

**ВЫСШЕЕ  
ОБРАЗОВАНИЕ**



# **ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**ПОД РЕДАКЦИЕЙ К. В. ВОДЕНКО**



**Ф Е Н И К С**

Высшее образование (Феникс)

Ольга Иванченко

**Основы государственного и  
муниципального управления**

«Феникс»

УДК 351/354(075.8)  
ББК 67.401я73

**Иванченко О. С.**

Основы государственного и муниципального управления /  
О. С. Иванченко — «Феникс», — (Высшее образование  
(Феникс))

ISBN 978-5-222-34120-9

В учебном пособии излагаются основные проблемы современного государственного и муниципального управления, рассматриваются сложившиеся в современной науке методы публичного управления. Издание предназначено для студентов, аспирантов и научно-педагогических работников вузов. В формате PDF A4 сохранен издательский макет книги.

УДК 351/354(075.8)  
ББК 67.401я73

ISBN 978-5-222-34120-9

© Иванченко О. С.  
© Феникс

## Содержание

Введение	6
Глава 1. Методологические основы развития современной системы государственного управления	8
1.1. Государственное управление как системное общественное явление	8
1.2. Методологические подходы к изучению системы государственного управления	12
Конец ознакомительного фрагмента.	13

**О. С. Иванченко, К. В. Воденко, С.  
А. Тихоновская, С. А. Иващенко**  
**Основы государственного и  
муниципального управления**

© Воденко К. В., Иванченко О. С., Иващенко С. А., Тихоновская С. А., 2021

© Оформление: ООО «Феникс», 2021

## Введение

Наличие сильной государственной власти является одним из ключевых средств эффективного управления страной как на государственном, так и международном уровне. Государственная власть представляет собой мощную силу, которая в тандеме с организованным и сплоченным гражданским обществом способна направлять страну на пути эффективного социально-экономического развития, политико-правовых отношений, принимая решения и добиваясь их воплощения в жизнь.

Для каждого независимого государства характерно наличие своей, сугубо индивидуальной, адаптированной к его специфике системы публичного управления. В частности, для России как федеративного государства актуально наличие часто существенно отличающихся друг от друга систем муниципального управления в каждом отдельно взятом ее субъекте. Поэтому изучение каждой конкретной системы местного управления в отдельности дает возможность выявить взаимосвязь способа ее организации со специфическим контекстом.

Модернизация российской экономики возможна лишь как целостный процесс, основные составляющие которого имеют инновационную направленность. Стратегически важным для развития нашего государства является совершенствование института местного самоуправления, который претерпевает сегодня очередной этап реформирования. Ключевым моментом в понимании современного этапа реформирования местного самоуправления являются слова главы государства: «Дальнейшее развитие сильного, независимого местного самоуправления, конечно, одна из важных задач. Самое главное, муниципалитеты должны стать в полном смысле состоятельными, и прежде всего в финансовом плане»<sup>1</sup>.

Проводимая реформа направлена на решение достаточно обширного круга вопросов, таких, например, как:

- ◆ создание эффективного правового поля для дальнейшего развития местного самоуправления;
- ◆ закрепление вопросов местного значения за основными видами местного самоуправления;
- ◆ четкое определение сферы полномочий органов местного самоуправления;
- ◆ максимальное приближение местного самоуправления к реальным запросам развития и обустройства территорий, повышения качества и уровня жизни населения.

В настоящий момент на решение комплекса организационных и функциональных задач местного самоуправления активизированы не только административные ресурсы, но и теоретическая наука.

Сегодня в Российской Федерации особое внимание уделяется повышению качества работы аппарата государственной власти в целом и местного самоуправления – в частности. На первый план выходит система мер по укреплению и совершенствованию механизма государственной власти, в том числе и за счет модернизации вертикали отношений федерального центра и отдельно взятых субъектов Российской Федерации.

