

Введение

В настоящее время Россия вступила в принципиально новый для себя этап исторического развития, связанный с утверждением общей концепции государства, сформированной в начале 1990-х гг. и определившей развитие страны на долгие годы. И несмотря на то что государственная система еще далека от стабильности и уж тем более от совершенства, ее самобытность и своеобразие выступают заметным образом, заслуживающим исследовательского интереса. Общественные преобразования, произошедшие в России за последние годы, обострили интерес к осмыслению природы государства, его институтов и способов управления. Актуальность этих вопросов приобретает особую значимость в условиях периода, когда еще окончательно не сформирован механизм реализации государством своих функций, не отработана схема взаимодействия между обществом и властными институтами, отсутствует реальная основа для консолидации политических партий и движений.

За последние 20 лет взятая за основу модель государственного управления страны претерпела качественные изменения, позволяющие обратить внимание на причины, вызывающие эти изменения, а также на цели, ради достижения которых данные изменения вносились их инициаторами. Если на начальном этапе развития страны приоритетным было создание такой модели государственного устройства, которая обеспечит непрерывность власти в разрезе ее управленческой вертикали, наладит взаимодействие уровней публичной власти, образовавшихся в результате федерализации и муниципализации страны, то характерной чертой современного этапа выступает усиление автономности органов государственной и муниципальной власти, развитие заложенного в их основу потенциала, позволяющего укрепить федеральные и региональные институты, с одной стороны, и придать новые возможности для местных сообществ — с другой.

Рассмотрение практики государственного и муниципального управления как целостной системы позволило не только получить адекватное представление о внутреннем функциональном единстве в деятельности органов публичной власти и общности методов в осуществляемой ими политике, но и представить управление государством как сложный

и многоуровневый процесс, требующий максимальной консолидации интересов всех общественных сил.

Представленная вашему вниманию работа является кардинально переработанным и дополненным вариантом вышедшего значительными тиражами пособия «Система государственного и муниципального управления», отличительной чертой которого была попытка автора рассмотреть взаимодействие государственного и муниципального органов управления как звеньев одной системы. Такой ракурс представления базовых институтов публичной власти был обусловлен отсутствием реального опыта формирования системы государственного и муниципального управления в России, незрелостью или несовершенством политических и экономических институтов, регулирующих различные сферы общественной жизни на сложившихся в стране территориальных уровнях. В настоящем издании нашли отражение новейшие тенденции в становлении системы государственного и муниципального управления России, проявившиеся в существенном отделении друг от друга звеньев государственного и муниципального управления, что служит признаком демократизации общества, свидетельством реального обособления органов местного самоуправления по отношению к органам государственной власти. За последние годы обществом накоплен уникальный опыт становления государства и местных сообществ как относительно обособленных друг от друга сфер общественной жизни, изучены механизмы их взаимодействия — и это является важной предпосылкой для отдельного рассмотрения механизмов государственного и муниципального управления в качестве методического приема, позволяющего лучше понять различия между уровнями публичной власти, обозначить возможные способы взаимодействия между ними. Несмотря на существенные проблемы в становлении местного самоуправления в России, многие понимают необходимость существования наиболее приближенного к людям уровня власти. Сам институт местного самоуправления обрел неопределимый опыт, позволивший ему интегрироваться в существующую систему и заявить о себе как о реальной основе общественных преобразований в стране.

К концу 2014 г. в системе управления российского государства произошли определенные изменения, нашедшие отражение в законодательных актах РФ. К наиболее значимым из этих изменений можно отнести ряд поправок к Конституции РФ, расширивших полномочия президента страны и трансформировавших ее структуру судебной системы. Наиболее важным событием в политической жизни страны последнего

времени стало формирование новой концепции развития местного самоуправления. Серьезные изменения также коснулись организации государственной региональной политики и развития избирательного законодательства. В силу вступил закон «О стратегическом планировании в РФ», закладывающий правовую базу для формирования целостной и сбалансированной политики страны. Все это заставляет переосмыслить и обозначить сложившиеся тенденции развития российской государственности на данном этапе.

Кроме того, многолетний опыт преподавания данной дисциплины заставил автора немного пересмотреть структуру и логику работы, расширить отдельные ее разделы, адаптировать содержание к постоянно изменяющимся условиям формирования политической системы российского общества.

В данном пособии автором в качестве обозначения компетенции профессионалов в области государственного и муниципального управления вводится понятие «публично-административный менеджмент», элементы которого и составляют содержательную базу представленного пособия. Автор исходит из расширительного толкования этого термина, относя к его содержанию компетенцию лиц, замещающих не только должности государственной или муниципальной службы (государственные и муниципальные должности), но и тех, кто просто взаимодействует с органами публичной власти, являясь представителем частного корпоративного сектора, кто заинтересован в расширении своего участия в реализации целей государственного или муниципального значения.

В предлагаемом пособии автором обобщается опыт государственного строительства РФ за последние 20 лет, предлагается собственная версия описания функционирования институтов государственной и муниципальной власти. Разделы представлены в соответствии с основными пунктами рабочих программ по дисциплине «Основы государственного и муниципального управления», рассмотренных автором за последние годы.

Особенностью данного пособия является то, что при освещении разделов, связанных с использованием законодательных документов, автор сознательно отходил от жестких правовых формулировок, стремясь интерпретировать содержание нормативных положений в учебно-дидактической манере, позволяющей лучше усвоить трудный для понимания материал. Возможно, такой прием неоправданно упрощает жесткость юридических формулировок, хотя позволяет понять их общий смысл и обратиться к первоисточнику для уточнения содержания рассматриваемой в этом контексте нормы.

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 сбои 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*.