

# **Раздел 1. Методологические основы исследования проблем государственного и муниципального управления**

---

## **Тема 1. Государственное управление как основа общественного производства**

Предмет и задачи дисциплины «Основы государственного и муниципального управления». Содержание понятия государственного управления. Общественное производство как основа системы государственного управления. Признаки системы государственного управления. Субъект и объект государственного управления. Уровни власти. Ветви власти. Формирование государственной политики и ее реализация. Особенности публичной власти. Соотношение государственного и муниципального управления. Системные принципы организации государственного и муниципального управления: разделения властей, комплементарности, субсидиарности, суверенности, демократизма, гомогенности.

В мире существует большое количество государств, каждое из которых несет в себе черты исторической и социокультурной самобытности, формируясь в качестве национально-государственного образования. Чтобы обрести устойчивость и возможности для развития, любое национально-государственное образование вырабатывает собственную модель, систему управления, нацеленную на воспроизводство и адаптацию этой системы к условиям среды.

Человек живет в государстве и испытывает на себе все недостатки, связанные с работой существующей системы управления им. Знание механизмов работы системы государственного управления позволяет человеку обнаруживать причины этих недостатков и оказывать влияние на их исправление. Область этих знаний и включает в себе дисциплина «Основы государственного и муниципального управления». К перечню основных задач этой дисциплины следует отнести:

- закрепление в сознании человека нормативно-правовых основ организации работы органов публичной власти;

- овладение методологическими средствами понимания и диагностики проблем в области государственного и муниципального управления;
- обобщение опыта становления базовых институтов, обеспечивающих функционирование системы государственного и муниципального управления.

Условием образования и функционирования государства как института является **общественное производство**, основной целью которого должно стать максимально полное удовлетворение потребностей людей, возможное лишь при правильной и эффективной организации общества с учетом сформированных в нем базовых ценностей. Основу этой организации составляет совокупность социальных систем, образованных вокруг функционально значимых сфер общественной жизни: экономики, политики, морали, науки, культуры и пр. Предметом общественного производства выступают в первую очередь услуги по удовлетворению общественных потребностей, не ориентированных на конкретного человека, но востребованных обществом в целом. К этой категории относятся услуги в области образования, здравоохранения, культуры и пр. Главным координатором данного процесса выступает **государство**, ответственное за предоставление таких услуг и координирующее процессы функционирования систем, предоставляющих эти услуги.

Управление социальной системой означает способность субъекта сделать ее динамику прогнозируемой и направляемой. Поэтому научное управление должно исходить из анализа управляемого объекта и выявления факторов, определяющих режим его внутренней саморегуляции и устойчивости к внешним воздействиям.

Всякая система управления имеет как субъектную, так и объектную природу и может быть рассмотрена только с учетом многоуровневых взаимодействий со средой. Есть **субъект**, который определяет характер управленческого воздействия, и есть **объект**, в отношении которого это воздействие осуществляется. Специфика государственного управления заключена в том, что субъектом этого управления выступает специально уполномоченный представительный аппарат, осуществляющий свои функции исключительно на профессиональной основе. Однако информацию о последствиях реализации этого воздействия на объект он получает лишь через значительный промежуток времени из неопределенно локализованного источника. Этим объясняется то обстоятельство, что зачастую меры государственной реакции на внутригосударственные процессы бывают неадекватными.

При этом в сфере государственного управления можно выделить следующие **способы воздействия субъекта на объект**: постоянное и эпизодическое, силовое и мягкое, радикальное и постепенное, прямое и опосредованное.

К перечню объектов государственного управления следует отнести социально-экономические процессы, общественные институты, а также различные социальные группы, действующие на территории данного государства. Объектом управленческого воздействия может являться не только внешний по отношению к субъекту элемент, но и любая составляющая самого субъекта. В ходе же воздействия субъекта на объект реакция последнего может быть различной и зависеть как от характера этого воздействия, так и от состояния самого объекта. Объект способен обрести свойства субъекта и активно противодействовать его намерениям. Чтобы воздействие субъекта на объект было максимально эффективным, необходимо своевременное и точное представление о поведении объекта, которое может дать организация прямых и обратных связей между сторонами этого взаимодействия. Действие обратной связи, вызванной реакцией объекта государственного управления, может иметь и конструктивный для субъекта характер, если его активность определяется, к примеру, добровольным участием населения в правительственных мероприятиях. В западной литературе этот феномен получил название *партиципации* и стал одним из проявлений гражданской самоорганизации населения, положенной в основу *общественного самоуправления*.