Аппарат государственной власти наделяет каждое из звеньев государственного механизма комплексом средств, мер, методов и форм для качественной реализации своих полномочий, а это значит, что органы государственной власти служат средством для достижения намеченных государством целей.

Государственные институты востребованы обществом, поэтому им необходимы уровень развития, адекватный текущей социально-экономической ситуации, а также стремление к

---

<sup>1</sup> Путин В.В. Встреча с участниками Всероссийского съезда муниципальных образований // Официальный сайт Президента / URL: <http://news.kremlin.ru/news/19585>

удовлетворению ожиданий общества посредством сообщения государственным институтам нового качества.

Россия сегодня уверенно идет по пути совершенствования системы государственной власти для укрепления своей государственности, опираясь на принцип распределения полномочий между Президентом Российской Федерации и системой президентской власти, Правительством Российской Федерации и системой исполнительной власти, палатами Федерального Собрания, контрольными и судебными органами. Для дискуссий по совершенствованию системы государственной власти этот вопрос является центральным, но еще множество вопросов в этой области требуют поиска достойных ответов для наилучшего их решения.

Учебное пособие предоставляет студентам возможность приобрести необходимые знания и навыки в области изучения современного публичного управления, дает базовые характеристики явлений публичного управления и формирует компетенции в области подготовки и реализации политико-административных решений.

Данная книга состоит из восьми глав, которые завершаются вопросами и заданиями для самоконтроля; кроме того, предлагаются темы для подготовки рефератов и докладов.

Пособие содержит тестовые задания, позволяющие закрепить практические навыки и умения.

# Глава 1. Методологические основы развития современной системы государственного управления

## 1.1. Государственное управление как системное общественное явление

Термин «государственное управление» широко задействован в законодательстве и научной литературе. В Конституции РФ данный термин заменен понятием «исполнительная власть», и это вызвало неоднозначное понимание содержания понятия «государственное управление».

В связи с этим имеют место варианты его понимания:

- ◆ как конкретного вида деятельности по реализации единой государственной власти, имеющей исполнительно-распорядительный характер;
- ◆ как деятельности государства по организации государственных органов, их связей и функционирования;
- ◆ как системы политических, правовых и экономических методов управления и регулирования, применяемых государственным аппаратом для организации общественной деятельности.

Однако в указанных определениях государственного управления отсутствует важная исходная позиция: речь идет о социальном управляющем воздействии.

*Управляющее воздействие* предполагает наличие нескольких определяющих признаков: сознательного начала, момента неременной связи управления с человеком, а также специфики такого воздействия, которая состоит в целеполагающих, организующих и регулирующих свойствах.

**Государственное управление** – это организующе-регулирующее воздействие государства на деятельность и отношения людей, а также общественные процессы, целенаправленно осуществляемое государством через систему его органов и должностных лиц. Государственное управление представляет собой особый подвид *социального управления*, однако обладает рядом свойств, которые позволяют видеть в нем особое, уникальное явление:

- ◆ в качестве субъекта организующих и регулирующих воздействий выступает государство, которое действует целенаправленно;
- ◆ конкретные особенности государственного управления в данных исторических обстоятельствах определяются конституционными принципами государства;
- ◆ опорой для государственного управления служат властные полномочия;
- ◆ государственное управление является способом реализации государственной власти, которая охватывает все общество, а это значит, что характер и объем охватываемых управлением общественных явлений формируют специфическую черту государственного управления;
- ◆ совокупность средств и методов государственного воздействия включает не только правовые, политические, экономические механизмы, но и принуждение, осуществляемое посредством правоохранительных органов.

Следовательно, государственное управление – это сознательное воздействие государственных институтов на деятельность общества, его отдельных групп, в которых реализуются общественные потребности, интересы и обозначенные цели.

