

ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНЫХ И ГУМАНИТАРНЫХ ЗНАНИЙ
БИБЛИОТЕКА СТУДЕНТА-ЗАОЧНИКА



0093.03.01

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ И
МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

3-е издание

Казань
НИЦ ДОТ ИСГЗ
2010

Оригинал-макет издания предоставлен
издательством «Хронос-Пресс» (Москва)

Государственное и муниципальное управление. – 3-е изд. – Казань: НИЦ
ДОТ ИСГЗ, 2010. – 58 с.

Комплект учебно-методических материалов предназначен для студентов-
заочников Института социальных и гуманитарных знаний и дополняет собой
базу электронных учебников ИСГЗ.

При подготовке вспомогательного материала использованы материалы
книги: Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. – М.:
Юристь, 2001.

НЕ ДЛЯ ПРОДАЖИ

© Составление. Хронос-Пресс, 2005
© НИЦ ДОТ ИСГЗ, 2010

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Программа курса	5
Справочный материал	9
Самостоятельная работа студентов	46
Список литературы	49
Словарь терминов	51

ВВЕДЕНИЕ

Цель дисциплины

Цель дисциплины «Государственное и муниципальное управление» заключается в том, чтобы обеспечить на основе ее изучения знание и понимание кратологического вида деятельности, который характеризуется наличием специфических структур и инструментов управления, а также присущих ему форм и методов менеджмента, распределением функций, полномочий и ответственности между органами государственного управления и органами самоуправления.

Задачи дисциплины

Задачи дисциплины – показать механизмы деятельности и взаимодействия органов государственного и муниципального управления, а также связанные с этим проблемы формирования правовых, экономических, социальных и политических основ демократического общества.

Место дисциплины в профессиональной подготовке

Место дисциплины в профессиональной подготовке определяется тем, что процессы государственного и муниципального управления создают ту среду, в которой осуществляется социально-экономическая деятельность как отдельного индивидуума, так и корпоративной структуры, вследствие чего ее изучение является необходимой предпосылкой для того, чтобы надлежащим образом взаимодействовать с условиями этой среды в целях достижения успеха в будущей профессиональной деятельности бакалавра.

Требования к уровню освоения содержания дисциплины

Требования к уровню освоения содержания курса заключаются в том, что студент должен приобрести достаточно полное представление о методах государственного участия в экономике и гарантиях законных прав субъектов хозяйствования, а также механизме функционирования государственной власти и муниципальных образований, уметь разбираться в структуре системы органов управления всех уровней, знать основные политические и экономические институты, влияющие на исполнение управленческих решений.

ПРОГРАММА КУРСА

Тема 1. Государство как субъект управления общественными процессами

Основные характеристики государства. Теории государства. Типология государств. Общественные функции государства и формы публичной власти. Государственная политика в гражданском обществе.

Тема 2. Системные характеристики государственного управления

Становление и конституционные основы российского федерализма. Система органов государственного управления. Прямые и обратные связи в системе государственного управления. Типичное и уникальное в государственном управлении. Проблема обеспечения устойчивости и динамизма системы государственного управления.

Тема 3. Организационная структура государственного управления

Юридические основы государственного управления. Организационная структура государственного управления и ее построение. Федеральный и региональный уровни государственного управления. Местное самоуправление, его функции и сфера полномочий. Подсистема, орган, управленческое звено субъекта государственного управления. Организация государственного органа.

Тема 4. Формы и содержание государственной управленческой деятельности

Общие черты государственной управленческой деятельности. Методы и формы государственного и муниципального управления. Стадии управленческого процесса. Управленческие технологии, их формирование и эффективность.

Тема 5. Государственная политика, концепции и принципы государственного управления

Сферы и концепции государственной политики. Формирование и реализация государственной политики. Экономическая политика государства. Принципы государственного управления, их виды и систематизация. Принципы и особенности государственной службы. Социальная политика государства.

Тема 6. Система органов государственной власти Российской Федерации

Понятие, организационные принципы и виды государственных органов Российской Федерации. Конституционный статус президента Российской Федерации. Федеральное собрание – парламент Российской Федерации. Структура федеральных органов исполнительной власти. Судебная система Российской Федерации. Государственные органы особой компетенции.

Тема 7. Законодательная (представительная) власть в РФ

Функции, механизмы деятельности и структура органов законодательной власти. Формирование, функции и государственная деятельность Совета Федерации. Формирование, функции и деятельность Государственной Думы. Органы законодательной власти в субъектах Федерации. Представительная власть на уровне местного самоуправления.

Тема 8. Исполнительная власть в Российской Федерации

Функции, механизм деятельности и структура органов исполнительной власти. Правительство Российской Федерации и его аппарат. Функции и полномочия правительства Российской Федерации. Виды федеральных органов исполнительной власти. Структура управленческой деятельности органов исполнительной власти.

Тема 9. Судебная власть в Российской Федерации

Модели судебных систем и принципы правосудия. Особенности судебной системы и судоустройства в Российской Федерации. Формы реализации судебной власти. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного суда, Верховного суда, Высшего Арбитражного суда. Суды первой инстанции, их компетенция и особенности судопроизводства. Виды судебного процесса. Судебное решение и судебный приказ.

Тема 10. Государственные органы особой компетенции

Прокуратура Российской Федерации, ее функции и полномочия. Субординация органов прокуратуры и их формирование. Счетная палата Российской Федерации, круг ее задач, структура, порядок формирования и деятельности. Функции, полномочия и особенности деятельности Центрального банка Российской Федерации. Функции Федерального казначейства. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации как главный орган в системе избирательных комиссий. Функции и полномочия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Тема 11. Государственное макроэкономическое регулирование

Методы государственного регулирования экономики. Бюджет и его функциональная роль в регулировании экономики. Налоговая система как инструмент государственного регулирования. Денежно-кредитная политика государства. Регулирование валютного курса.

Тема 12. Государственное регулирование рыночной среды

Государственное регулирование материального производства. Антимонопольная политика государства, ее содержание и виды. Регулирование инвестиционной деятельности и меры ее стимулирования. Система поддержки малого предпринимательства. Государственное регулирование внешнеэкономической деятельности.

Тема 13. Государственное регулирование мирохозяйственных связей, а также в сфере науки и социальных отношений

Государственное регулирование процесса включения отечественной экономики в мировую. Особенности и основные направления государственного регулирования научных исследований. Основные направления и методы регулирования рынка труда. Инструменты государственного регулирования в области охраны окружающей среды.

Тема 14. Территориальная организация государственного управления

Федеративные отношения и особенности регионального управления. Правовые основы организации регионального управления. Управление развитием регионов России. Формирование системы межрегиональных отношений.

Тема 15. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации

Базовые принципы образования и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Две схемы организации власти в субъектах Российской Федерации. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, особенности их правового статуса. Виды правового статуса высших должностных лиц в субъектах Российской Федерации. Варианты организации исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. Государственная деятельность административно-территориальных единиц в составе субъектов Российской Федерации.

Тема 16. Местное самоуправление в общей системе управления государством и обществом

Исторические формы и теоретические концепции местного самоуправления. Принципы, функции и система органов местного самоуправления. Взаимодействие государственного и муниципального управления. Правовые основы муниципальной службы. Устав муниципального образования.

Тема 17. Организационные основы местного самоуправления

Структурное многообразие органов местного самоуправления в муниципальных образованиях. Организационные модели местного самоуправления. Классификация органов местного самоуправления. Выборные лица местного самоуправления. Представительный орган местного самоуправления. Подходы к формированию органов местного самоуправления. Должностные лица в органах местного самоуправления.

Тема 18. Экономические аспекты местного самоуправления

Формирование и состав муниципальной собственности. Распоряжение и управление муниципальной собственностью. Муниципальные предприятия и учреждения. Местный бюджет и местные

финансы. Бюджетный процесс в муниципальных структурах. Доходы и расходы местных бюджетов. Внебюджетные фонды муниципальных структур. Финансово-кредитная деятельность органов местного самоуправления.

Тема 19. Сфера компетентности и ответственности органов местного самоуправления

Законодательные гарантии самостоятельности местного самоуправления в области его полномочий. Ответственность органов местного самоуправления и его должностных лиц. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Формы контроля за указанной деятельностью и контролирующие органы.

Тема 20. Участие населения в местном самоуправлении

Право граждан на осуществление местного самоуправления. Организационные формы участия населения в местном самоуправлении: муниципальные выборы, местный референдум, собрание (сход граждан). Народная правотворческая инициатива. Проблемы развития местного самоуправления.

СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ

ПОНЯТИЕ УПРАВЛЕНИЯ

Управление – универсальный и необходимый элемент окружающего нас мира. В предельно широком смысле слова – это различные способы воздействия субъекта (субъектов) на объект (объекты), изменяющие положение, поведение и свойства субъекта (субъектов). С этих позиций даже тяготение планет Солнечной системы можно в какой-то мере рассматривать как взаимное многостороннее управление. Однако под управлением чаще всего понимают не стихийное, а *целенаправленное* воздействие со стороны людей (созданных ими устройств) на те объекты, которые поддаются регулированию. Далеко не все объекты, события, состояния могут быть предметом управления людей (например, космос). Применять управленческие меры к недолжному объекту бесполезно. Не все цели могут быть достигнуты при управлении (например, в сфере управления погодой). Поэтому применяя управленческие меры, нужно ставить *реальные цели*.

Управлять можно естественными объектами (например, с помощью упорных тренировок человек может изменить свою фигуру), физическими процессами (управление ядерной реакцией с целью получения «мирной» энергии, а не взрыва), техническими системами (управление автомобилем). Дрессировщик управляет поведением животного, регулирует свое поведение человек, сдерживая гнев или раздражение, и т.д.

Управление направлено на достижение какого-либо результата, оно должно быть *результативным*. Однако не всякое воздействие даже на должный объект и с реальной целью, дает результат, к которому стремился управляющий субъект. Иногда принимаемые им меры не дают никакого результата, а нередко приводят к обратным последствиям. Последнее не означает, что управление отсутствует, 'просто воздействие не достигло желаемой цели.

Чаще всего воздействие при управлении понимается как *однолинейное*: субъект — объект. Мы видим обычно лишь эти *прямые связи*, но есть и *обратные связи*: воздействие объекта на управляющий субъект. Эти связи очень важно учитывать особенно в публичном управлении: реакция населения на управленческие меры органов государственной власти и муниципального управления может изменить и часто изменяет управленческие решения. К тому же субъекты и объекты управления в этом процессе могут поменяться местами: объект становится субъектом (подчиненные требуют, чтобы начальник, который утратил доверие, ушел с занимаемой должности, и добиваются этого). Обратные воздействия тоже могут рассматриваться с точки зрения кибернетики как управление, в них может быть цель (в результате забастовки администрация предприятия повышает заработную плату), но в государственном и муниципальном управлении для характеристики обратных связей (в форме воздействий) термином «управление» не пользуются, под ним понимаются прямые связи волевого, «командного» характера.

Различные вопросы управления (часто без употребления этого слова, заменяемого другими) изучаются многими отраслями знания. В данном учебном пособии речь идет только об управлении в *обществе* на уровне страны и муниципального образования. В нем не рассматриваются способы управления в международном сообществе, которое тоже поддается различным способам управления (Организация Объединенных Наций, ее органы пресекают агрессивную войну или посылают миротворцев в «горячие точки» планеты): Не говорится об управлении и в тех странах, которые выступают лишь как географические понятия, а также об управлении в местных племенных образованиях, которое не является муниципальным. В учебнике речь идет об управлении в *государственно-организованном обществе*. В любом обществе существует множество разновидностей управления, например управление техническими системами, железнодорожным движением, процессами в ядерных реакторах. Такое управление также осуществляется в государственно-организованном обществе, а не вне его. В учебнике речь идет об общественном, *социальном*, а не техническом управлении (например, работа авиадиспетчеров) и не о личном, персональном управлении (использование родительской власти в семье для управления поведением детей).

В свою очередь, социальное управление многолико. В учебном пособии рассматриваются не все разновидности социального управления, существующие в стране. В нем говорится только о *публичном* (государственном и муниципальном) управлении, т.е. об управлении при использовании *публичной государственной* власти (от имени всего общества) и об управлении в масштабах муниципального образования (села, города, района и т.д.), т.е. при использовании *публичной власти* от имени соответствующего *территориального коллектива*.

СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Любой коллектив (а общество – наиболее всеобъемлющий коллектив в государственных границах) имеет общие интересы и, следовательно, общие цели (например, поддержание определенного порядка, недопущение анархии и распада общества). В связи с этим в обществе появляются «*общие дела*», их необходимо решать, управлять событиями (теми, которыми можно управлять). Для регулирования жизни в различных обществах-коллективах создаются особые органы (в племени – советы вождей, старейшины, в государственно-организованном обществе – парламенты, правительства и т.д.).

С другой стороны, общество всегда (если исключить самые ранние стадии первобытного существования человека) структурировано и *асимметрично*. Оно состоит из разных социальных групп (рабочие, крестьяне, предприниматели), национальных (этнических) общностей, множества объединений (партии, профсоюзы, женские организации). В обществе действует также множество институтов экономического и социального характера (хозяйственные монополии, акционерные общества, трехсторонние

организации работников, работодателей и государства). Свою роль играют выдающиеся личности и др. Каждая из таких общностей, институтов, организаций, а нередко и личностей преследует определенные цели, отстаивает свои интересы, выдвигает определенные требования.

В результате в обществе возникают *противоречия и конфликты*. Их необходимо регулировать, иначе общество не сможет функционировать как целостный организм. Оно в самом себе должно искать и, как правило, находит средства для обеспечения его развития. В конечном счете это происходит в результате *социального управления*, путем применения социальных стимулов, средств, механизмов. Действуя во имя своих интересов и вместе с тем выполняя «общие дела», различные группы, организации, институты, личности участвуют в изменении и развитии общества, т.е. в управлении им, если слово «управление» понимать в широком общесоциологическом смысле.

Политическое управление обществом осуществляется в результате деятельности политической системы общества. Это политические институты, регулятивные нормы, имеющие политическое значение (прежде всего право), политический режим, политическая идеология. Политическая система в концентрированном виде отражает наиболее важные интересы различных социальных групп и возводит их на уровень политики. Суть функционирования политической системы – упорядочение общественных процессов, введение их в определенные рамки на базе легальных (т.е. дозволенных законом) форм борьбы (*сопоставительности*) и *сотрудничества* (в том числе путем компромиссов). Политическая система обеспечивает одно из важнейших составляющих управления – регулирование общественных отношений политическими средствами, но она не может обеспечить целевую, заранее заданную деятельность. В ее составе слишком много противоборствующих объединений и институтов, и регулирование отношений объективно осуществляется в борьбе разных сил и тенденций, в поисках компромиссов, принимаемых различными социальными и политическими силами. Такие компромиссы выражают лишь самые общие цели всего общества – экономическое развитие, недопущение распада общества и т.д.

Задача конкретного *целевого* регулирования общественных процессов, т.е. ориентация экономического развития в определенном направлении, политических и духовных процессов, выполнение конкретных мероприятий – развитие транспорта, образования, здравоохранения, культуры и т.д. решается путем применения *публичной власти*, которая сосредоточена в руках определенных *институтов* политической системы. Прежде всего это *государство*, выступающее как представитель общества (государственно-организованного общества), хотя на практике обычно государство представляет прежде всего интересы доминирующих в обществе социальных слоев. Государство осуществляет *государственное управление* обществом. Действуя от имени народа, оно создает для управления свои органы: парламент, правительство, суды и др.

На местах, в территориальных единицах, складываются свои *территориальные коллективы*. Это муниципальные образования. В них создаются свои органы, отдаленно напоминающие по форме государственные органы (есть местный представительный орган, условно говоря, – местный «парламент», глава муниципального образования – местный «президент», его администрация – местное «правительство», департаменты – местные «министерства» и т.д., но в их системе нет третьей ветви известной триады – судебной власти, прокуратуры, органов конституционного контроля и др.).

Органы муниципального образования осуществляют управление от имени населения территориального коллектива. Поскольку его решающие органы избираются (и могут быть только выборными), такая форма управления на местах называется *местным самоуправлением*. Оно решает иные задачи, чем государственные органы. Вместе с тем на местах могут действовать и Другие органы и должностные лица, назначаемые государством (управления и отделы министерств, в некоторых зарубежных странах – губернаторы, префекты, руководители районов и др.). Они осуществляют полномочия государства на местах. В федеративных странах между государством и местным самоуправлением стоит особое звено – субъект федерации. Местное управление рассматривается как сфера регулирования субъекта федерации, федеративное государство устанавливает лишь основы местного самоуправления.

Государственное и муниципальное управление, как оно охарактеризовано выше, это – широкая, политологическая трактовка управления. В нем участвуют все ветви власти: законодательная (нормотворческая в местном самоуправлении), исполнительная, судебная (в муниципальных образованиях, как говорилось, этой ветви нет), Другие органы, которые многими исследователями считаются не входящими ни в одну ветвь (например, прокуратура, органы конституционного контроля, избирательные комиссии, уполномоченные парламента, в частности, по правам человека, и др.)¹. В более узком, специальном смысле под государственным и муниципальным управлением понимается ограниченная сфера деятельности государственных и муниципальных органов: административная, *исполнительно-распорядительная деятельность*. Она осуществляется не всеми, а лишь исполнительно-распорядительными органами, относящимися к ветви исполнительной власти. Если применить такой подход, то это будет означать изучение лишь управленческой деятельности администрации муниципального образования. Остальные органы (в том числе представительный орган) и процедуры (например, непосредственная демократия) будут исключены.

В данном учебнике государственное и муниципальное управление рассматривается в *широком* значении. Это направляющая, организующая,

¹ Иногда говорится о других ветвях государственной власти: учредительной, контрольной, президентской и др. Называют также «власть прессы», средств массовой информации («четвертая власть»), но это не государственная власть.

упорядочивающая деятельность государства и органов муниципального образования (на местном уровне) с использованием всех ветвей власти, всех органов, всех государственных и муниципальных должностных лиц и служащих. В этом смысле назначение государственного и муниципального управления состоит в урегулировании и упорядочении жизнедеятельности общества (территориального коллектива), отношений личности, различных коллективов, государства и общества, установление их рациональных взаимосвязей путем применения государственной и муниципальной власти. Такой широкий подход к управлению, на наш взгляд, более соответствует подготовке менеджеров, чем специализированный юридический подход.

В отличие от других возможных форм управления (в семье оно, например, осуществляется при использовании родительской, т.е. личной, власти, а во многих коллективах (например, в общественном объединении) – путем применения корпоративной власти организации, моральных установок, запретов и ограничений) государственное и муниципальное управление это *публичное управление* в обществе и территориальном коллективе на основе использования *публичной государственной и муниципальной власти*.

ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Исследователи называют различные принципы управления и их неодинаковое число (наибольшее, 14, названо французским автором А. Файолем). Подавляющее большинство из них применимы, иногда с некоторыми особенностями, к государственному и муниципальному управлению, другие нуждаются в переосмыслении. В результате складываются следующие принципы государственного и муниципального управления.

1. *Публичная власть управляющего.* Для государственного и муниципального управления необходимы право распоряжаться (полномочия) и сила, обеспечивающая исполнение распоряжений. Разумеется, полномочия и сила на уровне, с одной стороны, государственного, а с другой – муниципального управления неодинаковы.

2. *Единство руководства и разделение управленческого труда.* Без единого руководства возникает хаос, а разделение труда обеспечивает специализацию, т.е. качество управления.

3. *Единство распорядительства по определенному кругу вопросов и конкретность исполнителей.* При множестве распорядителей, дающих указания по одному и тому же вопросу, возникает беспорядок, а без конкретного обозначения исполнителя распоряжения не выполняются.

4. *Подчинение интересам государственного и муниципального управления иных интересов на государственной и муниципальной службе.* Разумеется, у органа, должностного лица государства или муниципального образования есть и иные интересы, но во время исполнения служебных обязанностей приоритет имеют интересы управления.

5. *Необходимая степень централизации и иерархии в управлении.* Они создают стабильность и обеспечивают деятельность управленческого механизма как единого целого.

6. *Постоянство управленческого персонала.* Текучка руководителей и исполнителей вредна для дела.

7. *Справедливость в отношении начальников, подчиненных, сотрудников управляющего органа.* Поощрения и наказания должны быть соразмерны поступку и расцениваться коллективом как обоснованные, справедливые (легитимные).

8. *Обратная связь в управлении.* Управляющий должен учитывать результаты своих действий и корректировать их, если обратная связь указывает на необходимость этого.

9. *Вознаграждение управленческого труда.* Этот труд должен оплачиваться в соответствии с его общественной полезностью, количеством и качеством.

СУБЪЕКТ, ОБЪЕКТ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Конкретным субъектом государственного или муниципального управления является соответствующий орган, должностное лицо государства или местного самоуправления. Существует огромное разнообразие органов государства (от парламента до местного отдела министерства внутренних дел) и должностных лиц (от президента до начальника паспортного стола местного отделения милиции). В федеративных государствах государственной властью (правда, несuverенной) обладают такие субъекты федерации, которые имеют свои законодательные и исполнительные органы, свою государственную службу. В местном самоуправлении существуют различные органы (представительный орган – совет, комитет и т.д., местная администрация), муниципальная служба.

Объект государственного и муниципального управления – это *общественные* отношения социальных, национальных и иных общностей людей, поведение общественных объединений, организаций, юридических лиц, поведение отдельных граждан, приобретающее общественное значение. Иногда общественное значение могут приобрести и личные отношения (например, алиментные обязанности детей в отношении престарелых родителей или запрет детям, не достигшим определенного возраста, посещать некоторые кинофильмы). В этом случае такие отношения могут быть подвергнуты государственному или муниципальному регулированию, т.е. с использованием публичной власти.

Таким образом, государственное и муниципальное управление – это особого рода социальная *деятельность* по целенаправленному использованию на основе закона и иных правовых актов *публичной власти особой группой людей* (органов, должностных лиц), осуществляемая

на *профессиональных* началах. Это приводит к установлению прямых и командных, обязывающих объект связей, но по общему правилу с учетом обратных связей объект – субъект. Под влиянием обратных связей действия субъекта могут измениться.

В пределах полномочий, установленных законом, субъекты управления применяют различные средства, имеющиеся в их распоряжении: экономические, политические, идеологические. С целью ускоренного развития какой-либо отрасли, определенного объекта устанавливаются преференции (предпочтения) для нее, предоставляются государственные или муниципальные инвестиции. Государство (путем судебного решения) может запретить политическую партию за ее антиконституционную деятельность, а мэрия – не разрешить политическую демонстрацию с националистическими лозунгами, запретить пропаганду экстремистской идеологии и т.д. Используются различные способы поощрений, разрешений, требований, запретов и т.д., за невыполнение может быть установлена ответственность. Этими средствами направляется деятельность людей и их коллективов.

Те или иные органы и должностные лица могут применять только такие средства государственного и муниципального управления, которые разрешены им законом (и в соответствии с ним уставом муниципального образования). Различные виды органов и должностные лица используют неодинаковые способы государственного и муниципального управления и каждый из них – те способы и в тех рамках, которые установлены соответствующим правовым актом.

Для достижения разных целей используются разные способы. Техническое управление дорожным движением со стороны государственной инспекции по безопасности дорожного движения или деятельность администрации муниципального образования по ремонту школы совсем не то, что управление обществом путем принятия законов парламентом или утверждение бюджета муниципального образования его представительным органом. Управление путем принятия судебных решений отличается от управления, осуществляемого заведующим отделом администрации муниципалитета, деятельность Уполномоченного по правам человека совсем не та, что протест прокурора на незаконное решение органа местного самоуправления, и т.д.

ЭЛЕМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В системе управления важнейшее значение занимают его *цели*. Есть конкретные цели (организующая деятельность по ремонту местной дороги), а есть цели глобального порядка, которые должны соотноситься с общечеловеческими ценностями (свобода, демократия, социальная справедливость и т.д.). Цели должны быть реальны и выполнимы. Бесполезно заниматься управленческой деятельностью, если цель невыполнима сама по себе (например, быстро построить коммунизм в Китае путем «большого скачка» в 70-80-х гг. XX в.).

Цели управления определяют суть *управленческого решения*: выбор действий, при помощи которых цели должны быть достигнуты.

Важнейшее значение имеет *обоснованность* управленческого решения. В таком решении возможно полно следует учесть все обстоятельства, имеющее как прямое, так и косвенное отношение к решаемой задаче, факторы благоприятствующие и противодействующие.

