

СКОРАЯ ПОМОЩЬ СТУДЕНТУ

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ  
УПРАВЛЕНИЕ**

**КРАТКИЙ КУРС**

*Экзамен?! - Не вопрос!  
Все ответы здесь!*

**Коллектив авторов**  
**Государственное и**  
**муниципальное управление**  
Серия «Скорая помощь  
студенту. Краткий курс»

*[http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=22115322](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=22115322)*

*Государственное и муниципальное право. Краткий курс: Окей-книга;*

*Москва; 2015*

*ISBN 978-5-409-00652-5*

**Аннотация**

В настоящем издании подробно рассмотрены вопросы государственного и муниципального управления в Российской Федерации. Авторы простым и доступным языком рассказывают о системе органов государственной власти, об организации власти в субъектах РФ, об основах и системе местного самоуправления, об административной реформе в России и т. п.

# Содержание

1. Основы научного государственного управления	4
2. Предмет государственного управления	7
3. Ведущие школы и направления в теории государственного управления	10
4. Природа и социальная сущность государственного управления	16
5. Виды государственного управления	18
6. Ресурсное обеспечение государственного управления	22
Конец ознакомительного фрагмента.	24

# Государственное и муниципальное право. Краткий курс

## 1. Основы научного государственного управления

1. Современная теория государственного управления носит комплексный междисциплинарный характер.

**Объект изучения научного государственного управления** – государство и его аппарат, различные подразделения органов публичного государственного и муниципально-го управления как в целом, так и в отдельных его частях, подсистемах и институтах.

**Предмет изучения научного государственного управления** – сущность, содержание и закономерности государственного управления; структура, принципы, формы, методы и правовые основы взаимоотношений государства и общества; особенности управленческих проявлений в различных социальных сферах; объективные условия и субъективные факторы, обуславливающие характер управления.

2. Выделяют некоторые *особенности научного государ-*

*ственного управления*: это самостоятельная отрасль научных знаний, но входящая в состав науки социального управления в целом; комплексное знание, включающее в себя управленческо-методологические аспекты фундаментальных общественных наук (философии, истории, юриспруденции, социологии, менеджмента, политэкономии и др.).

**Управление** – результат управленческой деятельности, который может быть созидательно-конструктивным и разрушительным, развивающим и тормозящим, реформаторским и революционным, нравственным и безнравственным, злонамеренным и добропорядочным.

**Система государственного управления** – единство и взаимосвязь органов государственного управления и тех управляемых объектов, в отношении которых они реализуют свои управляющие воздействия, их сохраняют, изменяют или развивают.

3. К *основным целям теории государственного управления* относятся: дескриптивная (в соответствии с которой описывается предмет изучения, его проблематика и методы); прагматическая (позволяющая получать знания для решения практических проблем управления в целях обеспечения целостности, суверенитета, безопасности, упорядоченности и динамичного развития общества); теоретическая (реализация которой помогает познать сущность и принципы государственного управления, организационные и функциональные управленческие взаимосвязи, представить пути повы-

шения его эффективности).

## 2. Предмет государственного управления

1. Государство является формой политической организации общества. Основное его *назначение* состоит в защите существующего общественного строя и порядка посредством воздействия на деятельность и поведение людей волей, авторитетом власти, принуждением и другими методами.

*Признаком государства* выступает наличие определенной территории, на которую распространяется его юрисдикция, права, закрепляющего систему санкционированных норм, особых органов и учреждений, реализующих властные функции, т. е. *системы управления*.

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.

Граждане также выполняют свои обязательства, имеют право корректировать действия власти, используя для этого выборы ее органов и должностных лиц, изменение законода-

тельства, гражданское неповиновение и другие методы.

2. Для управления государством используются все необходимые ресурсы: материальные, финансовые, кадровые, информационные и др.

**Государственное управление** – совокупность определенных мероприятий, проводимых с целью руководства и контроля объектов.

Методология государственного управления определяется с помощью различных механизмов и средств, необходимых для осуществления функций государственного управления. Каждый из методов обладает конкретными характеристиками: ярко выраженной взаимосвязью объекта и субъекта; конкретной организационной формой (приказами и правилами); выбором способа для достижения поставленных задач.

3. Выделяют следующие *виды методов государственного управления*: убеждение; принуждение; правовые акты управления.

*Убеждение* подразумевает подчинение действующему законодательству субъектов и используется с целью профилактики нарушений. Применяется в виде разъяснений, обсуждений, поощрений и обоснований поведения субъекта.

*Виды принуждения* как одного из средств обеспечения государственного порядка: административное предупреждение; административная ответственность; административное пресечение.

