соответствии интересам народа, формирование национальной идеи и пр. При этом власть должна показать, что она способна справиться с этим. Наиболее универсальное средство легитимизации власти — выборы и референдумы, позволяющие людям ощутить свою причастность к власти, зависимость власти от народа.

Важным инструментом легитимизации служат средства массовой информации, которые позволяют манипулировать общественным сознанием.

Средства легитимизации власти зависят в первую очередь от политического режима, установленного в том или ином государстве.

Выделяют следующие основные политические режимы: тоталитарный, авторитарный, демократический.

Демократия — политический режим, в основе которого лежит метод коллективного принятия решений с равным воздействием участников на исход процесса или на его существенные стадии. Для того чтобы при демократическом режиме власть была легитимной, она должна быть подконтрольной обществу, и доступ в политику отдельных его членов должен быть простым и максимально прозрачным.

Есть некоторые основные признаки современных демократических режимов. В подлинно демократическом обществе народ *активно участвует в политике*, причем такое участие закрепляется законодательно. Прежде всего, участие граждан в политике осуществляется в форме избирательного процесса, который позволяет народу принять или не принять существующую власть, показать, насколько легитимной они ее считают.

При осуществлении избирательного процесса весьма важны уровень социально-экономического развития государства, высокая гражданская культура населения, которые определяют требования к кандидатам.

Как утверждал французский философ, писатель и политический деятель Жозеф де Местр, каждый народ в конечном счете достоин своего правительствa. И еще одна цитата: «Демократия не может стать выше уровня того человеческого материала, из которого составлены ее избиратели» (Бернард Шоу).

Другим признаком подлинной демократии можно считать многопартийность, которая позволяет всем представителям общественных групп, даже тем, которые являются меньшинством, заявлять свою точку зрения по поводу действий власти. Демократия должна быть суверенной, т.е. независимой от вмешательства других государств или международных организаций.

Если политический режим подлинно демократичный, созданы условия для свободного волеизъявления народа, гражданам обеспечены справедливость и свобода, тогда они считают такую власть легитимной.

В России используются все основные средства легитимизации власти:

- 1) правовое обеспечение выборности власти;
- 2) политический плюрализм;
- 3) местное самоуправление;
- 4) информатизация общества;
- 5) взаимодействие общества и власти.

Правовое обеспечение выборности власти. По итогам всенародного референдума в 1993 г. была принята Конституция РФ, в соответствии с которой и построена политическая система в нашем государстве. В Конституции утверждается, что «...Россия есть демократическое федеральное правовое государство...»

Задача правового государства — строго выдерживать меру между позитивными стимулами и принуждением. Это и есть политика властвования, политика миротворчества, искусство возможного, создание разумных балансов между общественными движущими силами и социальными интересами.

Принята система нормативных правовых федеральных и региональных актов, закрепляющих принципы избирательного права и избирательного процесса в Российской Федерации.

Вместе с тем при формировании демократического режима учитываются нормы и международного права, причем, в соответствии с Конституцией РФ, нормы международного права имеют приоритет по отношению к нормам внутреннего права. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Считается, что международное право в большей степени, чем национальное, отражает идеи гуманизма и справедливости.

Референдум — форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения.

Конституция РФ определяет, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ».

Народ как источник власти осуществляет ее:

- непосредственно через выборы и референдумы;
- через органы государственной власти;
- через органы местного самоуправления.

Граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, обладают активным избирательным правом, за исключением тех, которые признаны судом недееспособными или содержатся в местах лишения свободы по приговору суда.

Демократические, свободные выборы в органы государственной власти, местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме.

Предусмотрены меры административной и уголовной ответственности за нарушения норм избирательного права. Например, к административным правонарушениям относятся: нарушение права граждан на ознакомление со списком избирателей; вмешательство в работу избирательных комиссий; неисполнение решения избирательной комиссии; нарушение порядка предоставления сведений об избирателях; нарушение установленного порядка опубликования документов, связанных с подготовкой и проведением выборов; нарушение прав члена избирательной комиссии, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица зарегистрированного кандидата, избирательного объединения (блока), представителя средств массовой информации; нарушение правил предвыборной агитации; подкуп избирателей; непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств на подготовку и проведение выборов; и пр.

Меры уголовной ответственности предусмотрены за такие правонарушения, как воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий; фальсификация избирательных документов или неправильный подсчет голосов; и пр.

Политический плюрализм предполагает многообразие политических взглядов и организаций, свободное участие граждан в политической жизни, конкуренцию между различными политическими силами в борьбе за доступ к власти.

Согласно Конституции в Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность. Это означает, что в России на определенных законом основаниях могут создаваться, регистрироваться и осуществлять свою деятельность различные общественные политические объединения.

В Конституции РФ указано, что общественные объединения равны перед законом. Равенство общественных объединений перед законом проявляется в равенстве требований государства к уставам общественных объединений. В России, помимо равенства перед законом, закрепляется равенство общественных объединений между собой. Это предполагает равенство прав и обязанностей общественных объединений как в общественной, так и хозяйственной деятельности.