Для достижения успеха важное значение имеет *стабильность* управления. Не авралы, а настойчивая последовательная работа приносит результат. С этой точки зрения необходимо заранее просчитывать *эффективность* управления: достижение наилучших результатов в возможно короткий срок с наименьшими затратами материальных ресурсов и управленческой энергии. Эффективность не связана с количественной стороной управления: слишком много управления (излишек управления) так же плохо, как и его недостаточность (мало управления).

Важнейшей материальной базой управления являются *ресурсы* управления (наличие соответствующих органов, кадров, финансовых возможностей, управленческой техники и т.д.). Они весьма различны в государственном и муниципальном управлении. Решая ту или иную управленческую задачу, важно оценить предварительно наличие ресурсов в том числе не только материальных, а и духовных) для этого.

Важное значение имеют *сроки*. Управленческая задача должна быть решена в срок. В противном случае может оказаться, что ее решение запоздало и просто больше не нужно.

В государственном и муниципальном управлении могут использоваться институты, не имеющие публичного характера. В странах мусульманского фундаментализма (Саудовская Аравия, Оман и др.) важнейшую роль в управлении играют религиозные нормы. В некоторых странах для управления используются общественные объединения (например, многие функции по контролю за охраной труда переданы в России профсоюзам, во Франции арбитраж по торговым делам могут осуществлять предпринимательские союзы и др.).

Прямые и обратные связи в управлении. Воздействие управляющего субъекта (органа, должностного лица и т.д.) на объект – это установление его *прямых* связей с объектом. Такое воздействие может быть постоянным

(например, подчиненность по службе), эпизодическим или временным (например, введение чрезвычайного положения на срок 30 суток в определенном регионе России). Оно может быть весьма активным, даже силовым (мероприятия государственных органов по прекращению забастовки, признанной судом незаконной), а может быть мягким «управлением дирижера» или вовсе внешне незаметным. Для хорошо отлаженного управления характерно именно последнее. Не авралы и штурмы, чрезвычайные и экстренные меры, а текущая, незаметная, на первый взгляд, управленческая работа всегда дает наилучший эффект. Конечно, в чрезвычайных ситуациях необходимы и чрезвычайные меры, когда формы прямого управления резко изменяются. Однако применять их следует крайне осторожно, так как они могут разрушить управленческий механизм.

Объектом управленческого воздействия, прямых связей является не только внешний по отношению к управляющей системе объект, но и различные звенья самой управляющей системы, между которыми устанавливаются либо *вертикальные* связи подчиненности, субординации (иерархия), либо *горизонтальные*. В последнем случае они сводятся к *координации*, взаимодействию, взаимопомощи по осуществлению единых целей государственного или муниципального управления.

Поскольку воздействие субъекта на объект имеет место, то объект на него реагирует (если воздействие оказалось незамеченным, то управление, по существу, отсутствует). Объект может не изменить свое поведение (например, органы охраны правопорядка требуют от организатора демонстрации возвратиться на утвержденный маршрут, но они продолжают направлять движение по закрытым для этого улицам), а может изменить. Такие изменения могут соответствовать воле управляющего субъекта – *реакция согласия, подчинения* (гражданин своевременно представляет декларацию о своих доходах в налоговое ведомство, правительство Италии уходит в отставку в результате вотума недоверия, принятого парламентом), но могут и не соответствовать (*реакция несогласия*), приобретая форму не только *неповиновения* (продолжение собрания, которое полиция требует закрыть), но и активного *противодействия* (нападение демонстрантов на полицию). В этом случае прямые связи меняют свой характер, на первый, план в них выступает *принуждение*, а то и прямое насилие. Так было во многих странах в условиях военных диктатур, тоталитарных режимов.

Воздействие субъекта (органа, должностного лица и т.д.) на объект управления порождает *обратные* связи. К субъекту управления поступает *информация* о поведении объекта, о выполнении (невыполнении) управленческих «команд». Она собирается в рецепторах управляющей системы. Такими рецепторами могут выступать органы или должностные лица, непосредственно осуществляющие управление, аналитические центры. Система, работающая без сбоев, дает запланированную и ровную информацию. При сбоях независимо от того, происходят они в сфере прямых или обратных связей, информация имеет скачкообразный, неровный характер, имеют место искажения. В рецепторах происходит отбор и преобразование информации,

отделение существенного от несущественного, обобщение материала для вывода, который делает управляющий субъект.

Если управленческое воздействие оказалось незамеченным, если объект не изменил своего поведения или оказывает прямое сопротивление субъекту управления, последнему приходится на основе выводов, сделанных из полученной информации, принимать *новое решение*. Оно может быть различным (прекратить воздействие вообще, использовать другие методы воздействия и т.д.), но в любом случае это решение модифицирует, *изменяет* и прямые, и обратные связи. Новая информация о поведении объекта управления опять оценивается управляющей системой, начинается новый цикл. Поскольку какое-то воздействие (очень активное или почти незаметное) практически существует всегда, если имеет место управленческий процесс, то прямые и обратные связи носят *постоянный Циклический характер*, изменяется лишь их содержание в зависимости от ситуации. Исследование процессов управления на основе изучения прямых и обратных связей с использованием методов кибернетики и информатики получило в западной литературе название «ввод (информация) – вывод (решение)».

Способы выражения обратных связей могут быть *активными* (действия в знак согласия с управленческим решением, протест) и *пассивными* (текущая информация). Они многообразны: например, поддержка или отклонение на референдуме проекта закона, демонстрация протеста, отказ избирателей голосовать на выборах за кандидатуру прежнего или предлагаемого губернатора, критика действий правительства в печати и т.д. В западной литературе особенно действенным способом активных обратных связей считается *партиципация* – добровольное участие населения в правительственных проектах и мероприятиях местного самоуправления.

Обратные связи представляют особую ценность для определения *качества* управления. Именно от объекта поступает информация о правильном понимании и выполнении «команд» или данные, свидетельствующие о сбоях или недостатках в системе управления. Бывает, что управляемый объект не только неверно понимает «команды» (например, из-за недостаточной квалификации кадров, из-за сбоев в связи), но искажает обратные связи, посылает управляющему субъекту ложную информацию (чаще всего это связано с сокрытием недостатков в работе). Недостатки могут скрываться длительное время и при усложнении обстановки привести к *кризису* управления, а то и к краху, сопровождающемуся ликвидацией учреждений, массовым увольнением должностных лиц, привлечением их к ответственности, в том числе уголовной. Поэтому важное значение имеет постоянный *контроль* управляющего субъекта за объективностью и точностью данных в процессе обратной связи. При обнаружении искажения обратных связей, их содержания должны применяться соответствующие меры.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Управление в обществе связано с использованием власти. Слово «власть» употребляется очень широко. Говорят о власти дрессировщика над зверем, о власти чарующей красоты, законов природы, правил орфографии над пишущим человеком и т.д. В данной книге речь идет о власти в человеческом обществе. Это – реальная возможность осуществлять свою волю даже вопреки сопротивлению. Важнейшие элементы власти в обществе: психологический (воля субъекта власти), рецепционный (восприятие этой воли объектом власти), реализационный (добровольное исполнение или силовое принуждение, последнее может иметь самую разную форму, в том числе психологического давления) и информационный (обратная связь от объекта к субъекту о мероприятиях по выполнению воли субъекта или об отказе сделать это).

Различают власть *личную*, или персональную (например, в семье или в отношениях господина и слуги), *корпоративную* (власть в общественной организации, распространяющуюся только на членов, которые добровольно в нее вступили и в любое время вправе выйти из организации) и *социальную*. Иногда особо выделяют военную власть, технократию или экспертократию (власть специалистов, нередко готовящих важнейшие решения) и др. В конечном счете это проявление или обслуживание социальной власти.

Социальная власть – это власть народа в обществе, взятом как целое, власть его большинства, доминирующего в обществе класса, в некоторых условиях – власть номенклатуры. Она имеет политический характер и свое выражение, находит в государственной власти, которая, как производная, тоже является политической, но приобретает известную самостоятельность и, как особое явление, отличается от политической власти народа или класса.

Во-первых, всякая государственная власть является политической, но не всякая политическая власть – государственная. Выше уже говорилось о политической власти Советов в России в 1917 г., в освобожденных районах колоний – Анголы, Гвинеи-Бисау и др. Она стала государственной с образованием соответствующих государств.

Во-вторых, политическая власть – это имманентная принадлежность народа (народный суверенитет), его большинства, класса, который действует (особенно во время революции) от имени народа. Государственная власть – принадлежность государства, от его имени ее осуществляют государственные органы и должностные лица.

В-третьих, государственная власть обладает юридически и почти всегда (кроме революционных событий) верховенством в обществе. Она суверенна и универсальна – регулирует все сферы жизни общества, которые целесообразно регулировать таким образом и которые поддаются регулированию. Остальные разновидности власти в обществе имеют частный и подчиненный характер.

В-четвертых, негосударственная политическая власть и государственная политическая власть имеют разные формы и механизмы своего осуществления.

Политическая власть народа, его политическая воля проявляются, например, при осуществлении различных форм непосредственной демократии (выборы, референдум и др.), в освобожденных районах эта власть опирается на вооруженные отряды. Государственная власть формализована, она реализуется *специализированным государственным аппаратом* (парламент, правительство, суды и др.).

Таким образом, государственная власть – продолжение и высшее проявление политической воли и власти (суверенитета) народа (иной крупной социальной общности в особых условиях). Это – суверенная, верховная и универсальная власть, имманентно присущая современному обществу, являющаяся его необходимой функцией, осуществляемой специализированным государственным аппаратом. Она использует в качестве своих важнейших инструментов правовое регулирование и возможность легального и легитимного принуждения.

РАЗНОВИДНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Существует множество классификаций государственной власти с точки зрения ее характера, пределов действия, задач и методов осуществления и т.д. По социальному характеру различают власть народа и власть определенного социального класса, слоя (например, диктатура пролетариата в прежних государствах тоталитарного социализма). С точки зрения территориальных пределов действия различается федеральная государственная власть и государственная власть каждого субъекта федерации. В зависимости от методов осуществления выделяют демократическую и недемократическую (авторитарную, тоталитарную и др.) государственную власть. Демократическая государственная власть выражает интересы большинства населения и осуществляется в соответствии с принципами политического многообразия, многопартийности, разделения властей, уважения прав человека, признания местного самоуправления, правового государства и др. Авторитарную государственную власть обычно связывают с нарушением прав человека, применением насилия, с господствующим положением исполнительной власти, когда парламент и суды играют второстепенную роль. Тоталитарная власть помимо этих признаков характеризуется закреплением в конституции руководящей роли одной определенной партии (обычно устанавливается однопартийность), парламент и суды превращаются в декоративные институты, создаются слитные партийно-государственные структуры. В условиях тоталитаризма обычно утверждается личная власть (например, власть фюрера в фашистской Германии).

В России государственная власть имеет в основном демократический характер. В целом она осуществляется в интересах народа (около трети

населения живет за «чертой бедности»)², но в условиях переходного периода с его многими проблемами значительное влияние на государственную власть в условиях еще только формирующегося «среднего класса» оказывает чиновничество (в том числе коррумпированное), верхушка «новых русских», высшая номенклатура субъектов Федерации, остатки прежней номенклатуры – бывшие «красные директора».

ЛЕГАЛИЗАЦИЯ И ЛЕГИТИМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Органы государственной власти, издавая нормативные акты или принимая решения (суды и др.), легализуют (от *лат.* *lex* – закон), т.е. делают законными, или, напротив, нелегальными, те или иные отношения в обществе, допуская или запрещая их. В свою очередь, сама государственная власть тоже нуждается в легализации (узаконении).

Легализация государственной власти – это *юридическое* провозглашение и закрепление правомерности ее возникновения (установления), организации и деятельности. Во-первых, законным должно быть ее *происхождение*. Узурпация, захват государственной власти, ее присвоение незаконны. Во-вторых, законной должна быть *организация* власти. В современном государстве она должна быть установлена конституцией, другими законами и не может осуществляться без непосредственного участия народа (выборов, референдума и др.), без представительных органов, парламентов и т.д. В-третьих, законной должна быть *сфера полномочий* государственной власти, круг отношений, который государственная власть вправе и может регулировать. Ее вмешательство, как говорилось, не безгранично, она не вправе ограничивать частную жизнь граждан. Наконец, законными должны быть *формы и методы* осуществления власти, деятельности государственной власти. Они должны основываться на применении норм права с учетом общечеловеческих ценностей. Массовый террор, преследование инакомыслящих и т.д. лишают государственную власть подлинной легальности.

В обычных условиях легализация государственной власти осуществляется прежде всего *конституциями*, принятыми демократическим путем (на референдуме, учредительным (конституционным) собранием и др.).