**Государственно-административное управление** представляет собой вид государственной деятельности по управлению делами государства, в рамках которого практически реализуется исполнительная власть, на всех уровнях государственно-административного



устройства: федеральном, субъектов Федерации, местном. Государственно-административное управление, осуществляемое органами исполнительной власти, характеризуется следующими признаками:

- ◆ непрерывным и оперативным характером деятельности;
- ◆ осуществлением специализированных функций, требующих единообразной технологии;
- ◆ установлением юридическо-функциональных режимов;
- ◆ применением мер административной ответственности;
- ◆ иерархически построенным аппаратом управления;
- ◆ профессиональным кадровым составом;
- ◆ административным усмотрением.

**Государственное администрирование** – практическая деятельность государственных органов, технологический процесс подготовки, принятия и исполнения управленческих решений с использованием совокупности методов и средств, с помощью которых решаются задачи государства и его структур различного уровня, осуществляется прямое, систематическое и специализированное воздействие органов управления на подведомственные им органы и объекты в соответствии с принципом административной ответственности за выполнение решений.

Государственное управление как разновидность социального управления предполагает целенаправленное воздействие на различные сферы общества. Рассматривая государство как особый механизм управления делами общества, ученые развивали теорию публичного управления.

**Публичное управление** – воздействие субъекта управления на общество (общественные процессы, отношения) в соответствии с возложенными на него общественно значимыми функциями и полномочиями.

В одном ряду с понятием публичного управления стоят такие понятия, как:

- ◆ **публичная власть** – власть, созданная народом во благо народа;
- ◆ **публичное право** – система норм, регулирующих процессы, отношения в обществе;
- ◆ **публичная служба** – институт, созданный для осуществления общественно значимых (публичных) дел, и собственно процесс служения народу.

Таким образом, можно сказать, что публичное управление – это управление обществом вместе с обществом.

Из общего курса менеджмента хорошо известно, что под *организацией* как особой деятельностью понимается распределение и объединение усилий по достижению определенной цели или осуществлению стратегии, а под *менеджментом* – реализация стратегии путем рационального использования человеческих ресурсов и материалов в ходе достижения обозначенной цели. Организация и менеджмент присущи всем уровням, областям и видам деятельности – от личных дел до международной деятельности. Любой процесс управления, как известно, заключается в организационной деятельности, направленной на эффективное использование ресурсов для достижения поставленных целей. Государственное управление, так же как и менеджмент в частном секторе, имеет свои цели и ресурсы.

Можно выделить следующие **цели государственного управления**:

- 1) удовлетворение необходимых потребностей граждан, выходящих за рамки возможностей рынка (так называемые «общественные блага»);
- 2) справедливое распределение доходов и гарантия основных социальных прав;
- 3) поддержание общественного порядка.

Термин **«public administration»** (государственное управление) на Западе начали широко употреблять уже в начале XX в., а в настоящее время он в основном используется как обозначение профессиональной деятельности государственных чиновников в органах государственной власти и аппарате управления, направленной на осуществление решений правительства.

Данной проблемой занимались в США, в том числе на уровне президентов. Так, президент Вудро Вильсон, которого считают основоположником американской науки государственного управления, обосновал возможность сочетания демократического правительства (выборной политической власти) и эффективного публичного управления в духе менеджмента Ф. Тейлора. Целью тейлоризма, как известно, было закрепление принципов рационального и экономического управления.

В условиях усложнения отношений между государственными, коммерческими, неправительственными организациями прежних подходов к формированию и осуществлению государственной политики стало недостаточно. Все чаще для обозначения современных задач государственного управления употребляется термин *«public management»* (государственный менеджмент), акцентирующий необходимость использования современных технологий управления и опоры на возросшие рыночные отношения, роль которых в государственном секторе постоянно возрастает.

Государственный менеджмент как новая трактовка государственного управления возник в 1970-е гг. вместе с развитием школы государственной политики. Из опыта бизнес-школ он заимствовал метод ситуационного анализа (*case studies*) как основного в исследовании управленческих процессов и обучении менеджменту.