Закрепленный в Конституции принцип многопартийности предполагает, что каждая партия как разновидность общественного объединения, выражая политическую волю своих членов, стремится к участию в формировании органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Каждая партия обладает правом принимать программные документы, публикуемые затем для всеобщего сведения, выдвигать кандидатов в депутаты и на другие выборные должности. Но, участвуя в выборах, партия не может получать финансовую поддержку от иностранных государств, организаций и граждан. В соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» граждане Российской Федерации имеют право создавать на добровольной основе политические партии в соответствии со своими убеждениями, вступать в политические партии либо воздерживаться от вступления в политические партии, участвовать в деятельности политических партий в соответствии с их уставами, а также беспрепятственно выходить из политических партий. Запрещаются создание и деятельность политических партий, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности.

Местное самоуправление должно способствовать приближению публичной власти к населению, становлению гражданского общества в нашей стране. В России проходит становление местного самоуправления (с момента принятия Конституции РФ), созданы его законодательные основы, накоплен большой опыт работы муниципальных образований. Становление местного самоуправления приближает Россию к по-настоящему демократическому обществу, потому что дает возможность уйти от традиционной для России моноцентрической модели организации власти.

Взаимодействие общества и власти обеспечивается разнообразными средствами. Создана Общественная палата Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». Согласно данному Закону Общественная палата избирается каждые два года и осуществляет взаи-

модействие граждан с органами государственной власти и местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты их прав и свобод при формировании и реализации государственной политики, а также в целях осуществления общественного контроля за деятельностью органов власти. Общественная палата оказывает поддержку некоммерческим организациям России. В 2009 г., благодаря поправкам в законодательство, был установлен порядок, в соответствии с которым все социально значимые законопроекты в обязательном порядке проходят экспертизу Общественной палаты.

Организовано изучение общественного мнения, например, создан Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ), регулярно проводятся социологические опросы, в том числе по проблемам отношения к действующей власти, и др.

Информатизация общества. В соответствии с принципами демократического общества граждане имеют право на доступ к информационным ресурсам, в том числе к информации о деятельности органов управления. Не менее важна и организация обратной связи между населением и властью. Большую роль в информатизации общества играют средства массовой информации.

Таким образом, в целом в Российской Федерации создается демократический режим. Вместе с тем проблема легитимизации власти существует в связи с большими масштабами коррупции, фактами излишнего администрирования, бюрократизма, боязни части государственных и муниципальных служащих открытости и гласности в работе, оторванности от нужд граждан и пр. Сохраняется высокая социальная дифференциация, уровень жизни достаточно большей части населения крайне низкий. Пока еще чрезвычайно слабо развито местное самоуправление. Отмечаются аполитичность населения, его низкая правовая культура.

Без легитимной власти не удастся создать суверенную демократию, при которой и система власти, и ее действия формируются российскими гражданами.

Практикум

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что такое государство, каковы его важнейшие черты?
2. Что такое форма правления и форма государственного устройства?
3. Назовите и раскройте содержание общественных функций государства.
4. В чем заключается специфика государственного управления?
5. Покажите на исторических примерах взаимозависимость между уровнем управления и состоянием общества.
6. Какой вклад в теорию государственного управления внесли Платон и Аристотель?
7. Охарактеризуйте три вида легитимизации по М. Веберу.

Практическое задание

С точки зрения системного подхода к изучению государственного управления выделите в своем субъекте Федерации следующие подсистемы:

- а) подсистему управляющую;
- б) подсистему управляемую;
- в) подсистему взаимодействия.

Покажите существующие отношения: субъектно-субъектные, субъектно-объектные.

Тесты

1. В системе государственного управления власть реализуется через:

- а) форму правления;
- б) экономическую систему;
- в) структуру государственного аппарата;
- г) политический плюрализм.

2. Согласие народа с властью, положительное отношение к действующей власти большинства населения называется:

- а) легитимностью;
- б) политическим плюрализмом;
- в) камералистикой;
- г) bellum omnium contra omnes.

Задача

По данным таблицы о численности населения и территории федеральных округов России по состоянию на 1 января 2013 г.¹ оцените структуру и плотность населения по федеральным округам, сформулируйте выводы.

Показатели	Россия	В том числе федеральные округа							
		Центральный	Северо-Западный	Южный	Северо-Кавказский	При-волжский	Уральский	Сибирский	Дальневосточный
1. Территория, тыс. км ²	17 098,2	650,2	1687,0	420,9	170,4	1037,0	1818,5	5145,0	6169,3
2. Численность населения, тыс. человек	143347,1	38678,9	13717,8	13910,2	9540,8	29772,2	12197,5	19278,2	6251,5

¹ Сайт Росстата, Российский статистический ежегодник 2013 г. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b13_13/IssWWW.exe/Stg/d1/02-01.htm; *Пожидаева Е. С., Соловьева Л. П., Шедько Ю. Н.* Общая теория статистики : учеб. пособие для студентов направления «Экономика». М., 2012.

Глава 2

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В результате изучения данной главы студент должен:

знать

- методы и подходы, применяемые при исследовании системы государственного и муниципального управления;

уметь

- анализировать внешнюю и внутреннюю среду организации, выявлять ее ключевые элементы и оценивать их влияние на организацию;

владеть

- навыками анализа различных явлений, фактов, норм и отношений, являющихся объектами профессиональной деятельности.

2.1. Методы и подходы, применяемые при исследовании системы государственного и муниципального управления

Методы, используемые при исследовании систем государственного и муниципального управления, могут быть разделены на два вида: исследовательские и инструментальные. Критерием различия между ними служит несовпадение целей и сфер использования (табл. 2.1).