Рассмотрение объекта управления через призму этих характеристик позволяет максимально полно отобразить объект в единстве его статического и динамического содержания. Подобная теоретическая реконструкция объекта в терминах системного подхода закладывает основу для решения вполне конкретных практических задач. К числу этих задач можно отнести следующие:

- описание функций соответствующих подразделений и групп;
- определение и разъяснение технологии реализации этих функций;
- разработку направлений деятельности хозяйственных подразделений и групп;
- разработку и анализ организационных схем выполнения функций.

Специфика представленных задач такова, что их достижение неразрывно связано с предварительной реконструкцией встающих перед организацией проблем определения приоритетов в управленческой деятельности. С этой целью все общественные приоритеты должны

быть дифференцированы по отношению к субъекту их исполнения, локализации сферы ответственности за достигнутые результаты, внутренним регуляторам, содействующим этим результатам. Объектом управленческой деятельности выступают различные общественные институты, чье функционирование служит предметом общественного интереса и сбой в работе которых вызывают кризисные явления в обществе. На общегосударственном уровне этими институтами являются полиция, армия, научные учреждения и вузы. На региональном уровне — народное здравоохранение, дорожное строительство и энергетика. На местном уровне — обеспечение населения средствами жизнеобеспечения, развитие малых форм предпринимательства и пр.

«Основы государственного и муниципального управления» являются дисциплиной, синтезирующей опыт государственного строительства в развитых демократических странах, основанный на выстраивании эффективных связей между различными территориальными уровнями при активной поддержке институтов гражданского общества. Предметом данной дисциплины выступает соотношение органов государственной и местной власти, предусматривающее оптимизацию их взаимодействия и разграничение функций в интересах проживающего на территории государства населения. Пространственной основой организации государственного и муниципального образования является *территориальное образование*, в фокусе которого сходятся интересы субъектов, представляющих различные территориальные уровни. Любое государство можно рассматривать как упорядоченную систему территориальных уровней, на каждом из которых присутствует субъект политической ответственности, встроенный в целостный механизм управления наиболее крупного территориального образования, коим и является государство. Основными видами территориальных образований, представляющих соответствующие уровни, выступают, помимо государства, округа, регионы, местные общины. Количество этих уровней может различаться в разных странах и зависеть от исторических и социокультурных предпосылок развития страны, особенностей ее политической системы. Основу системы управления территориальными образованиями составляют вертикальные и горизонтальные связи, которые создают устойчивые для каждого образования структуры управления, определяющие характер работы составляющих эти структуры социальных институтов.

Вертикальные связи включают в себя разделение территориальных образований на *уровни власти*, тогда как горизонтальные — на *ветви власти*.

**Уровни власти** — это вертикально упорядоченные ранги управления государством, разделенные в соответствии с режимом делегирования полномочий от высших территориальных уровней низшим. Количество уровней свидетельствует о характере разграничения сфер ответственности за реализацию общественно значимых целей, а также о степени субординации в принятии управленческих решений и порядке передачи командной информации. В современном мире существующие государства по-разному распределяют полномочия между центром и регионами, задавая границы распространения сферы местного самоуправления. В одних странах государственное управление реализуется только на высшем территориальном уровне, тогда как регионы функционируют в режиме самоуправления (Италия), в других — государственное управление распределяется между центральной и региональной властью (Франция).

Уровни власти задают способ разделения административной ответственности между должностными функциями в организационной структуре управления страной. Причем число уровней тем больше, чем более обширным становится количество этих функций и чем выше степень их специализации.

**Ветви власти** (зоны управления) — горизонтально упорядоченные направления управленческой деятельности, определяемые в соответствии с принципом разделения властей, используемым в качестве инструмента формирования демократического политического режима. Традиционно к ветвям власти относят исполнительную, законодательную и судебную. Идентификационными признаками, на основе которых определяется сфера компетенции ветви власти, являются следующие:

- наличие специализированных органов государства, наделенных широкими полномочиями;
- юридическое закрепление места, которое занимает эта власть в иерархии системы управления государством;
- структура органов власти, приходящихся на каждую ветвь, является иерархической и сквозной, охватывающей все имеющиеся уровни и ориентированной на комплексные общие цели;
- цели, ставящиеся перед ветвью власти, имеют общегосударственный характер и не могут быть приписаны ни одному из ведомств отдельно.