*Правовые акты управления* представляются в виде власт-

ного одностороннего подзаконного решения, принятого с целью соблюдения законности или устранения последствий нарушений правопорядка.

4. Правовые акты классифицируются по следующим *основаниям*:

- по юридическим свойствам – нормативные правовые и индивидуальные нормативные акты;
- по временным рамкам действия – срочные и бессрочные;
- по территориальному распределению – действуют в пределах всей территории Российской Федерации, в пределах каждого из субъектов РФ и в пределах административно-территориальной единицы Российской Федерации;
- по типу компетенции – общей компетенции, отраслевой и межотраслевой компетенции.

К обязательным требованиям, предъявляемым к нормативным актам, относятся: соблюдение полномочий и процесса создания нормативных актов государственного управления; установленного процесса принятия; установленной формы и утверждения ответственным лицом.

### 3. Ведущие школы и направления в теории государственного управления

1. *Американская* школа теории государственного управления имеет общую эмпирическую направленность своих исследований, многие ее выдающиеся представители были не только теоретиками, но и практиками. В 1920–30-х гг. представители «школы человеческих отношений» попытались объяснить функционирование административных служб через анализ поведения работающих в них индивидов и групп (М. П. Фоллет, Э. Мэйо, А. Маслоу).

А. Маслоу разработал иерархию потребностей, согласно которой мотивами поступков людей являются в основном потребности не экономические, а социальные, эгоистические, позволяющие реализовать творческие возможности, которые могут быть лишь частично и косвенно удовлетворены с помощью денег. Основываясь на этих выводах, А. Маслоу рекомендовал использовать приемы управления человеческими отношениями, включающие создание благоприятного психологического климата в коллективе, консультации со служащими и предоставление им более широких возможностей для реализации своего творческого потенциала в работе.

2. В основе *поведенческого подхода* (1950-е гг.) лежит стремление раскрыть возможности человека в управленческом процессе. В рамках подхода разработаны теории X и Y *Д. Макгрегора*. Теория X гласит: средний человек не любит трудиться и по возможности избегает работы. Теория Y гласит, что для человека расходовать моральные и физические силы на работу так же естественно, как отдыхать или играть. Это означает, что человека можно стимулировать на труд, если дать ему возможность полностью раскрыться, брать на себя ответственность, ощущать свою значимость для организации. Макгрегор работал над теорией Z, в которой пытался соединить запросы и стремления корпорации и отдельного человека.

3. В *английской школе* экономисты рассматривали государственное управление как сферу рациональной деятельности людей. Английский политолог Б. Барри разработал концепцию «*экономического типа*» *государственной власти*, осуществляемой путем угроз и обещаний. Властные отношения в обществе Б. Барри рассматривает в понятиях выигрышей и потерь. Он полагает, что властные отношения имеют место только тогда, когда одна сторона выигрывает от их сохранения больше, чем другая, располагая возможностями добиваться повиновения последней ценой минимальных убытков. Английский философ *М. Оукиотт* в 1950–60-е гг. разработал две концепции государственного управления: целевую и гражданскую. По его мнению, эти типы в

чистом виде не встречаются нигде, поскольку представляют собой идеальные теоретические конструкции. М. Оукшотт предлагает идею целевого государственного управления, где ценность человека определяется его вкладом в «общее дело», что означает подчинение индивидуальности корпоративизму. В последнее время в английской школе появились новые подходы и направления. По мнению *П. Чекланда*, единственный способ изучить целостность – посмотреть на нее с возможно большего числа точек зрения.

4. Классиком *французской школы* государственного управления считается А. Файоль, его «*теория администрации*» изложена в книге «Общее и промышленное управление». А. Файоль дал классическое определение научному управлению: «Управлять – значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать и контролировать; предвидеть, то есть учитывать грядущее и вырабатывать программу действия; организовывать, то есть строить двойной – материальный и социальный – организм учреждения; распоряжаться, то есть заставлять персонал надлежаще работать; координировать, то есть связывать, объединять, гармонизировать все действия и все усилия; контролировать, то есть заботиться о том, чтобы все совершалось согласно установленным правилам и отданным распоряжениям».

*Общие принципы управления* (по А. Файолю): разделение труда, власть, дисциплина, единство распорядка, единство руководства, подчинение частных интересов общим, воз-

награждение персонала, централизация, иерархия, порядок, справедливость, постоянство состава персонала, инициатива, единение персонала. Сформулированные Файолем правила управления государством в течение нескольких десятилетий оставались общепринятыми.