Таблица 2.1

Методы, используемые при исследовании систем государственного и муниципального управления

Методы	Основная цель
Исследовательский	Анализ и диагностика исследуемой системы
Инструментальный	Проектирование новых систем и подходов

В зависимости от целей и характера исследования используется тот или иной метод в изучении управляемой системы. Каждый из представленных методов имеет свою сферу применения и может использоваться в зависимости от целей управления, а также специфики объекта управления (табл. 2.2).

Методологический подход оказывает значительное влияние на выработку теоретических установок по исследованию объекта. При анализе системы государственного и муниципального управления используются

следующие методологические подходы: *институциональный, функциональный и организационный*. Рассмотрим их.

Таблица 2.2

Наименование группы методов	Назначение
Исследовательские методы	
Методы моделирования	Применяются для изучения динамики системы показателей исследуемого объекта
Экспертные методы	Используются в ситуациях, когда выбор, обоснование и оценка последствий решений не могут быть проведены на основе точных расчетов
Логический анализ	Позволяет выявить содержание взаимосвязей между исследуемыми явлениями, определить направление и характер зависимости между ними
Причинный анализ	Акцентирует внимание на выявлении в структуре цепочки причинно-следственных связей
Социально-экономическое экспериментирование	Применяется для отслеживания значимых изменений в объекте управления путем сопоставления экспериментальных и контрольных показателей
Тестирование	Применяется для оценки изменений
Морфологический метод	Позволяет определить приемы, используемые для получения полной информации о данном классе явлений, а также провести обзор полной цепочки следствий, вытекающих из данной причины
Факторный анализ	Устанавливает прочность всех связей между переменными, выбранными для исследования, позволяет выделить группы наиболее взаимосвязанных признаков, отделить несущественные признаки от существенных, оценить их информативность
Инструментальные методы	
Нормативный метод	Предполагает применение в деятельности органов власти норм и нормативов
Балансовый метод	Используется при разработке и исполнении бюджета, позволяет определить оптимальные соотношения между доходными и расходными статьями бюджета, ведущими видами экономической деятельности, соблюдать пропорции в распределении объемов финансирования
Статистический метод	Предполагает использование средств статистики при выявлении складывающихся в обществе тенденций на основе анализа пространственных (территориальных) рядов данных

Как известно, любая деятельность в современном обществе (в том числе и экономическая) возможна только в институциональных рамках. Соответственно, преобразования в экономической и социальной сферах требуют институционального обеспечения.

Понятие «институт» употребляется в классической трактовке институционализма, а именно как следующие разновидности, имеющие и макро-, и микроинституциональные статусы:

- набор формальных и неформальных правил, структурирующих взаимодействие между людьми, составляющими организации и общества, и осуществляющих координирующую функцию между ними (по Д. Норту¹, Ф. Хайеку² и Т. Веблену³);
- коллективные действия по гармонизации отношений между экономическими агентами, обусловленные формальными и неформальными правилами и процедурами поведения (по Дж. Коммонсу);
- механизмы управления экономическими отношениями (по О. И. Уильямсону)⁴;
- организации как сложные сети контрактов, позволяющие минимизировать издержки социально-экономических трансакций (по Р. Коузу)⁵.

Кроме того, под институтами понимаются устойчивые организационные символические единицы общества, несущие его нормативно-ценностные и культурные характеристики.

Рассмотрим *виды институтов*, оказывающих влияние на функционирование и развитие территориальных социально-экономических систем.

По мнению В. Мау, целесообразно выделить группы институтов, обеспечивающих функционирование и развитие национальной экономики в следующей логической соподчиненности (рис. 2.1):

- 1) политико-правовые институты, связанные с обеспечением гражданских и политических прав граждан, в частности экономических агентов;
- 2) институты, обеспечивающие функционирование, развитие и сохранение человеческого капитала, к которым относятся и организации социальной сферы;
- 3) собственно экономические институты, т.е. законодательство, обеспечивающее функционирование и развитие национальной экономики, в том числе экономики регионов Российской Федерации;
- 4) институты, решающие конкретные, специфические проблемы экономического роста. Это «институты развития», нацеленные не на всех участников хозяйственной или политической жизни, а на некоторых из них, отобранных по конкретным критериям⁶. К ним относятся, например меры государственной поддержки ряда отечественных хозяйствующих субъектов в период экономического кризиса 2008–2009 гг.

По критерию «механизм формирования и функционирования» социально-экономические институты классифицируются как рыночные и орга-

¹ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997.

² Hayek F. New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas. Chicago, 1978.

³ Веблен Т. Теория праздного класса. М.: Прогресс, 1984.

⁴ Уильямсон О. И. Экономические институты капитализма. СПб., 1996.

⁵ Коуз Р. Фирма, рынок, право. М., 1993.

⁶ Мау В. Экономическая политика 2007 года: успехи и риски // Вопросы экономики. 2008. № 2. С. 4–25.

низационные. На основе критерия «способ возникновения и фиксации социально-экономических норм и правил» институты делятся на формальные и неформальные.



Рис. 2.1. Иерархизация институтов

На основе критерия «масштаб воздействия» выделяются институты глобальные, локальные и внутренние (табл. 2.3).