Горизонтальные связи в сфере государственного управления не следует сводить только к разделению функций между ветвями власти. Так,

признаки координации, взаимодействия и взаимопомощи также характерны и для отношений внутри той или иной ветви.

Назначение уровней управления заключается в обретении возможности максимально полного охвата легитимными общественными институтами сфер общественной жизни с целью планомерного и пропорционального развития страны, формировании обязательных для всех граждан норм и стандартов и обеспечении социальных гарантий. Ветви власти служат условием недопущения узурпации власти ни одной из политических группировок, представляют собой модель организации политической системы государства с обязательным отделением законодательной власти от исполнительной и независимым от них положением судебной системы.

### **Соотношение государственного и муниципального управления**

Таким образом, система государственного и муниципального управления содержит два основных уровня управления: государственный и муниципальный. Функции обоих уровней существенно различаются, но в совокупности способны определять эффективный режим развития общества. *Государственное управление* призвано регулировать социальные отношения, обеспечивающие защиту и воспроизводство целостности государства и его основных институтов. Тогда как *муниципальное управление* — это осуществляемая на локальных территориальных уровнях деятельность уполномоченных местным населением органов власти, нацеленная на решение актуальных для этой территории задач.

Государственное управление — это процесс регулирования отношений внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти. Преимущественным направлением вектора государственного управления является «сверху вниз», в связи с чем государство берет на себя право реализации общественного интереса в развитии составляющих его территориальных образований. В основе государственного управления лежит государственный интерес, направленный на защиту целостности государства, его ключевых институтов, поддержку уровня и качества жизни его подданных. Среди приоритетных направлений в реализации общественного (государственного) интереса лежит необходимость исполнения нескольких функций: *защитной, оборонной, социальной, правовой, экономической, политической и арбитражной.*

Государственное управление становится возможным благодаря существованию государственной власти. *Государственная власть* является органом легитимного принуждения в интересах большинства населения при условии соблюдения государственного интереса. Распространяется государственная власть на объекты, находящиеся как на территории самого государства, так и за его пределами, если этого требуют государственные интересы. Главными признаками государственной власти являются ее целостность, неделимость и суверенность.

Системный характер государственного управления заключается в том, что он обеспечивает единство распорядительного (командно-административного) и партнерского (социально-консолидированного) начал в практике регулирования социальных отношений и процессов. В качестве системы государственное управление реализует несколько функций.

1. Институциональную — через утверждение необходимых при решении государственных вопросов социально-экономических, политических и гражданских институтов для распределения властных полномочий.
2. Регулятивную — через системы норм и законов, которые призваны установить общие правила, регулирующие поведение субъектов.
3. Целеполагающую — через разработку и выбор приоритетных направлений социально-экономического и политического развития путем реализации поддерживаемых большинством населения программ.
4. Функциональную — через разработку и реализацию действий, направленных на поддержку всей хозяйственной инфраструктуры государства в лице ее ведущих отраслей.
5. Идеологическую — через формирование общенациональной идеи, призванной консолидировать общество в границах государства.

В отличие от государственного муниципальное управление реализует в первую очередь местный интерес. Основу этого интереса составляют текущие потребности населения в обеспечении комфортного проживания в границах своего поселения. Вектор муниципального управления здесь имеет направление «снизу вверх», что позволяет в конечном счете адаптировать местный территориальный интерес к государственному. Смысл этой адаптации состоит в обустройстве среды непосредственного обитания человека, удовлетворении его