5. *Немецкая школа* государственного управления является наиболее влиятельной среди европейских школ. *М. Вебер* считал, что на тех, кто правит, возложена задача создания административной элиты, которая должна быть легитимирована (признана) народом, общественным мнением. *Концепция Л. Эрхарда* связана с повышением социальной роли государственного администрирования. Она провозглашала подчинение всех групп населения общему благу, усиление роли правительства, примирение всех классов с существующим социальным строем. В теории государственного управления широко используется *теория социального конфликта Р. Дарендорфа*. Ученый предложил способы регулирования конфликтов на различных уровнях государственного управления, методы и методики профилактики конфликтных ситуаций, этапов протекания конфликта, управления конфликтными процессами.

6. Каждая система государственного управления сочетает в себе механизмы государственного хозяйствования и механизмы рыночной экономики, необходимые для осуществления общего руководства государством. Экономическая теория предлагает несколько моделей экономического управле-

ния государством: кейнсианскую, неоклассическую, институционально-социологическую модели и монетаризм.

*Кейнсианская модель* была разработана Д. М. Кейнсом во времена мирового экономического кризиса 1929–1933 гг. В работе «Общая теория занятости, процента и денег» (1936) Д. М. Кейнс объяснил суть своей модели: ее основные положения заключаются в смещении и взаимодействии рыночного механизма и государственного управления. Одним из главных инструментов рыночного механизма выступает спрос.

По мнению Д. М. Кейнса, воздействие на эффективный спрос в экономике государства с помощью налоговых инструментов, ссудного процента и субсидий позволит устранить или снизить уровни безработицы и других кризисов. Данная модель опирается на регулирование государством системы хозяйствования: контролирование циклических колебаний экономики, изменения спроса и предложения.

*7. Монетаристская политика государственного управления М. Фридмена* основывается на постулате эффективного контроля с помощью денежных масс, поскольку только денежные массы способствуют движению любого механизма управления. Монетаристская теория управления государством предлагает применение антикризисных мероприятий для конструктивной реализации политики управления. *Основными инструментами монетаристской политики* считаются регулирование уровня учетной ставки, изменение ре-

зервных требований и проведение операций на открытом рынке.

**Антикризисные мероприятия** предполагают ускорение денежного оборота, стимулирование активного участия в экономических отношениях субъектов, для чего используются финансово-кредитные отношения, управление инфляционными процессами с целью увеличения уровня спроса и ускорения производственной деятельности.

## 4. Природа и социальная сущность государственного управления

1. *Сущность государственного управления* подразумевает ряд конкретных действий, необходимых для достижения определенных целей с использованием всех ресурсов: материальных, финансовых, информационных, кадровых и других механизмов воздействия на объект со стороны управляющего субъекта.

**Государственное управление** – разновидность социального управления обществом для упорядочения возникающих отношений.

**Природа государственного управления** основывается на исполнительно-распорядительной и подзаконной деятельности, которая осуществляется во всех сферах: социально-культурной, внешней и внутренней экономической, административно-политической и др.

2. Государственному управлению присущи следующие основные характеристики:

- исполнительно-распорядительная деятельность (в качестве средства используются юридически властные полномочия для ее осуществления);
- практическая и организационная деятельность;
- подзаконное нормотворчество и подзаконная деятель-

ность.

3. Выделяют также следующие основные *характеристики природы государственного управления*:

- определенные ресурсы;
- разработка и практическая реализация политики государства;
- целевая и функциональная специфика государственного управления;
- наличие ответственности за исполнение законодательных актов;
- использование определенных методов государственного управления.

4. В перечень *приоритетных проблем государственного управления* входят:

- повышение роли государственного управления в общественной жизни;
- укрепление статуса законности государственной власти как единственно возможной;
- реконструкция ветвей государственной власти в связи с текущими изменениями в повседневной жизни государства и мира;
- общее развитие теории государственного управления.

## 5. Виды государственного управления

1. Управление может быть *демократическим, цивилизованным, или антидемократическим* (авторитарным, тоталитарным, диктаторским). В СССР до начала 1990-х гг. господствовала система государственного управления, основанная на идеологическом и политическом диктате.

*По иерархической структуре власти* государственное управление может быть федеральным, региональным и местным.

2. *По объекту управленческого воздействия* государственное управление может быть функциональным (отраслевым и межотраслевым) и территориальным.

*Функциональное управление* предполагает наличие вертикальной соподчиненности от центра до предприятия. Реализуется через министерства, службы и агентства, которые осуществляют единую политику в отрасли или сфере управления, разрабатывают соответствующую нормативно-правовую базу управления, обеспечивают необходимые внутриотраслевые и межотраслевые пропорции, осуществляют соответствующий контроль и надзор, оказывают государственные услуги населению.