Таблица 2.3

Классификация социально-экономических институтов по масштабу воздействия

Виды институтов	Их характеристика
Глобальные	Оказывают всестороннее воздействие на всех членов общества, формируя и поддерживая определенные свойства и качества человеческого капитала, определяя альтернативы для создания других норм и правил, формируют общую институциональную среду. Их изменение происходит крайне медленно и связано с весьма высокими транзакционными издержками
Локальные	Действуют в рамках одной или нескольких институциональных подсистем, ограничивая поведение отдельных индивидов (социальных групп), лежат в основе создания институциональных устройств и формирования их внутренней институциональной среды
Внутренние	Представляют собой совокупность норм и правил, которыми человек руководствуется в своей экономической деятельности, независимо от влияния окружающей среды, ограничивающие поведение индивидов в процессе их взаимодействия с другими индивидами

Выделяются следующие *функции социально-экономических институтов* в аспекте функционирования и развития территориальных социально-экономических систем: направляющая, ограничивающая, поощряющая, координирующая, регулирующая, информационная, оценочная, оптимизирующая выбор ограниченных благ, коммуникативная и распределительная.

Государство — главный субъект институционализации, определяющий «правила игры» для других субъектов (организаций, социальных групп,

личностей), а также поддерживающий их исполнение с помощью различных форм контроля и принуждения.

Ключевая функция государства состоит в формировании социально-экономической среды, благоприятствующей активной самореализации каждого члена общества в экономической сфере, гарантирующей достаточный уровень стабильности и возможности развития. В социально ориентированной экономике на решение этой задачи направлены антимонопольная политика, поддержка мелкого и среднего бизнеса, программы сбалансированного развития территорий, создание благоприятного инвестиционного климата, политика занятости и политика доходов. В функции государства входят и общее регулирование социальных параметров экономического процесса, и непосредственная реализация мер по формированию, развитию, использованию и сохранению человеческого потенциала. Именно деятельность государства (государственное финансирование научно-исследовательской деятельности, создание рабочих мест, сохранение и развитие культуры, охрана окружающей среды) создает социодинамический мультипликатор экономического роста, определяемый взаимодействием трех составляющих — социальным эффектом, склонностью индивидов к созданию и институтами общества¹.

Организационный подход предусматривает структурный анализ и синтез организационных систем управления. Функциональный анализ и синтез организационных систем управления включает решение следующих задач:

- определение целей управления и построение дерева целей, соответствующего иерархической структуре системы управления;
- определение перечня и содержания основных задач управления, установление их взаимосвязи по входной и выходной информации;
- анализ и рациональное распределение функций между органами и отдельными руководителями;
- анализ и определение обязанностей, прав, ответственности и соподчиненности органов и отдельных должностных лиц при решении задач управления;
- исследование и разработка эффективных методов решения задач управления;
- обобщение и применение принципов управления, разработанных в ходе исторического развития и совершенствования исследуемых систем.

Анализ сосредоточивает внимание на структуре и показывает, как работают части целого; синтез акцентирует внимание на функциях и раскрывает, почему и как действуют части целого.

Для обеспечения эффективного управления структура системы должна адаптироваться к изменяющейся обстановке путем периодического решения следующих задач:

- оценка и определение рационального числа уровней управления;
- корректировка состава органов управления, отношений и связей между ними;

¹ Савченко П., Федорова М. Человек в экономике // Общество и экономика. 2008. № 7. С. 5—18.

- определение предельного числа исполнителей;
- установление рациональной численности всего управленческого персонала системы при заданном количестве непосредственных исполнителей;
- оценка и определение места размещения органов управления для обеспечения требуемой устойчивости и оперативности управления.

Информационный анализ и синтез организационных систем управления направлены на исследование информационных массивов и потоков с учетом всех видов взаимодействия элементов систем: человек — человек, человек — машина, машина — машина.

Информационный анализ и синтез в системе человек — человек включает:

- определение перечня и содержания документов, порядок их оформления, учета и доставки;
- методы сбора и обработки неформализованных сообщений;
- организацию информационного взаимодействия должностных лиц и органов управления в процессе принятия решений и их выполнения.

На базе организационного подхода выделяются следующие основные требования к организационному управлению.

Устойчивость. Применительно к организационным системам управления устойчивость — способность решать все задачи, поставленные обстановкой при целенаправленных внешних воздействиях. При оценке устойчивости необходимо установить показатели свойств процесса управления, значения которых необходимо сохранить и определить, степени влияния на эти показатели различных возмущений (воздействия окружающей среды, ошибок персонала и т.п.).

Оперативность. Свойство процесса управления завершить цикл управления в требуемые сроки. Оперативность процессов обеспечивается:

- ясностью целевых ориентиров и реальностью задач;
- полным и своевременным информированием субъекта управления о состоянии системы, среды и ходе самого процесса;
- достаточной гибкостью процесса, позволяющей своевременно адаптироваться к изменяющейся ситуации;
- регламентированием процесса, в частности разработкой процедур, обеспечивающих согласованность между фазами процесса;
- осуществлением параллельного выполнения отдельных частей процесса;
- четким контролем за процессами со стороны субъекта управления;
- наличием ресурсов, достаточных для обеспечения необходимой скорости и соответствующего временного режима реализации процесса.