Легализация органов государственной власти, порядка их создания, деятельности осуществляются также иными *правовыми актами*; законами (например, законы о выборах Государственной Думы и Президента РФ), указами президента (например, указами Президента РФ утверждены положения о Министерстве внутренних дел, Министерстве юстиции и т.д.), постановлениями правительства, постановлениями органов конституционного контроля.

² В Индии, считавшейся эталоном бедности, в 2002 г. за «чертой бедности» находилось 3% населения, но нужно учесть, что в разных странах понятие бедности, ее критериев, порога бедности неодинаково.

Легализация государственной власти, обоснование властных полномочий, права управлять государством коренится в юридических актах и может, следовательно, при определенных условиях являться только внешней легализацией, юридически закрепляющей антинародную, антидемократическую, даже террористическую государственную власть. Таковы были правовые акты гитлеровской Германии, провозглашавшие безраздельную власть фюрера, Конституция и законы ЮАР, установившие в 30-х – начале 90-х гг. прошлого века режим апартеида и лишавшие население страны гражданских прав. Поэтому, определяя легальность или нелегальность государственной власти, необходимо учитывать не только внешние признаки (например, принятие конституции референдумом), но и то, насколько правовые акты, легализующие государственную власть, ее органы, соответствуют *общечеловеческим ценностям* и принципам права, в том числе международного. Ведь путем референдума в обстановке насилия и угроз, обмана избирателей принимались и реакционные конституции (например, в Греции в 60-х гг. XX в. при режиме «черных полковников», Гитлер в фашистской Германии тоже использовал референдум).

Нарушение принципа легальности (правовых норм) предполагает *юридическую ответственность* государственных органов и должностных лиц – политическую (отставка правительства, импичмент президенту), уголовную (предание суду за незаконное использование государственной власти при исполнении служебных обязанностей), гражданскую (возмещение ущерба, причиненного государству, юридическим и физическим лицам при незаконном использовании государственной власти).

В основе термина «легитимация» лежит корень того же латинского слова, что и термина «легализация», но первому из них придается иное истолкование. Это тоже узаконение, но не только правовое, нередко не имеющее отношения к праву, наконец, иногда противоречащее правовым нормам. Легитимность – это состояние не юридическое, а *фактическое*, не обязательно формальное, а чаще – неформальное. Легитимация государственной власти – это процессы и явления, посредством которых она приобретает свойство легитимности, выражающие правильность, оправданность, справедливость, правовую и моральную законность, соответствие ее общечеловеческим ценностям, соответствие этой власти, ее деятельности определенным психическим установкам, ожиданиям общества, людей. Легитимная государственная власть – это власть, соответствующая представлениям народа данной страны о должной государственной власти. Такие представления связаны прежде всего не с юридическими нормами, а с материальными, политическими, духовными условиями общественной жизни, с личными запросами каждого человека. В основе легитимации лежит вера людей в то, что их блага (материальные и духовные) зависят от сохранения и поддержания такого порядка в обществе, который они считают справедливым, их убеждение в том, что такой порядок выражает их *интересы*.

Следствием легитимности является *авторитет* государственной власти у населения, признание права управлять и согласие подчиняться. Легитимность повышает *эффективность* государственной власти.

Легитимация государственной власти находит свое выражение в ее *поддержке* населением, об этом могут свидетельствовать результаты голосования на выборах президента, парламента, итоги референдума, массовые демонстрации в поддержку правительства, которому, например, угрожают силы реакции, выступления в защиту государственной власти при попытках переворота, одобрение проектов решений, предлагаемых органами государственной власти на общегосударственных или местных обсуждениях.

Существует несколько *форм легитимации* государственной власти. Принято различать традиционную, харизматическую и рациональную.

Традиционная легитимация связана с обычаями, иногда с особой ролью религии, с личной, племенной, сословной зависимостью. Наиболее ярким свидетельством этого является легитимация полуфеодально-теократической государственной власти в некоторых мусульманских странах Востока.

Харизматическая легитимация (харизма – от *греч.* charisma – божественный дар, божественная милость) обусловлена особыми качествами выдающихся личностей. К числу таких качеств могут относиться природные способности, пророческий дар, сила духа и слова.

Этому способствует также создаваемый культ личности вокруг «вождя». Харизмой обладали Чингисхан, Наполеон, А. Гитлер, И.В. Сталин, Мао Цзэдун и др.

Рациональная легитимация основана на разуме: население поддерживает или отвергает государственную власть, руководствуясь собственной оценкой этой власти. Основой рациональной легитимации являются не популистские лозунги и обещания (хотя и они могут дать кратковременный эффект), а практическая деятельность государственной власти, работа органов государства на благо населения, открытый и честный диалог власти с населением, умение признать свои ошибки, изменить, хотя бы частично, свою деятельность под влиянием доводов своих оппонентов.

ЕДИНСТВО ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, РАЗДЕЛЕНИЕ И СУБСИДАРИАННОСТЬ ЕЕ ВЕТВЕЙ

В государстве не может быть несколько «государственных властей», принципиально различных по своему характеру (сказанное относится и к федеративным государствам, где существует однотипная государственная власть федерации и ее субъектов). Государственная власть должна быть единой по своему существу.

Единство государственной власти имеет три составляющих. Во-первых, это *социальное* единство. Государственная власть, даже складывающаяся на основе блока различных социальных сил, не может быть социально разнородной, ей необходима социальная определенность. Иначе она

не сможет выполнять задачи по государственному руководству обществом (независимо от того, как эти задачи понимаются). Во-вторых, это единство *целей* и *направлений* деятельности государственной власти, всех ее органов и должностных лиц, что обусловлено необходимостью согласованного управления обществом. Разные государственные органы не могут ставить и решать принципиально разные задачи, не согласующиеся с общей линией правительства. Это приведет к потере управляемости обществом. В-третьих, это *организационное* единство. Органы государственной власти, методы ее деятельности образуют определенную систему. Эта система строится прежде всего на основе единства и разделения ветвей государственной власти.

Выше уже сказано о трех традиционных ветвях: законодательной, исполнительной и судебной. С течением времени в конституциях и научных исследованиях стали упоминаться *другие ветви* государственной власти (избирательная, контрольная, власть прессы, церковная, трибунарная (власть политической оппозиции в парламенте и др.)). Некоторые из этих названий заслуживают внимания, в других смешиваются разные явления: власть как таковая, общественная власть, публичная власть и особая форма последней – государственная власть.

В современных условиях доктрина разделения властей дополнена тремя положениями: 1) о балансе властей, системе их взаимных сдержек и противовесов, уравнивании; 2) о необходимости взаимодействия властей, что предполагает их единство по принципиальным вопросам, но не исключает различий в методах достижения общих целей; 3) о субсидиарности властей, когда с согласия или по уполномочию органов одной ветви власти, а иногда непосредственно на основе конституционных норм органы другой ветви своими действиями могут *дополнять* осуществление функций первой. Субсидиарность возможна, если этому не препятствуют конституционные положения и не возржает та ветвь власти, которой оказывается содействие, помощь.

Современный опыт показал, что концепции единства и разделения властей в их соответствующей трактовке не противоречат друг другу, не исключают друг друга, являются взаимодополняющими. Некоторые новые конституции содержат положения, сформулированные с учетом современных представлений о *совместимости единства и разделения* властей, в том числе о том, что государственная власть едина, осуществляется в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную при взаимодействии их между собой и с использованием системы сдержек и противовесов.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК СПОСОБ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Государственное управление (управление государством), понимаемое в самом широком смысле этих слов, – это целостная сфера деятельности государственной власти, всех ее ветвей, всех ее органов, всех должностных лиц, т.е. реализация государственной власти во всех ее формах и методах. Разные органы выполняют свои (частичные) задачи по управлению государственными делами неодинаково. По-своему это делает парламент, по-своему правительство, суды, прокуратура, министерства и т.д.

Одни государственные органы имеют собственные властные, *решающие* полномочия (например, парламент или президент). Их главные задачи – установление общих правил для управления и контроль, а непосредственной управленческой деятельностью они занимаются реже, поручая решать конкретные управленческие задачи подчиненным органам. Другие органы и должностные лица *непосредственно* занимаются управленческой деятельностью (министерства, государственные служащие). Некоторые органы и должностные лица обладают лишь *консультативными* полномочиями (например, Государственный совет в России, состоящий из глав администраций субъектов РФ). Есть специальные органы, которые занимаются *проверкой* соблюдения законов, контролем (например, уполномоченный по правам человека), наблюдением за исполнением бюджета (Счетная палата). Органы подобного рода, скорее, *участвуют* в государственном управлении, но участие – тоже способ управления. Нередко создаются смешанные, *государственно-общественные* органы (например, трехсторонняя комиссия по вопросам трудовых отношений, состоящая в России из представителей государства, предпринимателей и профсоюзов). Они также в какой-то мере могут выполнять управленческие задачи, например при принятии согласованного решения. Иногда некоторые функции государственных органов передаются *общественным* органам или организациям, органам местного самоуправления. В этом случае они тоже выполняют задачи государственного управления. С этой целью им передаются и материальные средства (финансы и др.), необходимые для выполнения таких функций.

Наконец, как упоминалось, в наше время созданы надгосударственные организации и органы, которые могут принимать решения, обязывающие государство предпринять меры, относящиеся к внутренним государственным вопросам, по существу, входящим в его компетенцию, в сферу его суверенитета. Такими органами являются, например, некоторые органы Европейского Союза (комиссии, Совет министров и др.). Принимаемые ими правовые акты по ряду вопросов могут распространяться на физических и юридических лиц государств-членов или соответствующие нормы должны быть включены в собственное право таких государств. Европейский Суд по правам человека после особых процедур может принимать решения, обязывающие государства – члены Совета Европы предпринять определенные действия в целях соблюдения прав человека. Правом принимать обязывающие решения наделены некоторые

органы объединения Белоруссии и России, что предусмотрено Договором 1999 г. о создании союзного государства. Таким образом, некоторые межгосударственные организации и их органы могут участвовать во внутригосударственной управленческой деятельности.

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Управление осуществляется, чтобы достичь *цели*, поставленной управляющим субъектом (органом государства, должностным лицом и др.). Эта цель может быть ближайшей (введение налога с продаж с определенной даты) или отдаленной, достигаемой в результате многих последовательных шагов в течение многих лет, а то и десятилетий (генеральный план развития метрополитена). Она может быть реальной (например, мероприятия государственной власти в России по созданию рыночной экономики) и иллюзорной или по крайней мере недостижимой в обозримой перспективе (построение коммунистического общества). Достижение цели – главный результат управленческого действия, свидетельство его *результативности*. Однако в категориях результативности оценка имеет преимущественно формальный характер, если не учитываются усилия, затраченные на достижение цели и характер последней. Затратные усилия оцениваются в категориях эффективности.

Эффективность – достижение цели с минимальной затратой ресурсов и управленческой энергии в возможно короткий срок и с возможной полнотой. Достижению цели и эффективности работы могут препятствовать помехи и противодействия объективного и субъективного характера. С субъективной стороны они могут быть обусловлены недостаточной квалификацией, нерешительностью субъекта, осуществляющего то или иное управленческое решение. С объективной стороны они связаны с ситуацией в стране, коллективе, на предприятии и т.д., в отношении которого предпринято управленческое действие. Ситуация может помешать осуществить управленческие мероприятия или даже заставить отказаться (временно или постоянно) от него.

Противодействие в отличие от помех связано с волевым стремлением помешать воспрепятствовать управленческому мероприятию, например, забастовка против увольнения «хорошего» директора, что имело место на некоторых предприятиях в России.

При оценке результативности и эффективности важно учитывать *характер цели*. Усилия могут оказаться напрасными, если цель объективно или в данный момент недостижима. В таких условиях оценка результативности, эффективности и других параметров управления не имеет смысла.

В конечном счете эффективность управления в демократическом обществе связана с повышением *качества жизни человека*. Такой прямой результат (например, при снижении государственных цен на продукты питания вследствие возможностей для этого, возникших у государства) или результат

опосредованный (реорганизация управления промышленностью, которая привела к увеличению производительности труда) – главный критерий *социальной эффективности* управления.