первоочередных потребностей и налаживании межхозяйственных связей между территориями. Все это составляет суть муниципального интереса, способствующего кристаллизации фундаментальных институтов гражданского общества и служащего отправной точкой в организации местного самоуправления. Объектом муниципального интереса являются вопросы местного значения, характер и особенности которых могут быть адекватно осознаны только людьми, непосредственно проживающими на данной территории. Удовлетворение муниципального интереса есть обязательное условие для удовлетворения общественного (государственного) интереса. *Муниципальная власть* — это осуществляемая непосредственно или опосредованная через представительские органы воля местного сообщества, ориентированная на формирование благоприятной для его существования среды обитания. Будучи опосредованной, муниципальная власть приобретает черты публичной власти, что делает ее похожей на власть государственную. По мнению В. Е. Чиркина, муниципальная власть представляет собой власть коллектива населения в пределах определенной территории и в пределах полномочий, установленных Конституцией и законом. И поэтому она носит характер *негосударственной публичной власти*<sup>1</sup>, осуществляемой гражданами непосредственно или через представительные органы. Родоначальник муниципальной науки в России Л. А. Велихов в качестве отличительной черты муниципальной власти выделял ее подзаконность, тогда как атрибутивным признаком власти государственной выступает ее суверенитет, независимый характер.

### Особенности публичной власти

Таким образом, и государственная и муниципальная власть — разновидности *публичной власти*, характерной особенностью которой является неперемное наличие санкционных возможностей, делегируемых учредителями ее центрального аппарата представительному органу управления. Публичная власть обладает верховенством в решении вопросов широкого общественного значения, публикуя распоряжения, обязательные для исполнения. Она осуществляется специальным аппаратом, представляющим, как правило, интересы большинства, не совпадающие с интересами всех членов общества, и существующим за счет налогов на основе принуждения.

<sup>1</sup> Чиркин В. Е. Государственное и муниципальное управление. — М.: Юрист, 2003. — С. 250.

## Системные принципы организации государственного и муниципального управления

В качестве составных звеньев единой системы, государственные и муниципальные органы власти обнаруживают в своем проявлении внутреннее сходство, представляемое общностью заложенных в их основу системных принципов организации государственного и муниципального управления. Смысл системных принципов организации государственного и муниципального управления заключается в совокупности сформулированных на основе опыта становления базовых общественных институтов правилах, которые были взяты на вооружение большинством государств и положены в основу своих конституционных законов.

Наиболее значимыми из этих принципов следует назвать:

- принцип разделения властей;
- принцип комплементарности;
- принцип субсидиарности;
- принцип суверенности;
- принцип демократизма;
- принцип гомогенности.

**Принцип разделения властей**, введенный в 1748 г. французским энциклопедистом **Ш. Монтескье** (1698–1755), предполагает разделение единоличной государственной власти на три сферы: законодательную, исполнительную и судебную, что должно служить условием эффективного контроля за деятельностью государственного аппарата. Система сдержек и противовесов, вызванная реализацией принципа, способствует формированию сбалансированной политической системы, отвечающей признакам справедливости и целесообразности. «Если, — пишет Монтескье в своем сочинении “О духе законов”, — власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что этот монарх или сенат станет создавать тиранические законы для того, чтобы также тиранически применять их. Не будет свободы и в том случае, если судебная власть не отделена от власти законодательной и исполнительной. Если она соединена с законодательной властью, то жизнь и свобода граждан окажутся во власти произвола, ибо судья будет законодателем. Если судебная власть соединена с исполнительной, то судья получает возможность стать угнетателем. Все погибло бы, если бы в одном и том же лице или учреждении, составленном из сановников, из дворян или простых людей, были соединены эти три власти: власть создавать за-

коны, власть проводить в исполнение постановления общегосударственного характера и власть судить преступления или тяжбы частных лиц»<sup>1</sup>.

**Принцип комплементарности** характеризуется установкой на непрерывность в структуре власти. Принцип нацеливает на создание условий равномерного распределения властных функций в разрезе всей вертикали управления по различным территориальным уровням. Характерным признаком равномерного распределения власти в структуре управления является выделение властных полномочий как сверху, так и снизу. Такой порядок реализации власти не оставляет места для проявления нелегальных центров управления. Дефицит власти способствует тому, что функцию управления социальной системой берут на себя дисфункциональные структуры. Деятельность таких структур способствует разрушению общества, утрате им способности пропорционально удовлетворять основополагающие потребности всех его представителей.