В результате **государственным менеджментом** стали называть систему современных подходов к управленческой деятельности государства, *ориентированную на результаты, а не на процедуры*, использующую новейшие управленческие технологии, которые доказали свою эффективность, с учетом специфических задач правительства как гаранта социальных прав и общественного порядка. Пересмотр существующих средств и методов в этом ключе стал основной задачей в государственной политике, а его результаты нашли отражение в концепции «нового государственного управления», предполагающей следующие **изменения** в системе государственного менеджмента:

- ♦ ориентация на клиента, включая расширение зоны ответственности госучреждений за счет новых сфер потребностей граждан, не входивших ранее в зону ответственности государства;
- ♦ рыночная оценка деятельности госструктур, допускающая конкуренцию государственных и частных организаций в плане наиболее эффективного выполнения функций, ранее бывших исключительно государственными;
- ♦ приватизация многих направлений деятельности государственных агентств и пр.

Сегодня в нашей стране идет дискуссия и предпринимаются попытки ввести новые модели управления на государственном и муниципальном уровнях: *государственный менеджмент* и *муниципальный менеджмент*. К настоящему моменту сложились разные точки зрения на суть менеджмента в государственном управлении. Так, профессор В.Е. Чиркин считает, что менеджмент может включать администрирование, но отнюдь не сводится к нему. Слово «менеджмент» имеет в своей основе латинский корень слова «манус» (рука), а поэтому созвучно с русским существительным «руководство». Приемы менеджмента используются в разных сферах управленческой деятельности (для руководства предприятием, учреждением, общественным объединением и т. д.). Менеджмент в государственном управлении и местном самоуправлении (ниже для краткости мы будем говорить о государственном и муниципальном менеджменте) имеет свои особенности, вытекающие прежде всего из того факта, что менеджер (субъект управления, которым в редких случаях может быть государственный или муниципальный орган, но чаще оказывается отдельное должностное лицо) обладает полномочиями, производными от публичной власти. Хотя в государственном управлении и местном самоуправлении эта власть неодинакова, она всегда является важнейшим ресурсом менеджмента, действующим в том числе и психологически.

В отличие от публичного администрирования, которое может распространяться на страну в целом, определенный регион и другие территории, государственный и муниципальный менеджмент имеет более узкую сферу воздействия и более конкретный характер.

Обычная сфера менеджмента – сравнительно небольшой коллектив, хотя это может быть и предприятие с тысячами рабочих, и область с миллионным населением.

Профессор Н.И. Глазунова считает, что государственное управление и государственный менеджмент – это не синонимы<sup>2</sup>.

Если инструкция (установление) учреждена государством (сверху) в установленном конституционно-правовом (юридическом) порядке в целях осуществления функций государства, а ее определяющим субъектом являются государство, его органы, структуры и должностные лица, то речь идет о *государственном управлении*.

Если инструкция утверждена самим обществом (снизу) на основе прямого волеизъявления населения, в установленном конституционно-правовом порядке в целях самоорганизации, саморегулирования общественных процессов и отношений, самостоятельного решения местных дел, а ее определяющим субъектом являются органы местного самоуправления, то речь идет о *муниципальном самоуправлении* либо *общественном управлении*.

Если инструкция (установление) учреждена частным образом в целях частного предпринимательства и хозяйственной деятельности, образована в установленном юридическом порядке, т. е. ее определяющий субъект – собственник, хозяин дела, предприниматель, то речь идет о *менеджменте*.

Н.И. Глазунова объясняет свою методологическую позицию о несовпадении государственного управления и государственного менеджмента так: несовпадение определяется, прежде всего, установочными (целевыми) приоритетами. Менеджмент как составляющая рыночной экономики ориентирован на прибыль, рентабельность, выгоду. Государственное управление ориентировано на реализацию общенациональных, социальных интересов, потребностей, прав – здесь не существует прямой связи между коммерческим успехом и качеством предоставляемых обществу услуг<sup>3</sup>.