Гибкость. Способность изменять формы и методы управления в зависимости от обстановки. Гибкость управления — одно из необходимых, но недостаточных условий эффективности управления. Система управления может менять и формы, и методы, но не достигать желаемых результатов из-за некачественных (малоудачных) решений, запаздывания решений и т.п., т.е. из-за всего, что не обеспечивает устойчивости управления.

Непрерывность. Свойство (способность) процесса управления не допускать перерыва между последовательно выполняемыми этапами (фазами)

или другими действиями процесса, приводящими к снижению качества управления. Непрерывность процесса нарушается, если между двумя последовательно выполняемыми этапами возникает незапланированная пауза, приводящая к снижению качества выполнения последующих этапов, несвоевременному достижению поставленной цели и срыву всего процесса управления.

Отметим основные черты организационного управления.

1. Неаддитивность отношений.
2. Неопределенность данных.
3. Многокритериальность.
4. Стохастичность.
5. Порог сложности.
6. Редкая повторяемость проблемных ситуаций.
7. Фактор времени.

Руководствуясь этими подходами, рассмотрим **организационную структуру системы государственного управления.**

Система государственных органов и должностных лиц государства, осуществляющих управление в обществе через законодательную, представительную и судебную ветви власти, представляет собой государственный аппарат.

Структура государственного аппарата зависит от подхода к организации государственной власти, от государственно-территориального устройства, от разделения на органы и должностные лица, осуществляющие властные полномочия, и органы и должностные лица, образующие обслуживающий аппарат.

В качестве системообразующего элемента организационной структуры государственного аппарата выступает государственный орган, представляющий собой структурную единицу власти, наделенную государственно-властными полномочиями, необходимыми для частичной реализации функций определенной ветви государственной власти.

Каждая самостоятельная единичная структура управления должна иметь внешние связи, которые были бы в состоянии обеспечивать и регламентировать:

- полноту ответственности каждого государственного органа за достижение поставленных перед ним целей и функций управления;
- сбалансированность целей всех звеньев определенного уровня управления по отношению к целям вышестоящего уровня;
- комплексность выполнения всех функций управления, относящихся к реализации поставленной цели, как по вертикали, так и по горизонтали;
- наиболее рациональное разделение и кооперацию усилий между звеньями и уровнями государственного аппарата с точки зрения выполняемых функций управления, минимизацию их дублирования;
- концентрацию полномочий и ответственности при решении каждой управленческой задачи за счет рационального перераспределения компетенции на каждом уровне управления по горизонтали и делегирования полномочий по вертикали;

- полное соответствие механизма контроля исполнения объему компетенции в области ответственности и полномочий принятия решений по каждой управленческой задаче.

Несмотря на существенные различия между собой входящих в организационную структуру государственного аппарата государственных органов, они могут иметь немало общего, тождественного, типичного. Государственные органы, которые характеризуются схожим положением и однородностью осуществляемых управленческих функций, принято называть звеном государственно-управляющей системы.

Выделение звеньев организационной структуры государственного аппарата позволяет выработать для каждого из них типовые правовые статусы, типовые внутренние структуры, типовые наборы взаимосвязей в системе государственного управления и соответственно анализировать и оценивать их рациональность и эффективность. Статусные элементы звена государственно-управляющей системы в то же время служат отправными ориентирами для организационного построения конкретного государственного органа.

Совокупность подразделений государственного органа, а в них — должностей, схема распределения между ними возложенных на орган функций и полномочий, механизм взаимодействия этих подразделений и взаимоотношения должностей представляют собой структуру государственного органа.

Таким образом, задача *институционального подхода* состоит в раскрытии сути государства в том смысле, что оно призвано обеспечивать условия для деятельности экономических агентов.

С точки зрения *функционального подхода* государство представляет совокупность функциональных сфер, обеспечивающих целостность и воспроизводство общества в целом. Выявить функцию того или иного общественного института — значит определить его роль во взаимоотношениях с другими институтами в рамках определенной общественной структуры. Высшим мерилем зрелости системы государственного управления служит достижение динамического равновесия между составляющими систему функциями, выражающегося в полноте и способности к самоорганизации входящих в нее политических, экономических и социальных институтов.

В отличие от функционального *организационный подход* делает акцент на выявлении инструментов регулирования функциональных сфер и институтов. К ним относятся выработанные мировой практикой менеджмента методы и организационные схемы, способствующие эффективному управлению аппаратом государственной и муниципальной власти, видами экономической деятельности, финансовыми потоками и пр.

2.2. Основные признаки территориальных образований: системный анализ

Территориальное образование располагает рядом признаков, обуславливающих его способность к автономному функционированию и исполнению структурообразующих функций, формирующих его целостность и способность к самовоспроизводству. Перечень этих признаков вклю-

чает пять элементов: границы, собственность, бюджет, органы легитимной власти и население. Наличие указанных элементов обеспечивает самостоятельность территориального образования, независимо от того, на каком уровне оно представлено: государственном, региональном или местном. Благодаря общности этих элементов между уровнями государственного и муниципального управления сохраняется режим взаимной адаптации, прозрачности и открытости.

Рассмотрение основных признаков территориального образования позволяет представить практику государственного и муниципального управления в качестве единой, цельной системы. В соответствии со структурой государственного управления население избирает власть. Она, в свою очередь, учреждает отношения собственности, замкнутые в географические границы, в пределах которых это население проживает. Располагая собственностью, власть формирует бюджет, структурирующий основу взаимодействия населения с собственностью. Это взаимодействие осуществляется в форме спецификации прав собственности различными группами населения, владеющими различными долями в собственности территориального образования и соразмерно этому способными оказывать какое-либо воздействие на власть.