**Принцип субсидиарности** обуславливает порядок распределения и перераспределения полномочий между управленческими уровнями государственной власти. Действие принципа определяет устойчивую последовательность исполнения властных полномочий управленческими органами и 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. Формирование каждого дополнительного уровня управления осуществляется местными сообществами на основании взаимного согласия путем передачи части полномочий этому уровню по инициативе сообществ и для защиты их интересов. Дополнительный уровень управления, созданный входящими в режим соглашения сторонами, действует исключительно в соответствии с теми полномочиями, которые были ему переданы участниками договорного процесса. Другой стороной принципа субсидиарности является приоритет права народа на решение стратегических задач, не отнесенных законом к компетенции вышестоящего уровня управления. Смысл этой трактовки принципа субсидиарности замечательно иллюстрируется одним из положений Конституции США: «Полномочия, не делегированные Конституцией Соединенным Штатам и не запрещенные в соответствии с нею штатам, соот-

---

<sup>1</sup> *Монтескье Ш.* Избранные произведения. — М.: Госполитиздат, 1955. — С. 290–291.

ветственно являются закрепленными за штатами или за народом». Принцип также обуславливает необходимость в предварительном распределении управленческих функций между уровнями управления.

**Принцип суверенности** предполагает наличие фактической независимости как сущностного признака государства. Государственный суверенитет означает «верховенство и независимость власти, подчиненной праву, монополию на принуждение в рамках государственных правомочий и независимость государства в рамках международного правопорядка»<sup>1</sup>. Будучи атрибутивным признаком государства, суверенитет предполагает набор специальных институтов, обеспечивающих данному государству статус самостоятельного субъекта международных отношений. Именно суверенитет делает государство государством, обеспечивает его идентичность и независимость.

**Принцип демократизма** нацеливает на необходимость активного участия населения страны 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 демократизма воплощается в перечне базовых признаков демократического государства: всеобщее избирательное право, политические свободы граждан, наличие оппозиционных партий, отсутствие цензуры, государственные гарантии СМИ и пр.

**Принцип гомогенности** представляет собой установку на формирование согласованной системы региональных правовых систем с учетом необходимости их соподчинения наднациональной (федеральной) правовой системе. Роль принципа гомогенности состоит в необходимости гармонизации отношений между регионами путем выстраивания партнерских связей и адаптации своих правовых систем друг к другу на основании общих, единых норм. Поэтому принцип гомогенности диктует преимущество федерального права перед региональным, позволяющее федеральной власти разрешать возможные противоречия на региональном уровне. Благодаря соподчиненности регионального законодательства федеральному обеспечивается единство государства

---

<sup>1</sup> Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В. С. Нерсесянца. — М.: Норма-Инфра, 1999. — С. 558.

и всеобщая подчиненность всех институтов власти его Основному закону.

## **Тема 2. Основные научные школы, изучающие систему государственного управления**

Развитие представлений о формах государственного устройства. Платон — Аристотель — Макиавелли — Гоббс — Кант — Гегель — Маркс и Энгельс — Парето — Вебер — Чичерин. Российский либерализм XIX в. и поиск оптимальной модели местного самоуправления.

Люди во все времена стремились найти универсальную формулу справедливого общественного устройства, сопутствующего расцвету личности, удовлетворению максимально широкого круга ее потребностей и прочности общественного строя. Организация власти, способы регулирования взаимоотношений власти и общества, проблемы экономического развития — все эти вопросы дали пищу многовековым спорам об эффективных методах управления государством и обществом. Сложившиеся в ходе этих дискуссий научные школы сконцентрировали свое внимание главным образом на таких проблемах, как:

- оптимальная форма государственного устройства;
- отношение к демократии;
- отношение к равенству между людьми;
- отношения главы государства и его свиты (аппарата);
- отношение к государству как к необходимому общественному институту;
- обобщение и оценка методов государственного регулирования социально-экономических и политических процессов;
- регулирование управления собственностью на различных территориальных уровнях;
- создание оптимальной модели организации местного самоуправления и др.

Размышляя над судьбой своего учителя Сократа (469–399 гг. до н. э.), казненного после падения «тирании десяти» в условиях победившей демократии, античный философ и мыслитель **Платон** (427–347 гг. до н. э.) пытался разгадать логику развития политических изменений, приводящих к такой вопиющей несправедливости, которая случилась с Сократом. Будучи уверенным в том, что тайна политической интриги