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ УРОВНИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Государственное управление осуществляется в масштабах страны, а иногда выходит за ее пределы (управление посольствами и консульствами данного государства в других странах, регулирование поведения своих граждан, находящихся за границей, контроль за использованием экономических зон государства, расположенных в открытом море и др.). Органы государственного управления (например, отделы и управления министерств, выполняющие общегосударственные задачи) создаются в субъектах федераций, в автономных образованиях (например, назначенный правительством губернатор Аландских островов в Финляндии), в административно-территориальных единицах (те же отделы общегосударственных министерств).

В России государственное управление осуществляется Федерацией и субъектами Федерации. Федерация осуществляет государственное управление на всей территории страны, имеет исключительные предметы ведения, в сфере которых управление могут осуществлять только федеральные органы (оборона и безопасность, внешняя политика, регулирование прав и свобод человека и гражданина, ядерная энергетика и др.). Управление по этим вопросам осуществляют только органы Федерации (управления, отделы, отделения федеральных министерств, действующие, соответственно на территории субъекта РФ или административно-территориальной единицы (муниципального образования) – района, города. Существуют совместные предметы ведения Федерации и ее субъектов, по которым государственное управление могут осуществлять и Федерация, и субъекты РФ (природопользование, защита прав национальных меньшинств, административное право и т.д.), но субъект РФ – только в том случае, если какие-либо отношения не урегулированы Федерацией (федеральное право имеет верховенство). Разумеется, субъект РФ может создавать свои органы и осуществлять такое управление (по вопросам, не урегулированным Федерацией) только на территории данного субъекта, а не как общегосударственное управление. По всем вопросам, которые выходят за сферу предметов ведения Федерации и совместного ведения Федерации и субъектов РФ, субъект РФ вправе осуществлять на своей территории самостоятельное государственное управление. Федеральное государственное управление осуществляется также на территориях семи федеральных округов (Центрального, Южного, Уральского и др.), куда назначены Президентом РФ его полномочные представители, многие министерства и ведомства создали в округах свои управления, Генеральный прокурор назначил в каждый округ своих заместителей и т.д. Особых судебных учреждений в округах не создано.

Автономных образований в РФ нет, следовательно, не встает вопрос и о сфере их управленческой деятельности. Что же касается муниципальных образований, то они имеют свою сферу управления (местное самоуправление), которая определяется правовыми актами Федерации и того субъекта РФ, в состав которого входит данное муниципальное образование.

ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Общегосударственное управление осуществляется на всей территории государства, определенной государственной границей (включая сушу, внутренние воды, территориальное море – 12 морских миль от суши, т.е. приблизительно 22 км, воздушный столб над ними до высоты геостационарной орбиты Земли, т.е. приблизительно до 100-110 км, недра земли на достижимую глубину), а также континентальный шельф (понижение морского дна от суши). Территорией государства считаются также морские, воздушные суда и космические аппараты под флагом государства (на них действуют законы данного государства).

Общегосударственное управление осуществляется высшими и центральными органами государства. Их полномочия распространяются на всю территорию страны, они почти всегда расположены в столице государства (например, исключением является местопребывание Конституционного суда Германии – не в Берлине, а в г. Карлсруэ). К числу *высших* органов государства относятся: глава государств (монарх, президент, в единичных странах – коллегияльный глава) парламент, правительство (совет, кабинет министров), верховный суд конституционный суд (совет), в некоторых странах – высший административный суд, высший хозяйственный суд, высший арбитражный суд.

Центральные органы государства это, как правило, отраслевые органы – министерства и ведомства. В федеративных государствах – это только федеральные министерства и ведомства. В субъектах федерации (в том числе в большинстве республик в составе РФ, а иногда и в других субъектах РФ, например, в Москве) иногда существуют свои местные министерства, но они не относятся к центральным органам управления (хотя в Москве они расположены в столице государства).

Общегосударственный характер управления, осуществляемого высшими и центральными органами государства, находит свое выражение в порядке их формирования, территориальной и предметной сферах деятельности, в порядке подчиненности и ответственности, формах и методах деятельности. Высшие органы государства формируются либо непосредственно гражданами государства, либо другими высшими органами. Так, однопалатный парламент и «нижняя» палата двухпалатного парламента во всех странах формируются путем избрания гражданами (в отдельных странах президент может назначить в состав однопалатного парламента небольшое число членов, например, в Египте 10 человек, которые составляют менее 1/40 части его состава).

«Верхняя» палата, однако, может формироваться не только путем прямых выборов гражданами, но и другими способами: косвенными выборами (во Франции членов верхней палаты избирают по административно-территориальным единицам – департаментам депутаты нижней палаты, проживающие в них, а также члены органов местного самоуправления), путем назначения (в Германии – правительствами земель), выборов нижней палатой (Норвегия), смешанными способами (Бельгия и др.). В России половина членов Совета Федерации («верхней» палаты) назначается губернаторами (главами администраций субъектов Федерации), а половина избирается их законодательными органами. Как правило, в современных условиях «верхняя» палата имеет меньше полномочий по сравнению с «нижней».

Главы государства – президенты республик также во многих странах избираются прямыми выборами (в том числе в России). В США применяются косвенные выборы (сначала избираются выборщики, которые голосуют за президента), в ряде стран президенты избираются парламентами (Венгрия, Чехия и др.), иногда особыми органами с участием парламента (Германия, Италия). В тоталитарных странах бывали и пожизненные президенты (в африканских Гвинее, Кении и др.). Глава государства в монархиях (король, султан и др.) не избирается (кроме Малайзии), он занимает свой пост по наследству.

Правительства формируются парламентами, с их участием (в России премьер-министра президент назначает с согласия Государственной Думы) или назначаются президентами (министры в США, премьер-министр и министры в Египте). В большинстве президентских республик должность премьер-министра занимает сам президент.

Остальные высшие и центральные органы назначаются либо одной из палат парламента (Конституционный Суд в России – Советом Федерации по представлению Президента РФ), либо по частям обеими палатами парламента (Счетная палата в России), либо по частям обеими палатами и главой государства (Центральная избирательная комиссия в России, Конституционный Суд в Испании).

Центральные органы отраслевого управления – министерства и ведомства создают на местах (в субъектах федерации, в административно-территориальных единицах, крупных городах) свои отделы и управления (за рубежом они обобщенно называются делегатурами министерств) для выполнения общегосударственных функций, присущих тому или иному министерству, ведомству (например, отделы министерства внутренних дел, юстиции).

Особый характер общегосударственного управления находит, далее, свое выражение в территориальной и предметной сферах деятельности. Органы общегосударственного управления (если это не их делегатуры на местах) осуществляют управление на всей территории государства (включая особые виды территорий, о которых говорилось выше). В частности, в России действует законодательство, согласно которому субъекты РФ не вправе осуществлять без разрешения федеральных органов деятельность

на примыкающем к их территории континентальном шельфе, это предмет деятельности Федерации. В тех странах, где наряду с субъектами есть несубъекты федерации (Австралия, США, Индия и др.), Федерация ими управляет непосредственно.

Особой формой федерального территориального государственного управления в России, не свойственной другим федерациям, является создание семи федеральных округов. Они объединяют группы субъектов Федерации. В каждый округ Президент РФ назначил своего полномочного представителя, который контролирует осуществление полномочий Федерации в округе. В округах есть также управления: многих министерств, других органов, подчиненных Президенту РФ (например, федеральные инспекции Главного контрольного управления Президента РФ).

Предметная сфера деятельности государственных органов охватывает важнейшие вопросы жизни общества, государства, коллективов, личности. В Конституции РФ эта сфера закреплена ст. 71 в виде предметов ведения Федерации. К их числу относятся федеративное устройство и территория РФ, регулирование прав и свобод человека и гражданина, внешняя политика и международные отношения, оборона и безопасность, судостроительство, прокуратура и др. Полномочия в этой сфере принадлежат исключительно общегосударственным (федеральным) органам, только они могут издавать нормативные правовые акты по этим вопросам.

Подчиненность и ответственность высших общегосударственных органов имеют особый характер. Над высшими органами государства (парламентом, президентом, верховным судом и др.) нет других органов, которым они были бы подчинены (т.е. которые могли бы давать им обязательные указания), а их ответственность имеет особый характер. Президент может быть смещен с должности только путем применения особых процедур (импичмент в России, США, решение Конституционного суда в соответствии с постановлением парламента в Германии и т.д.), правительство – в результате вотума недоверия, отставки, решения президента, Генеральный прокурор – решением одной из палат парламента (в России). Некоторые органы вообще не могут быть смещены (Верховный суд, Центральная избирательная комиссия и др.).

Центральные отраслевые органы государства – министерства и ведомства могут быть реорганизованы решением парламента (в парламентарных государствах), президента (в президентских республиках), главы министерств и ведомств в зависимости от формы правления могут быть уволены решением парламента (вотум недоверия, интерпелляция) или президента (в президентской и полупрезидентской республиках).

Общегосударственное управление осуществляется также государственными служащими (в федеральных государствах, в том числе в России, это федеральная государственная служба).

Своеобразие присуще некоторым методам деятельности общегосударственных органов. Некоторые методы принуждения могут применять только общегосударственные органы и формирования (суд, внутренние войска, органы контроля и др.).

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ

Федеративные государства состоят из субъектов федерации. Количество последних неодинаково: от 89 в России до двух в Танзании (в США – 50, в Германии – 16, в Объединенных Арабских Эмиратах – 7 и т.д.). Субъекты федераций называются по-разному: штаты в Бразилии, Индии, США, земли (Австрия, Германия и др.), провинции (Канада, Пакистан) и др. В России существует шесть разновидностей субъектов федерации: республики в составе РФ, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа.

В отличие от несубъектов (например, союзных территорий в Индии), административно-территориальных единиц (воеводств в Польше или провинций в Китае), муниципальных образований (сел, городов и др.) субъекты федерации обладают своей государственной властью. У них есть законодательные органы (местные парламенты – законодательные собрания), главы администрации субъекта федерации (обычно губернаторы, но иногда они называются президентами, в том числе в республиках в составе РФ). Иногда есть свои правительства (в землях Германии, правительство есть в некоторых субъектах РФ), верховные суды (США).

В конституциях федераций по-разному разграничиваются полномочия (сферы управления) федерации и субъектов. Иногда перечислены только предметы исключительного ведения федерации, а в остальных сферах могут законодательствовать субъекты федерации, иногда (например, в Индии) перечисляются три сферы: исключительные полномочия федерации, совместные полномочия федерации и субъектов, исключительные полномочия субъектов. В России в Конституции названы предметы ведения Федерации (эти отношения регулирует только Федерация) и предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов (в этой сфере действует верховенство федерального права: субъекты РФ могут издавать свои законы и совершать иные управленческие действия, если данные отношения не урегулированы федеральным законом). Все остальное в России входит в исключительную сферу ведения субъектов. В этой сфере закон субъекта РФ, если он не противоречит Конституции РФ, имеет верховенство.

В федерациях проблема соотношения федерального и «субъектного» государственного управления нередко стоит весьма остро и порождает существенные противоречия. Связано это, прежде всего, с двойственностью государственной власти (государственная власть федерации, распространяющаяся на территории ее субъектов, и государственная власть субъекта федерации в его пределах), а также со сложностями разграничения предметов ведения, особенно с существованием совместных предметов ведения, где свою государственную власть используют и федерация, и ее субъекты. Эти сложности преодолеваются в результате использования принципов единства государственной власти в федерации, верховенства государственной власти федерации и верховенства федерального права. Двойственность государственной власти в федерации не исключает ее

одинаковой, единой природы. В основе этого лежит единство социальной природы государства. Двух властей, преследующих социально противоположные цели, в государстве быть не может (это, в частности, продемонстрировало вооруженное противостояние Съезда народных депутатов и Верховного Совета, с одной стороны, и Президента РФ – с другой, закончившееся в 1993 г. обстрелом здания парламента и победой политической линии Президента РФ). Суверенна только федеральная государственная власть. Конституционный Суд РФ в своих решениях (в том числе и в 2000-х гг.) неоднократно подтверждал это положение и указывал, что статьи конституций некоторых субъектов РФ об их государственном суверенитете противоречат Конституции РФ.

В субъектах федерации осуществляется двойное, но разделенное государственное управление. С одной стороны, на территории субъекта федерации федеральные органы ведают общегосударственными вопросами (и в эту сферу органы субъектов федерации не вправе вмешиваться). Федеральные органы осуществляют такое управление на территории субъекта федерации либо на основе общего регулирования (издание законов, указов президента, постановлений правительства, действующих на всей территории федерации и, следовательно, в каждом ее субъекте), либо путем управления созданных на местах делегатур федеральных органов и деятельности федеральной государственной службы (федеральных служащих). С другой стороны, субъект федерации осуществляет свое государственное управление на своей территории по вопросам, отнесенным федеральной конституцией к его ведению, и по вопросам совместного с федерацией ведения (если только управленческие действия по вопросам совместного ведения не осуществляют органы федерации и федеральные государственные служащие, они имеют приоритет).