Граница как признак территориального образования обуславливает общность интересов населения, проживающего на этой территории, закладывая в ее основу осознание гражданами общности своей судьбы, заключенной в контуры объединяющего их пространства.

Границы территориальных образований замыкают собой пределы распространения компетенции органов власти, заключенные в контуры административно-территориального деления страны, подтвержденного юридически обоснованными нормами и соглашениями. Границы территориальных образований задаются в соответствии с основными уровнями государственной и муниципальной власти и могут быть разделены на следующие виды: государственные границы, границы республик, границы краев и областей, границы автономных округов и областей, границы муниципальных образований.

Границы выполняют ряд определяющих их функций:

- устанавливают пространственные рамки административных полномочий властных институтов на территории;
- олицетворяют собой надежную защиту населения страны от возможной военной агрессии, несанкционированного вмешательства другой страны во внутренние дела государства;
- служат условием защиты местных рынков от несанкционированного доступа нерезидентов;
- являются формой идентификации, способствующей закреплению за территорией статуса самостоятельного субъекта международных отношений с собственными атрибутами государственной власти.

В основе определения границ муниципальной территории заложены следующие критерии.

1. Критерий «внутренней границы», позволяющий отделить центр города от пригородов и периферийных зон.

2. Критерий «селитебной черты», определяющий режим отделения жилой зоны муниципального образования города от парковых, лесных, промышленных или сельскохозяйственных зон.

3. Критерий «муниципальной черты», позволяющий рассматривать город (район) вместе с располагаемой им земельной собственностью в качестве юридического лица.

4. Критерий «административной границы», определяющий параметры административно-территориального деления территориального образования.

5. Экономический критерий включает реальные способности муниципальных образований оказывать влияние на близлежащие территории, располагающиеся за административными границами муниципалитета, образуя с ними некую общность на основе интенсивного торгового обмена.

6. Информационный критерий, способствующий районированию территорий на основе информационного охвата. Так, сфера распространения какой-либо газеты или досягаемости передач радио и телевидения является частью одного местного сообщества и может служить основанием выделения административных районов.

Собственность — самый значимый фактор территориального образования. Обладая собственностью, территориальное образование получает стабильный источник пополнения бюджета, разграничивает полномочия между различными хозяйствующими субъектами, само выступает одной из сторон общественного разделения труда. Будучи формой общественных отношений, собственность представляет собой совокупность связей между собственником и другими лицами по вопросам производства, распределения, обмена и потребления материальных благ.

Правоотношение собственника к материальным благам выражается во владении, пользовании и распоряжении ими, а также в устранении вмешательства во владения собственника третьих лиц.

В российском законодательстве закреплён многоуровневый характер государственной собственности, разделенный между тремя субъектами: государством, субъектом Федерации и местным самоуправлением.

Бюджет является краеугольным признаком системы государственного и муниципального управления. Бюджет определяет пути реализации основных направлений социально-экономической политики государства и в то же время задает пределы ее притязаниям рамками его экономических возможностей. Принятие бюджета на государственном уровне призвано оптимально распределить финансовые потоки между уровнями и ветвями власти в соответствии с принятыми приоритетами в развитии государства и потребностями регионов.

Цель государственного бюджета — экономическое и социальное выравнивание территорий, обеспечивающее целостность и воспроизводство государства в его географических границах с учетом сложившегося общественного разделения труда. Федеральное законодательство предусматривает два механизма выравнивания. Первый — по государственным гарантиям, в соответствии с которыми предполагается выравнивание шести важнейших показателей уровня жизни на основе минимальных государственных соци-

альных стандартов (образовательный стандарт, стандарт бесплатного медицинского обслуживания, жилищный стандарт, стандарт бесплатной юридической помощи, экологический стандарт, стандарт социального обеспечения по старости и нетрудоспособности). Второй — по нормативам минимальной бюджетной обеспеченности, в рамках которой производится расчет минимальных бюджетов с учетом региональных особенностей территории.

Органы власти и управления. Власть в территориальном образовании выполняет роль главного регулятора социально-экономических и политических процессов на территории. Реальными носителями властных функций в системе государственного и муниципального управления являются государственные и муниципальные чиновники, специализирующиеся на выполнении властных функций в обществе. В России, где влияние государства на общественную жизнь традиционно значительно, государственной службе всегда уделялось особое внимание. Государственные и муниципальные должности подразделяются на замещаемые в результате выборов (депутаты, члены представительного органа, главы администраций) и прочие должности, замещаемые путем заключения трудового договора.

Население. Всякое территориальное образование сохраняет свой статус до тех пор, пока существует население, его представляющее. Население участвует в формировании выборных органов власти, выступает главным источником пополнения доходной базы, через специализированные институты осуществляет контроль за исполнением законов и пр.

2.3. Объективное и субъективное в системе государственного управления

Каждое управленческое решение и действие должно осуществляться из сочетания природно-географического, естественно-общественного и культурно-исторического в соответствующем месте и времени. В данном случае мы руководствуемся системно-историческим подходом. В связи с этим весьма важно изучение сочетания объективного и субъективного в системе государственного управления¹.