Менеджмент основан на частных инвестициях, индивидуальных вкладах и на продаже услуг, а государственное управление – на бюджетном распределении национальных доходов и средств и на налогообложении.

В России происходит постепенный переход от традиционной административной модели управления, в которой центральным элементом было следование инструкциям, к новой модели менеджмента, где основным системообразующим элементом становится ориентация на достижение результата. При этом, правда, оказывается необходимым сочетать позитивный зарубежный опыт и отечественную специфику.

Г.Л. Купряшин впервые в нашей стране представил менеджмент как современную модель модернизации государственного управления, ориентированную на усиление стратегического планирования, повышение эффективности и качества государственной деятельности<sup>4</sup>. В современных демократических государствах на протяжении последних десятилетий идет административная реформа, целью которой является трансформация философии и культуры государственного управления в соответствии с культурой бизнеса. Речь идет о внедрении в госсектор духа предприимчивости, инициативы, заботы о клиенте в противовес старой бюрократической культуре управления.

---

<sup>2</sup> Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учебник. – М.: ТК Велби: Проспект, 2006.

<sup>3</sup> Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учебник. – М.: ТК Велби: Проспект, 2006.

<sup>4</sup> Купряшин Г.Л. Основы государственного и муниципального управления: учебник и практикум для академического бакалавриата. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2018.

## 1.2. Методологические подходы к изучению системы государственного управления

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 1) **Российская Федерация – демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления**. Наименования «Российская Федерация» и «Россия» равнозначны. Человек, его права и свободы объявляются высшей ценностью (ст. 2). Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Демократический характер Российского государства закрепляется в ст. 3 Конституции РФ. Однако данные конституционные утверждения следует принимать не как свидетельства реальности, а как *стратегическую программу развития России*. Ключевое значение для реализации данной программы имеет вопрос о роли и эффективности государственного управления.

Те перемены, которые произошли в последние десятилетия в стране, в первую очередь коснулись государственного управления. Без налаженного процесса совершенствования государственного управления невозможно не только реализовать стратегическую программу развития России, но и обеспечить целостность, суверенитет, безопасность, упорядоченность государства. Последнее должно эффективно управлять общественными делами (политикой, программами, проектами), предоставлять общественные блага для населения, содействуя социальному и экономическому развитию, обеспечивать условия для большего равенства в распределении благ на основе принципа социальной справедливости.

Современная теория и практика государственного управления вобрала в себя идеи великих древних мыслителей Платона и Аристотеля, а также философов эпохи Возрождения и Нового времени (итальянского дипломата и мыслителя Н. Макиавелли, английского педагога и философа Дж. Локка, французов Ш. Монтескьё и Ж.-Ж. Руссо, основоположника американской демократии Т. Джефферсона, немецких философов И. Канта, Г. Гегеля, экономистов и философов К. Маркса и М. Вебера), а также ученых XX в. (например, итальянского экономиста и социолога В. Парето, одного из создателей популярной сегодня *теории элит*).

Выдающийся вклад в развитие теории эффективного и справедливого государственного управления внесли российские политические теоретики и государственные деятели Б.Н. Чичерин, Н.И. Лазаревский, А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов, П.А. Столыпин, С.Ю. Витте и др.

В настоящее время существует довольно обширная научная и методологическая литература по различным аспектам государственного управления и государственной политики. Как правило, основное внимание в этих работах уделяется изучению таких актуальных вопросов, как:

- ◆ процесс разработки и осуществления государственной политики;
- ◆ содержание, анализ и оценка политики в определенных областях;
- ◆ результаты и последствия реализации государственной политики.

Государственное управление – сложный феномен. Образующие его подсистемы представляют собой самостоятельные сложные целостности (элементы), поэтому правильно избранные принципы и методы при анализе системы государственного управления обеспечивают обоснованные теоретические выводы, которые используются в общественной практике.

В основе методологии исследования механизма государственного управления лежат следующие научные подходы: системный, институциональный, функционально-структурный, элитологический, культурологический.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.