Государственное управление субъекта ограничено своей территорией и кругом полномочий. К собственным полномочиям субъекта федерации отнесены те, которые остаются за вычетом исключительных полномочий федерации и совместных полномочий федерации и ее субъектов. Это так называемые остаточные полномочия, которые обычно не имеют принципиального значения для государства.

Кроме того, поскольку в административно-территориальных единицах (муниципальных образованиях) субъектов РФ действует муниципальное управление, то управленческие полномочия субъекта федерации ограничиваются и с этой стороны. Правда, муниципальное управление хотя и публичное, но не государственное управление. К тому же законы о местном самоуправлении, определяющие, в том числе, и его полномочия, принимает субъект федерации (федерация устанавливает только общие принципы). Тем не менее, муниципальное управление имеет свою сферу, которая установлена законом и исключается из государственного управления субъекта федерации.

Государственное управление, реализуемое субъектом, как говорилось, предполагает создание необходимых органов. Но их система отличается

от системы органов унитарного или федерального государства. В субъекте федерации есть свой законодательный орган (чаще всего однопалатный, но, например, в России некоторые субъекты РФ имеют двухпалатные законодательные органы). Функции исполнительной власти осуществляет глава администрации субъекта (губернатор и др.) или правительство. Иногда одновременно существуют глава администрации и правительство (это имеет место и в некоторых субъектах РФ), причем глава администрации может возглавлять правительство в качестве его главы, а может существовать и отдельная должность премьер-министра.

Глава администрации субъекта федерации зачастую избирается гражданами (в США, в России), но в Индии, Пакистане назначается президентом. В субъектах некоторых федераций граждане избирают непосредственно также отдельных должностных лиц (например, казначея в некоторых штатах США). В этом случае они пользуются определенной независимостью от губернатора. |

Чаще всего субъекты федерации своей особой системы судов не имеют. Суды общей юрисдикции обычно являются федеральными судами. В России судами субъектов Федерации являются лишь конституционные (в республиках в составе РФ) и уставные суды (в других субъектах РФ). В США, однако, штаты имеют свою судебную систему, свои суды общей юрисдикции во главе с верховным судом штата.

Один из сложных вопросов управленческой деятельности субъекта федерации связан с соблюдением ее пределов. Субъект федерации обычно стремится расширить границы собственного управления, захватывает «куски» федеральных полномочий и вмешивается в сферу муниципального управления. Это порождает, с одной стороны, проблему уточнения полномочий, новых разграничений, а с другой - необходимость двухуровневой и трехуровневой координации федерации, ее субъектов и муниципальных образований. С этой целью в России принято законодательство о разграничении полномочий трех уровней управления (федерального, «субъектного», муниципального) законодательство о внутреннем разграничении вопросов в предметах совместного ведения Федерации и ее субъектов, а также заключались внутригосударственные договоры о распределении тех или иных вопросов в совместных предметах ведения между Федерацией и субъектами. Есть и договоры трех субъектов: Федерации, более крупного субъекта Федерации и небольшого автономного округа, которым тоже являясь по Конституции РФ «равноправным» субъектом РФ, входит в другой, более крупный субъект (например, в Тюменскую область, Красноярский край). В некоторых договорах отдельные совместные предметы ведения целиком передавались Федерации или субъекту, что нарушает Конституцию РФ. В настоящее время между РФ и многими субъектами подписаны соглашения о прекращении действия таких договоров, но некоторые субъекты РФ не отказываются от них и даже закрепляют в своих конституциях положение, что такие договоры являются одной из основ отношений Федерации и ее субъекта.

Федерация вправе вмешиваться в управление субъекта, используя право федерального принуждения. За рубежом оно применяется, в частности, при массовой коррупции в органах субъекта федерации, массовых беспорядках, при нарушениях федеральной конституции и федеральных законов, что причинило вредные последствия. Это право предусмотрено и в России. Применяя федеральное принуждение (после установленных судом фактов нарушений и после предупреждений Президента РФ о необходимости исправить нарушения с установлением сроков для этого) федеральный парламент вправе своим законом распустить законодательный орган субъекта РФ, а Президент РФ вправе отрешить от должности главу администрации субъекта РФ.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ АВТОНОМИЯ

Слово «автономия» (греч. *autos* – сам, *nomos* – закон – «собственный закон») означает самоуправление, самостоятельное решение собственных дел. Его часто применяют для характеристики местного самоуправления (оно автономно), существует национально-культурная автономия, представляющая собой общественное объединение людей, относящих себя к той или иной территориально разрозненной этнической группе. Есть и иные формы автономии (например, у саамов в Финляндии, Швеции, Норвегии, занимающихся оленеводством и кочующих по территориям этих стран).

Особое положение в государстве занимает *территориальная* автономия. Такая форма существует в унитарных государствах и лишь иногда встречается в составе отдельных субъектов федерации (например, в индийском штате Ассам). Она создается обычно в связи с этническими, бытовыми, культурными и иными особенностями населения, компактно проживающего в определенном регионе (например, Шотландия в Великобритании, Корсика во Франции, Гренландия в Дании, Нахичевань в Азербайджане и т.д.). Различают политическую и административную территориальную автономию. Первая называется часто также государственной или законодательной автономией, хотя в единичных случаях ей не предоставлено право издания местных законов (в автономной Республике Крым есть свой совет – Верховная Рада Крыма), но законы издает только Верховная Рада Украины). Названные выше автономии являются *политическими*. Они почти всегда имеют свой законодательный орган (местный парламент), который вправе путем издания законов регулировать обычно сравнительно узкий круг местных вопросов (создание своей администрации, сельское хозяйство, санитария и гигиена, начальное образование, охота и рыболовство и др.). Иногда политические автономные образования имеют гораздо более широкие права (например, Гренландия), а Азорские острова (Португалия) вправе участвовать во всех международных переговорах Португалии, если они касаются островов. В политической автономии есть губернатор

(используются и иные названия, например, в Крыму – представитель Президента Украины), назначаемый центром, обычно главой государства (на практике кандидатуру обычно определяет правительство). У него имеется небольшой аппарат чиновников, но широких полномочий назначаемый губернатор не имеет, управление осуществляют органы, создаваемые местной легислатурой. Обычно это постоянные комитеты, отраслевые комиссии и др. (в Крыму – Совет министров). Губернатор осуществляет контроль за законностью деятельности легислатуры и местных исполнительных органов автономии. Он не должен вмешиваться, например, в вопросы целесообразности решения тех или иных местных вопросов (но иногда вмешивается, например, на Аландских островах в Финляндии).

Своих судебных органов политическая автономия не имеет, хотя допускаются определенные особенности судебного процесса, учет местных традиций, ведение судопроизводства на местном языке.

Административная автономия (два округа, населенные индейцами в Никарагуа, округа гагаузов в Молдавии, автономные районы, округа и уезды в Китае и т.д.) обладает более узкой компетенцией в сфере управления. У нее нет права издания местных законов, местный представительный орган принимает решения или постановления, обычно нет назначаемого центром чиновника общей компетенции (губернатора и др.). Государственное управление, как правило, представлено лишь делегатурами министерств. В Китае в автономиях действуют «органы самоуправления», но на деле это органы государственной власти (собрания народных представителей) и органы государственного управления (местные народные правительства). В соответствии с социалистической доктриной, отрицающей разделение властей и местное самоуправление, они входят в единую систему государственной власти.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ЕДИНИЦЫ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ

Территория любого государства состоит из различных территориальных единиц. Выше уже говорилось о субъектах федерации и территориальных автономиях разного рода. Кроме того, за исключением мелких островных государств-карликов (Науру, Тувалу, где численность населения менее 10 тыс. человек), а также других государств, где проживает несколько десятков тысяч человек (Аруба, Кирибати и др.), территория государства делится на кварталы крупных городов (в некоторых странах Востока они имеют свое управление), сельские административные единицы (общины), города, внутригородские районы, сельские районы (округа или иные единицы с другими названиями), единицы областного звена (губернии, провинции и т.д.). В некоторых странах существует лишь два звена такого деления (община – область в Болгарии), в других три (гмина (община) – повет (район) – воеводство

(область) в Польше), в иных – четыре (коммуна (община), арон-дисман (район), департамент (округ), режьон (область) во Франции). Государственное управление в этих территориальных единицах может быть организовано по-разному в зависимости от того, является данная территориальная единица только административно-территориальной единицей или эта единица имеет статус муниципального образования. Административно-территориальные единицы, не имеющие статуса муниципального образования, управляются должностными лицами (начальник района, губернатор и др.), назначенными органами государства. В таких единицах существует только государственное управление. Обычно это районы, области и др., но не города и села, хотя в некоторых странах Востока, например в Индонезии, села управляются назначенными старостами. Названия муниципальных образований (сельский административный округ (община), район, город и т.д.) обычно совпадают с названиями административно-территориальных единиц, но они имеют собственное выборное самоуправление (совет, мэ́р и др.). Однако это не означает, что в муниципальном образовании всегда отсутствует государственное управление. В крупных единицах (район и выше) его могут представлять районные директора, назначенные губернаторы, префекты, которые реализуют общегосударственные полномочия наряду с действующими муниципальными советами и мэрами, которые занимаются вопросами местного значения. Кроме того, в городах, некоторых других муниципальных образованиях есть отделы и управления (делегатуры) министерств (отдел министерства внутренних дел, юстиции, сельского хозяйства и др.). В тех муниципальных образованиях, где нет таких делегатур (мелкие города, села) избранные мэры, старосты утверждаются правительством, министром внутренних дел в качестве представителей государства и в случае необходимости выполняют такие функции, которые имеют общегосударственное значение. По этим вопросам мэ́р подчинен вышестоящим государственным органам.

Административно-территориальное деление имеет свою иерархию: нижестоящие административно-территориальные единицы подчинены вышестоящим (например, районы – области) и указания, вышестоящих органов государства обязательны для нижестоящих. В муниципальных образованиях такого подчинения нет. Они автономны, каждое из них самостоятельно и под свою ответственность занимается местными делами.

Различие в управлении территориальными единицами исторически коренится в том, что выделилось два вида управления на местах: общинное и региональное. Это различие территориальных единиц сохраняется и сейчас, хотя и не так отчетливо, как прежде.

Общины считаются естественно сложившимися образованиями. Сначала это были селения, основанные племенами, перешедшими к оседлому образу жизни, поселки, созданные переселенцами (в частности, иммигрантами) и т.д. Многие из них превратились затем в огромные города (например, Нью-Йорк), но продолжают считаться общинами (еще столетия назад они получили городские хартии от королей, даровавших им подобие местного

самоуправления). Другие территориальные единицы, создаваемые «сверху», актами государственной власти, в ходе районирования получили обобщенное название регионов. В отличие от «естественных» общин они считаются «искусственными» образованиями. Это различие учитывается и в международных актах (Европейская хартия муниципального самоуправления относится прежде всего к общинному звену, но есть и Европейская хартия регионального самоуправления, подготовленная в 1997 г., но она пока не вступила в силу).

В общинном звене (коммунах, городах, поселках, сельских административных округах), по существу, нет особого государственного управления. Там действуют только органы местного самоуправления. Если и есть отделения министерств, то они по существу являются учреждениями по обслуживанию населения (например, почта).

Местное самоуправление не входит в систему государственной власти.

Иным образом организовано управление в региональных единицах. В некоторых странах (Великобритания, Швеция и др.) оно подобно общинному, так как во всех звеньях административно-территориального деления действуют выборные советы и коллегиальные постоянные комиссии советов (в Швеции – исполнительные комитеты), которые являются исполнительными органами местного самоуправления. Но в отличие от общинного звена в регионах имеются делегатуры министерств, которые занимаются общегосударственными вопросами в рамках отраслевой компетенции. В других странах наряду с органами местного самоуправления (муниципальными советами) и отраслевыми делегатурами министерств в регионах есть и назначенные правительством представители государства – чиновники общей компетенции (префект, губернатор и др.). Последний занимается общегосударственными вопросами и контролирует законность актов и действий совета, совет и мэр – местными делами. Такая система существует на Украине: государственные администрации (во главе с администратором области, района, назначаемым Президентом Украины) и избранные населением советы во главе с выборным «головой».