Прежде всего, **объективным условием** выступает *производственная база* со своей технологией, специализацией и кооперацией в рамках территории определенного сообщества людей (государства, его составной части, города, административного района, населенного пункта). Эта база является продуктом творческой, созидательной деятельности людей, овеществлением их замыслов, знаний и труда, но по отношению к целям, функциям и структуре государственного управления она может и должна рассматриваться как объективная данность. Необходимо учитывать ее состояние, потенциал, пригодность к решению тех или иных задач, возможности обновления и многое другое, в том числе те капиталовложения, которые были вложены в нее несколькими поколениями в течение всего периода ее существования. Рациональность государственного управления проявля-

¹ *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций. М. : Юрид. лит., 1997.

ется в умелом, экономичном и эффективном использовании этой производственной базы общества.

Помимо экономики важная роль объективной детерминанты государственного управления принадлежит *социальной сфере* общества, состоящей из специфических социальных интересов, социальных отношений в узком смысле слова, социальной инфраструктуры. Социальные интересы — это интересы сохранения, самообеспечения и воспроизводства человеческой жизни, в большей степени они выражаются в общении, быту, потреблении социальных услуг. Под социальной инфраструктурой понимается совокупность материально-вещественных элементов, создающих условия для удовлетворения социальных интересов людей, т.е. набор структур по оказанию социальных услуг. При этом весьма сильна зависимость между экономической деятельностью и социальной жизнью общества, многообразны прямые и обратные связи между ними.

Современное государство ответственно перед обществом за состояние и темпы развития его социальной сферы. Тем самым оно призвано постоянно ориентироваться на происходящее в социальной жизни, знать исторически и национально выверенное (традиционное), различать объективное и субъективное, вырабатывать и реализовывать свои управляющие воздействия на основе социальных потребностей и интересов людей и в целях их удовлетворения.

Объективная детерминация государственного управления идет также от *духовной культуры* общества, имеющей как бы два среза: субъективный, связанный с тем, что духовность есть проявление субъективного фактора (сознания и деятельности людей), и объективный, отражающий материальное закрепление духовного, превращение его в историческое наследие. В данном случае имеется в виду объективное, исторически закрепленное в духовной культуре общества. Каждый народ в процессе своего существования выработал, сохранил и усвоил свою систему духовных ценностей — религиозных, мировоззренческих (философских), идеологических, этических, художественных, педагогических и пр., к которым государственное управление должно относиться как к объективным фактам.

Порой эти ценности могут быть консервативными, идеалистическими, иллюзорными, противоречащими современным целям государственного управления. В другом случае в них обнаруживается немало умозрительного, ограниченного, приспособленного к конкретной национальной самобытности. Есть в духовной культуре и заимствованное, которое недостаточно ассимилировалось и рассматривается людьми как нечто чуждое, искусственно навязанное.

Государственному управлению приходится считаться со всеми этими ценностями, так как объективно-духовное: а) формирует человека с определенными духовными ориентациями, ценностями и запросами, что сказывается на типе участника управленческих процессов; б) создает духовную атмосферу, в которой вырабатываются и реализуются соответствующие управляющие воздействия; в) делает понятным язык управленческих решений и действий, что способствует их выполнимости.

Вне знания и учета объективно-духовного государственное управление может не отвечать чаяниям людей, отклоняться от их представлений о справедливости, не восприниматься и не поддерживаться ими, встречать с их стороны игнорирование, пассивное и активное сопротивление. Нередко это ведет к противопоставлению государства и общества.

Источником и постоянным импульсом объективизации государственного управления служит *научно-технический прогресс*.

Научно-техническое развитие вызывает изменения во всех сферах жизнедеятельности людей, серьезно корректирует влияние объективных условий на решение общественных проблем. России предстоит обеспечить инновационную реструктуризацию отечественной экономики, перейти от развития, базирующегося на эксплуатации природных ресурсов, к развитию, основанному на использовании самого мощного воспроизводимого ресурса человечества — знаний.

Задача построения экономики инновационного типа выходит далеко за рамки технического прогресса. Это прежде всего нравственный, политический, социальный, экологический вызовы, которые должны быть приняты органами власти и обществом. При этом основным, критическим условием является создание благоприятных условий для развития человека. Государство должно рационально ориентировать бизнес на развитие инновационной экономики, в направлении повышения качества жизни населения.

Таким образом, объективизация государственного управления идет от комплекса источников, детерминант и импульсов по следующим линиям: природно-географических условий; естественно-общественных условий; культурно-исторического наследия; производственной базы, системы экономических отношений; традиций и структуры социальной жизни; объективного в духовной культуре; научно-технического прогресса и, наверное, других, которые могут быть обнаружены и выделены при более конкретном раскрытии данной проблемы. Главный вывод, следующий из этого, — все управленческие решения и действия должны быть объективно обусловленными.

Перейдем к рассмотрению **субъективного фактора**.

В государственном управлении обращение к субъективному фактору важно по двум причинам: во-первых, государственное управление само составляет часть субъективного фактора и тем самым во многом определяется его состоянием; во-вторых, место и роль, другие проявления государственного управления зависят от уровня развития и организованности субъективного фактора. Без ориентации на субъективный фактор и его влияния на управленческие процессы трудно понимать практически любой вопрос государственного управления.