*Территориальное управление* направлено на рациональ-

ное размещение производства, углубление специализации и комплексное развитие регионов, выравнивание уровней их экономического и социального развития. Обеспечивается разграничением полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти. В Российской Федерации управление осуществляется из трех «центров»: федеральных органов власти силами федеральной государственной службы, органов власти субъектов РФ и их органами государственной гражданской службы, местных органов власти и органов муниципальной службы.

3. В зависимости от целей, задач и временных рамок управление подразделяется на стратегическое, тактическое и оперативное.

*Стратегическое* управление предполагает долгосрочную ориентацию развития общества по отдельным направлениям, сферам, объектам и территориям, определяет цели развития общества и задает основной вектор деятельности каждому звену управления.

Основа стратегического управления – стратегические планы, концепции и программы, ориентированные на качественное изменение социума, сравнимые с лучшими мировыми достижениями.

*Тактическое управление* – конкретные действия по реализации намеченных целей.

Это краткосрочное управление, при котором на базе имеющейся информации происходит постоянное сравнение по-

казателей стратегического плана с достигнутыми результатами за определенный период. В рамках оперативных решений осуществляется корректировка показателей стратегического плана, пересматриваются промежуточные цели и задачи.

*Оперативное управление* призвано решать текущие или возникающие в результате нежелательных отклонений задачи.

4. По содержанию и методам управленческого воздействия государственное управление может быть политическим, экономическим, административным и социальным.

*Политическое управление* – разработка политики, принятие политических и соответствующих правовых решений, их практическая реализация.

*Экономическое управление* – процесс принятия и реализации государственных решений, касающихся экономической сферы. Осуществляется косвенно, путем воздействия на экономические интересы. Государство обладает исключительным правом на налоговое, инвестиционное, тарифное, таможенное, экологическое и другое регулирование. В данном случае отсутствует прямое директивное принуждение, объект управления свободен в выборе варианта действий, но в случае их противоправности к нему применяются экономические, административные и даже уголовные санкции.

*Административное управление* – проведение политики с помощью эффективного, ответственного и «прозрачного» государственного администрирования.

Административное воздействие осуществляется путем непосредственного влияния на интересы управляемых объектов методами директивного принуждения, с помощью разрешения, запрета, дисциплинарных санкций, применяемых независимо от их мнения. Суть такого управления – воздействие на управляемых по схеме «приказ – подчинение».

*Социальное управление* – организация и управленческие процедуры в гражданском обществе, защищающие культурные и религиозные ценности, создающие благоприятную атмосферу для самореализации личности.

## 6. Ресурсное обеспечение государственного управления

1. *Ресурсы* – ведущий фактор эффективного государственного управления.

Основной критерий социальной эффективности использования ресурсов – качество удовлетворения насущных потребностей общества и отдельных его граждан.

Ресурсы управления в реальной жизни носят объективный (экономические, природные, социально-демографические) и субъективный характер (властные, кадровые, информационные); бывают природными и человеческими, основными и сопутствующими, базовыми и вспомогательными.

К базовым социальным ресурсам относятся власть, экономический потенциал, политические ресурсы, ресурсы принудительно-силового характера, социально-демографические возможности, интеллектуально-кадровые и информационно-коммуникационные ресурсы общества.

2. Ведущее субъективное условие и фундаментальный источник эффективного управляющего воздействия – власть.

**Власть** – совокупность отношений руководства, господства и подчинения.

В условиях демократического федеративного государства определяющим для управления выступает принцип разде-

ления власти по уровням (федеральная и субъектов федерации) и ветвям (законодательная, исполнительная, судебная). По уровням государственная власть распределяется на конституционных либо договорных началах, закрепляется в форме соответствующей номенклатуры предметов ведения.

В России к предмету *исключительного ведения федеральных органов* относятся международные отношения, оборона и безопасность государства, установление границ и таможенное дело, денежное и валютное обращение, монетная монополия, учреждение федеральной системы правоохранительных и судебных органов, объявление войны и заключение мира, производство, приобретение, продажа, распространение оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и ряд других вопросов, имеющих принципиальное значение для государства.

К предмету *исключительного ведения субъектов Федерации* относятся местное управление, регистрация, регулирование деятельности и ликвидация местных предприятий, местные налоги, учреждение и замещение местных должностей, вопросы общественного порядка, культура, санитария, здравоохранение, местные коммуникации, коммунальное обслуживание, пособия престарелым и инвалидам, организация местной полиции, городское устройство и другие вопросы, которые непосредственно касаются населения, проживающего на территории субъекта.

# 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.