Слово «муниципалитет» произошло от латинского *municipium*, так в эпоху римской республики назывались города, пользовавшиеся правами самоуправления. В настоящее время муниципалитет – это избираемое городское или сельское самоуправление.

Под местным самоуправлением следует понимать определяемую государством в рамках существующего законодательства систему органов и должностных лиц (в первую очередь выборных), осуществляющих местное самоуправление на конкретной территории с установленной степенью автономии и самостоятельности относительно органов государственной власти, располагающую необходимой компетенцией в решении основных государственных дел и местных вопросов с учетом специфики территории, ее экономических, социальных, национальных, географических, исторических и прочих особенностей, формирующую местный бюджет, обеспечивающую сбор местных налогов, сборов, а также управление муниципальной

собственностью на основе федерального и регионального законодательства и собственных учредительных и прочих нормативно-правовых актов.

Основной национальной интерес страны в мире заключается не столько в определении, какое из стратегических направлений развития является приоритетным, а в том, чтобы нормализовать, сбалансировать, повысить эффективность территориального управления таким образом, чтобы обеспечить условия для долгосрочного, стабильного, устойчивого развития.

В развитие конституционных норм, заложивших правовую основу для самостоятельного решения местными сообществами вопросов местного значения, а также для реализации коллективных интересов граждан, связанных с местом их проживания, были приняты федеральные законы по основным вопросам организации и деятельности местного самоуправления:

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

«О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»;

«Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»;

«Об обеспечении гарантий конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления»;

«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

подавляющее большинство муниципальных образований имеет принятые и зарегистрированные уставы.

Приходится констатировать, что в сфере правового регулирования местного самоуправления все еще существует ряд нерешенных проблем. Отсутствует государственная концепция или стратегия, систематизирующая вопросы, которые должны быть законодательно урегулированы. Некоторые из уже существующих норм, касающихся организации и деятельности местного самоуправления и относящихся к различным отраслям права, несогласованы между собой. Выявлено значительное количество случаев, когда законодательными органами субъектов Российской Федерации либо не принимаются необходимые законы, либо принимаются с существенными нарушениями федерального законодательства.

Развитие местного самоуправления тормозится рядом нерешенных проблем, среди которых следует выделить финансово-экономические трудности, недостаточную развитость нормативно-правовой базы в вопросах практического функционирования муниципальных образований, а также проблемы взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления.

По Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области местного самоуправления относятся:

- принятие и изменение федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления, контроль за их соблюдением;
- обеспечение соответствия законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству;
- обеспечение гарантий осуществления предусмотренных Конституцией Российской Федерации и законами Российской Федерации обязанностей государства в области местного самоуправления;
- регулирование законами порядка передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность;
- наделение органов местного самоуправления федеральным законом отдельными полномочиями Российской Федерации, передача им материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных полномочий, контроль за их реализацией;
- установление государственных минимальных социальных стандартов;
- регулирование отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами;
- принятие федеральных программ развития местного самоуправления;
- компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти;
- регулирование и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;
- обеспечение федеральных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;
- установление федеральных гарантий избирательных прав граждан при выборах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- установление порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления;
- регулирование и установление ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов;
- осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- регулирование особенностей организации местного самоуправления в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях;
- регулирование основ муниципальной службы.

В целом задачи местного самоуправления могут быть классифицированы по порядку их возникновения на *обязательные, добровольные и делегированные*. **Обязательные** полномочия включают вопросы жизнедеятельности населения, решать которые обязательно в соответствии

с законами. Органы местного самоуправления не могут самостоятельно решать, выполнять или нет данные задачи, однако у них есть определенный выбор в том, как их решать.

Добровольные полномочия включают вопросы жизнедеятельности местного сообщества, которые оно не обязано, но может, при желании решать по собственной инициативе за счет собственных средств.

К **делегированным** полномочиям относятся государственные задачи, исполнение которых делегировано законом от вышестоящих уровней управления.

Органы государственной власти имеют право наделять своими отдельными государственными полномочиями органы местного самоуправления всех муниципальных образований, муниципальных образований определенной категории или группы, а также отдельного муниципального образования.

Делегирование государственных полномочий органам местного самоуправления представляет собой передачу органами государственной власти Российской Федерации или субъекта федерации части принадлежащих им полномочий органам местного самоуправления.

Запрещается наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями без передачи необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Не допускается Конституцией наделение органов местного самоуправления полномочиями, относящимися к исключительному ведению государственных органов власти. Не допустимо наделение органов местного самоуправления полномочиями органов судебной власти и прокуратуры, а также иными государственными полномочиями, связанными с обеспечением государственной целостности и безопасности Российской Федерации.

Органы государственной власти в целях контроля за исполнением делегированных полномочий вправе:

- запрашивать необходимую информацию от органов и должностных лиц местного самоуправления о выполнении переданных полномочий и целевом использовании средств;
- производить проверки деятельности органов местного самоуправления;
- назначать уполномоченных представителей для оперативного контроля за выполнением делегированных полномочий и за целевым использованием выделенных ресурсов;
- осуществлять методическую работу и координацию деятельности органов местного самоуправления по вопросам выполнения переданных государственных полномочий.

При утверждении бюджета уполномоченные органы местного самоуправления представляют органам государственной власти обоснование потребностей и расчет финансовых средств, необходимых для осуществления соответствующих государственных полномочий.

Совместные комиссии, комитеты, рабочие группы создаются как для организации постоянного взаимодействия, так и на определенный срок

для решения конкретных вопросов, например, для подготовки проектов договоров и соглашений и т.п.

Наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным/

Наименование органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, порядок формирования органов местного самоуправления, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, с учетом национальных, исторических и иных местных традиций.

Органы муниципального управления могут быть разделены на *исполнительные* и *представительные*.

Представительный орган играет особую роль в системе местного самоуправления. В соответствии с федеральным законодательством представительный орган наделяется полномочиями по решению ряда вопросов, которые не могут передаваться исполнительным органам власти. К исключительному ведению представительных органов местного самоуправления относятся:

1) принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

4) установление местных налогов и сборов;

5) установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;

6) контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Исполнительный орган может иметь еще более сложную организацию, в которой требуется четко установить место и функции каждой его составляющей. Орган и структурное подразделение при этом различаются в зависимости от наличия права принятия самостоятельных юридически значимых решений по вопросам, относящимся к компетенции местного самоуправления.

Применение того или иного типа организации структуры местного самоуправления зависит от множества факторов: численности населения муниципального образования, от исторических, национальных, культурных традиций, от размеров и географических особенностей территории, от объема и сложности вопросов, решаемых органами местного самоуправления, от социальной, политической, экономической ситуации в регионе и др.

ПОЛИТИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ

Политический контроль за деятельностью органов местной власти осуществляют вышестоящие органы государственной власти. Депутаты представительного органа муниципального образования также могут осуществлять контроль деятельности местной администрации и влиять на эффективность, оперативность и законность. При всенародном волеизъявлении оценку результатов деятельности местных властей выносит непосредственно население муниципального образования. Формой политического контроля являются также и процедуры отзыва отдельных выборных лиц по инициативе избирателей.

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ КОНТРОЛЬ

Особенностью административного контроля является то, что это контроль внутри самой административной системы. Существуют различные формы административного контроля. Руководители административного аппарата обязаны осуществлять надзор за действиями подчиненных на предмет законности действий, их необходимости, целесообразности и эффективности. Данная форма административного контроля включает в себя право отдавать приказы, распоряжения, предписания, право изменять или отменять решения, принятые подчиненными. Контроль вышестоящих руководителей обычно дополняется деятельностью

Правовой надзор законности деятельности внутрирайонных муниципальных образований, их союзов и целевых объединений от имени государства может осуществлять глава муниципального образования района. В этом случае вышестоящим органом государственного специального надзора деятельности указанных муниципальных образований, союзов и целевых объединений муниципальных образований является соответствующий исполнительный орган субъекта Российской Федерации, а высшим – высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации.

СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ

Судебный контроль носит дополнительный характер по отношению к административному контролю. Граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений, нарушающих права местного самоуправления. Судебный контроль необходим для того,

чтобы обезопасить граждан и юридических лиц от ошибок, от несправедливых решений административных органов.

ПУБЛИЧНЫЙ КОНТРОЛЬ

Для осуществления реального и эффективного контроля необходимо, чтобы соответствующие органы и заинтересованные лица могли легко заметить и установить незаконные или наносящие ущерб действия местных властей. Также важно, чтобы каждый мог увидеть факты неправильных действий, их причины, мотивы, цели, преследуемые представителями местных властей. Таким образом, эффективность любой системы административного контроля основывается не только на наличии определенных органов и методов контроля, но и на максимально доступном и ясном понимании гражданами и организациями действий администрации.

Под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность, осуществляемая на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. На выборные муниципальные должности действие закона об основах муниципальной службы не распространяется. К выборным муниципальным должностям относятся должности, замещаемые в результате муниципальных выборов, а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов.

Финансирование муниципальной службы осуществляется за счет средств местного бюджета. Минимально необходимые расходы муниципальных образований на муниципальную службу учитываются федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации при определении минимальных местных бюджетов.

Муниципальная служба выполняет связующую роль между государством и местным сообществом. Основная задача муниципальной службы состоит в профессиональном выполнении функции государственного управления по отношению к населению и хозяйствующим субъектам муниципального образования.

Органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации содействуют развитию местных финансов:

- регулируют отношения между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами, а также между федеральным бюджетом и местными бюджетами – в рамках федеральных целевых программ;
- участвуют в решении вопросов местного значения путем выполнения федеральных целевых программ и региональных программ;
- распределяют средства, выделяемые для финансирования федеральных целевых программ и региональных программ и иных мероприятий, между

муниципальными образованиями, осуществляют контроль за эффективным и целевым использованием этих средств;

- разрабатывают государственные минимальные социальные стандарты, устанавливают социальные нормы;

- оказывают методическую помощь органам местного самоуправления в работе по формированию и исполнению местных бюджетов;

- осуществляют контроль за соблюдением органами местного самоуправления налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации.

Государство предоставляет органам местного самоуправления определенные финансовые гарантии, необходимые для обеспечения эффективной деятельности. В целом, содержанием финансовых гарантий органам местного самоуправления является процесс формирования доходов муниципальных образований, порядок их распределения и контроль за использованием. Важнейшей гарантией является гарантия финансовой самостоятельности, проистекающая из распределения власти и полномочий в государстве.

Также для эффективного управления финансами необходимы контрольно-ревизионные органы, занимающиеся проверкой расходования бюджетных средств соответствующими бюджетными органами, а также достоверность и точность данных, предоставляемых органами финансового планирования.

Финансовое планирование подразделяется на перспективное и текущее. На стадии перспективного планирования определяются основные стратегические направления и приоритеты развития. При этом перспективные планы должны ежегодно корректироваться в соответствии с произошедшими изменениями.

Важнейшим элементом финансового управления органов местного самоуправления является бюджет. Необходимость составления местных бюджетов обусловлена наличием собственных предметов ведения, требующих осуществления хозяйственной деятельности.

Контроль, ведущийся в ходе исполнения бюджета в отношении бухгалтера, сводится к контролю его деятельности со стороны распорядителя кредитов. Данный контроль обычно осуществляется в форме еженедельного направления бухгалтером распорядителю кредитов отчета о свободных средствах в разрезе расходных статей бюджета и в форме ежемесячного баланса счетов.

Для проверки исполнения местных бюджетов органы местного самоуправления вправе привлекать аудиторов. Сведения об исполнении местного бюджета за истекший финансовый год подлежат обязательному опубликованию.

С позиции муниципального управления целесообразно также использовать классификацию доходов на постоянные и непостоянные доходы. Постоянные средства складываются из налогов и сборов, регулярно взимаемых в пользу муниципального образования, значительной части поступлений от услуг муниципальных служб, арендной платы от использования имущества,

рентных платежей за пользование недрами и природными ресурсами и др. К непостоянным средствам муниципального образования относятся заемные средства, полученные местными сообществами для финансирования инвестиционных расходов.

В бюджете средства местных сообществ классифицируются на функциональные и инвестиционные поступления. Поступления, внесенные в функциональную часть местного бюджета, направляются на покрытие соответствующих расходов функциональной части бюджета. Превышение функциональных поступлений над функциональными расходами представляет собой самостоятельный источник доходов для инвестиционной части местного бюджета. Собственно инвестиционные поступления местных бюджетов представляют собой доходы, предназначенные для финансирования капитальных вложений. Они включаются в доходы инвестиционной части местного бюджета. Инвестиционные поступления разделяются на три категории средств: отчисления с доходов функциональной части местного бюджета, займы и государственные субвенции.