Можно констатировать следующие положения, актуальные для понимания многих процессов в области государственного управления:

а) субъективный фактор имеет в своем составе элементы различного уровня развития потенциала, по-разному соотносящиеся и взаимодействующие между собой (это совокупность самых многообразных проявлений сознания и деятельности миллионов людей);

б) развитие субъективного фактора представляет собой сложный процесс, в котором все элементы и свойства преобразовываются не равномерно, при противоречивом подчас влиянии друг на друга; они по-разному и в неодинаковой мере отражают объективную действительность, по-разному поддаются ее влиянию, и столь же различны их собственные устойчивость, самостоятельность, способность к изменениям (одни элементы более адаптивны, другие, наоборот, более консервативны);

в) различные элементы и свойства субъективного фактора с разной силой, целенаправленностью и рациональностью влияют на объективную действительность (мера соотношения сознательности и стихийности в них весьма различна); последствия влияния их на объективную действительность также многообразны — от конструктивных, созидательных до негативных, разрушительных.

Развитие общественного сознания и одновременная его дифференциация (по формам, содержанию, освоению индивидуальным сознанием и т.п.), усложнение общественной деятельности в целом и в связи с этим углубление специализации индивидуальной (подчас коллективной) деятельности определяют остроту вопроса о рациональном сочетании единичных и коллективных элементов сознания и деятельности. Существует предел специализации деятельности, за которым она теряет всякий интерес для человека.

Для государственного управления имеют значение все процессы, свойства и возможности субъективного фактора. Здесь обнаруживаются самые жесткие коррелятивные зависимости, которые либо способствуют управленческим процессам, либо тормозят их, деформируют и разрушают. В наш менталитет глубоко вошел ложный стереотип, состоящий в том, что, мол, то, что было замыслено и решено в государственном управлении, непременно должно получиться и на практике. Однако не все так просто и однозначно, и многое зависит от того, насколько, к примеру, регулятивные элементы субъективного фактора и государственного управления совпадают, поддерживают развитие общества.

Прежде всего, речь идет о соотношении интересов и целей субъективного фактора и интересов и целей, реализуемых государственным управлением. Сложная структура субъективного фактора приводит к тому, что часто индивидуальные, а также и групповые (коллективные) интересы и цели весьма отличаются от всеобщих интересов и целей, объективно стоящих в поле зрения государственного управления. Необходима подлинно демократическая организация государственного управления, обеспечивающая согласованность, взаиморазвитие и актуальность интересов и целей субъективного фактора и государственного управления.

Важное значение имеет и взаимодействие социальных норм, которые признаны субъективным фактором, с одной стороны, и которыми руководствуется государственное управление — с другой. Ведь субъективный фактор исторически сформировался и поддерживается очень многообразной совокупностью религиозных, моральных, эстетических, правовых и других норм, традициями и обычаями, которые необходимо знать и использовать в управленческих процессах. Государственное управление по замыслу

должно формироваться и реализовываться в соответствии с духом и буквой закона, которые, в свою очередь, должны отвечать представлениям о праве. Часто между требованиями различных социальных норм, в том числе законов, существуют противоречия, и люди сами делают среди них выбор; поведение, смоделированное в социальной норме, и реальное поведение тоже весьма различаются; результаты, предполагаемые от следования социальным нормам и полученные на практике, не совпадают.

Поэтому государственное управление призвано исходить из реального состояния нормативной урегулированности субъективного фактора, объективно оценивать место и роль различных видов социальных норм и лишь на этой основе вырабатывать и осуществлять свои управляющие воздействия.

Тем самым вырисовывается сложная система элементов субъективного фактора «потребности — интересы — цели — воля — нормы — мотивы (установки) — стимулы», в рамках которой формируется и реализуется государственное управление. Ее развитость и организованность во многом определяют возможности государственного управления и характер его взаимоотношений с обществом.

Вопросы места и роли, возможностей и объектов, потенциала и пределов государственного управления нельзя рассматривать абстрактно. Они обусловлены, причем в весьма существенных моментах, организованностью субъективного фактора, которая возникает под влиянием многих общественных усилий. Организованность, как и дезорганизованность, создается объективными и субъективными источниками, импульсами и механизмами, в результате чего многое определяется состоянием общественных связей и в конечном счете сознанием, поведением и деятельностью каждого отдельно взятого человека.

Следует признать, что в обществе, несмотря на обилие организационных структур, призванных упорядочивать общественные процессы, дают о себе знать стихийные механизмы как объективного, так и субъективного свойства. Природные и техногенные катастрофы неожиданно и помимо воли людей выводят организационные системы из состояния равновесия, а в локальных масштабах порой их совсем разрушают. Деструкция общественных связей часто возникает из-за субъективных стихийных механизмов: злоумышленного сознания, антиобщественного и преступного поведения, бессознательной и разрушительной деятельности.

Естественно также, что стихийные механизмы как объективные, так и субъективные могут приносить и позитивные результаты (счастливая случайность), которые сказываются на общественном развитии. Важно постоянно отслеживать характер, направление и объем действия стихийных механизмов и на основе соответствующих знаний выстраивать государственное управление.

Важное место в организации субъективного фактора принадлежит общественному управлению и общественному самоуправлению, а также менеджменту. Эти виды управления связаны между собой тем, что их субъектом выступает непосредственно само общество, но различаются они по уровню и характеру организованности. В общественном самоуправлении прояв-