Несмотря на большое число местных доходов, их, однако, нельзя считать взаимозаменяемыми. Можно выделить следующие основные принципы их использования:

- по мере возможности, для финансирования текущих расходов следует использовать налоги, поступления от платежей и лишь в отдельных случаях для капитальных затрат;

- для капитальных затрат целесообразно использовать, субсидии, займы, налоги для финансирования капитальных затрат использовать нежелательно.

При нехватке средств в фондах для финансирования всего необходимого объема чрезвычайных расходов порядок перераспределения ресурсов может вызвать множество конфликтов и споров. Возможно, выходом из положения могло бы быть заимствование необходимого объема финансовых ресурсов субъектом Федерации на рынке. Стоимость такого привлечения средств была бы ниже, чем если бы муниципалитеты осуществляли самостоятельные заимствования. Однако следует учитывать, что участие органов местного самоуправления в таких фондах может быть только добровольным.

Эффективная финансовая политика в муниципальном образовании будет затруднена, если местные органы власти не имеют возможности самостоятельного гибкого использования местных налогов. Местные налоги позволяют регулировать количество и качество предоставляемых услуг в зависимости от пожеланий местного населения, путем изменения размера поступлений, регулируя ставки налогообложения. Если местные органы власти будут рассчитывать исключительно на получение субсидий, то средства могут расходоваться неэффективно, а ответственность за некачественные услуги будет перекладываться на вышестоящие уровни власти за, якобы, недостаточное финансирование. Местные политические деятели, чиновники и избиратели обычно гораздо более осмотрительно расходуют средства, собранные на местах, нежели средства, полученные со стороны.

САМОСТОЯТЕЛЬНАЯ РАБОТА СТУДЕНТОВ

Перечень контрольных вопросов

1. Что такое государство и каковы его важнейшие черты?
2. Как можно добиться устойчивости и динамизма системы государственного управления?
3. Что понимается под организационной структурой государственного управления?
4. Каковы формы и методы государственного управления?
5. В чём заключается многообразие государственной политики?
6. На каких конституционных принципах основывается деятельность государственных органов Российской Федерации?
7. Какое место занимает президент Российской Федерации в системе разделения властей?
8. Что относится к предметам ведения Государственной Думы и Совета Федерации?
9. Что представляет собой система органов исполнительной власти?
10. Что представляет собой современное российское судоустройство?
11. Какова роль бюджета в качестве инструмента государственного регулирования экономики?
12. В чем заключаются антимонопольные меры государства?
13. Каким образом государство оказывает регулирующее воздействие на рынок труда?
14. Каковы инструменты государственного воздействия на охрану окружающей среды?
15. Каков правовой статус высшего должностного лица в различных субъектах Российской Федерации?
16. В чем заключаются особенности российского федерализма?
17. В чем заключается разнообразие в организации государственной власти в субъектах Российской Федерации?
18. Где и в каких целях осуществляется местное самоуправление и каковы его функции?
19. Каким образом органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают участие в регулировании местного самоуправления?
20. В чем заключается экономическая основа для осуществления местного самоуправления?

Примерный перечень тем рефератов и курсовых работ

1. Государственное управление как социальное явление.
2. Государство как субъект управления общественными процессами.
3. Взаимодействие государства и общества в процессе государственного управления.
4. Реализация государственной политики в процессе государственного управления.

5. Разработка и реализация государственных управленческих решений.
6. Соотношение и механизм взаимодействия государственной власти и государственного управления.
7. Организационно-функциональная структура государственного управления.
8. Правовое регулирование отношений государственного управления.
9. Система государственных органов Российской Федерации.
10. Территориальная организация государственного управления.
11. Государственная служба в системе государственного управления.
12. Государственное управление в сфере общественной жизнедеятельности.
1. Межотраслевое государственное управление.
13. Местное самоуправление в общей системе управления государством и обществом.
14. Местное самоуправление в политической системе общества.
15. Правовые основы местного самоуправления.
16. Территориальные основы местного самоуправления.
17. Компетенция и ответственность органов местного самоуправления.
18. Организационные основы местного самоуправления.

Примерный перечень вопросов к экзамену

1. Формы государственного устройства.
2. Федеральные органы государственной власти.
3. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации.
4. Суды Российской Федерации.
5. Региональные модели управления.
6. Функции местного самоуправления.
7. Государственная региональная политика.
8. Формирование и реализация государственной политики.
9. Методы государственного регулирования экономики.
10. Государственное регулирование материального производства.
11. Государственное регулирование фондового рынка.
12. Государственное регулирование денежного обращения.
13. Государственное регулирование валютного курса.
14. Государственная научная и промышленная политика.
15. Управление государственным имуществом.
16. Социальная политика государства.
17. Государственная политика в области труда и занятости.
18. Управление отраслями социальной сферы.
19. Правовые основы организации регионального управления.
20. Федеральные отношения и специфика регионального управления.
21. Формирование системы межрегиональных отношений.
22. Государственная служба и ее виды.
23. Управление государственной службой.
24. Особенности государственного устройства субъектов Российской Федерации.

25. Система органов местного самоуправления.
26. Государственные полномочия по регулированию местного самоуправления.
27. Взаимодействие государственного и муниципального управления.
28. Правовые основы муниципальной службы.
29. Организационные основы местного самоуправления.
30. Экономические основы местного самоуправления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Основная литература

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление: Организационно-функциональные вопросы: Учеб. пособие. – М.: 2000.
2. Аюпов Р.С. История государственного управления в России: Учебник для вузов по специальности «Государственное и муниципальное управление». – Уфа, 2001.
3. Государственное регулирование рыночной экономики: Учеб. пособие. – М.: Дело, 2001. (Сер. «Наука управления»).
4. Государственное регулирование рыночной экономики: Учебник / Под общ. ред. В.И. Кушлина и Н.А. Волгина. – М.: Экономика, 2001.
5. Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие для студентов вузов по экономическим специальностям / Под ред. Т.Г. Морозовой. – М.: ЮНИТИ, 2001.
6. Государственное регулирование экономики: Учеб. пособие для вузов / О.Г. Балашова, Т.П. Кормишина и др; ГУУ. – М.: ЗАО «Финстатинформ», 1999.
7. Государственное управление: основы теории и организации. Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. – М.: «Статут», 2000.
8. Зеркин Д.П. Основы теории государственного управления: Курс лекций. – М.: Тесса; – Ростов-на-Дону: МарТ, 2000.
9. История государственного управления в России: Учебник для вузов / Под ред. проф. А.Н. Марковой. – М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997.
10. Каретин В.Н. Бюджетный процесс в государственном и муниципальном управлении: Учеб. пособие. – СПб: Изд-во СПбГТУ, 1998.
11. Козбаненко В.А. Система органов государственной власти Российской Федерации. Учеб. пособие / ГУУ. – М., 2000.
12. Москвин В.Н. Имущественный менеджмент. Государственное и рыночное управление недвижимостью: Учеб. пособие. – Новосибирск, 2000.
13. Орешин В.П. Государственное регулирование национальной экономики (в вопросах и ответах): Учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2000.
14. Орешин В.П. Государственное регулирование национальной экономики: Учеб. пособие. – М.: Юристъ, 1999.
15. Пикулькин А.В. Система государственного управления: Учебник для вузов. – 2. изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ, 2000.
16. Селезнев К.В. Управление социально-экономическим развитием регионов в федеративном государстве: Учеб. пособие. – Сыктывкар, 1999.
17. Фомина В.П. Система государственного управления: Учеб. пособие. – М.: Изд-во МГОУ, 2000.
18. Чиркин В.Е. Государственное управление. Элементарный курс. – М.: Юристъ, 2001.
19. Шамхалов Ф.И. Государство и экономика. Основы взаимодействия: Учеб. пособие для студентов вузов по специальности «Менеджмент». – М.: Экономика, 2000.

20. Широков А.Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации (введение в муниципальное управление): Учеб. пособие для студентов вузов по экономическим специальностям и направлениям. – М.: Муниципальная власть, 2000.

Дополнительная литература

1. Государственное и муниципальное управление: Справочник / Под ред. Глазуновой Н.И., Забродина Ю.М., Поршнева А.Г. – М.: Магистр, 1997.
2. Елькин В.А. Государственное регулирование развития территориально-экономических систем. – Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2000.
3. Зотов В.Б. Территориальное управление: (Методология, теория, практика). Монография. – М.: «ИМ-Информ», 1998.
4. Иванов В.Н. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления. – 2. изд., перераб. и доп. – М., 2001.
5. Кочев В.А. Государственная власть в Российской Федерации: Конституционно-правовые основы корреляции. – Пермь: Изд-во Пермского ун-та, 2000.
6. Шумянкova Н.В. Муниципальное управление в России: проблемы развития. – М., 1999.

СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ

Административная юстиция – система специальных судебных и квазисудебных органов по контролю за соблюдением законности в сфере государственного управления, а также (в более узком смысле) особый процессуальный порядок рассмотрения административных дел и разрешения административно-правовых споров между гражданином или юридическим лицом, с одной стороны, и органом государственного управления – с другой. В последнем значении представляет разновидность судебной деятельности, поскольку осуществляется с соблюдением основных элементов судебного разбирательства. В ряде зарубежных стран система Административная юстиция сложилась еще во второй половине XIX в. В настоящее время ее органами являются либо специальные административные суды (Франция, ФРГ, Швейцария и др.), либо общие в сочетании с ведомственными административными судами (США, Великобритания и др.). Иногда реализуется особыми структурными подразделениями в рамках органов исполнительной власти или судов общей юрисдикции.

Администрация – составная часть управленческой деятельности, занимающаяся: выработкой корпоративной политики; координацией финансов; производством, распределением и установлением границ организации и верховного контроля администратора и т.д.

Бюрократия (от *фр.* bureaucratic < bureau бюро, канцелярия + *греч.* kratos власть, господство) – букв. господство канцелярии – 1) тип организации, для которой характерно специализированное распределение труда, четкая управленческая иерархия, правила и стандарты, показатели оценки работы, принципы найма, основывающиеся на компетенции работника; 2) орган государства, организационно оформленный в виде аппарата чиновничества.

Глава государства – высшее должностное лицо (значительно реже – коллегиальный орган), считающееся верховным представителем государства и, как правило, носителем исполнительной власти. В монархических государствах (Великобритания, Швеция, Испания, Япония) главой государства является монарх (король, император), власть которого обычно передается по наследству от одного представителя царствующего дома к другому в установленном законом порядке. В странах с республиканской формой правления глава государства – президент, который избирается либо непосредственно населением (РФ, Мексика), либо в порядке косвенных (США, Аргентина) или многостепенных (Италия, ФРГ, Индия) выборов. В президентских республиках (США, Мексика) одновременно является главой исполнительной власти. Формально почти все конституции наделяют

главу государства обширными полномочиями: он назначает главу правительства и министров, является верховным главнокомандующим вооруженными силами, имеет право помилования, право вето, награждает орденами и медалями, созывает сессии парламентов, обладает (кроме президентских республик) правом роспуска парламента (или его нижней палаты), пользуется правом законодательной инициативы (не везде) и т.д. Фактически же в парламентарных государствах все полномочия главы государства осуществляются от его имени правительством.

Глава правительства – руководитель высшего коллегиального органа исполнительной власти в государстве или его самоуправляющейся части. В странах мира глава правительства может именоваться по-разному: премьер-министр, председатель совета министров, министр-председатель, государственный министр, федеральный канцлер и т.д. Глава правительства назначается на должность главой государства; в парламентарных государствах, а также в республиках смешанного типа Главой правительства, как правило, становится либо лидер партии, одержавшей победу на парламентских выборах, либо один из лидеров партий, составляющих правительственную коалицию.

Государственная гражданская служба – вид государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях государственной гражданской службы Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации (включая нахождение в кадровом резерве и другие случаи).

Государственное управление – исследование и практика выработки и реализации государственной политики, осуществляемой в интересах общества в целом или отдельных его групп.

Государственные должности – должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий федеральных государственных органов, и должности, устанавливаемые конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов субъектов Российской Федерации

Государственный орган – это система государственных должностей, замещаемых государственными служащими.

Государственный Совет – название государственных органов различной компетенции в ряде стран. Напр., в КНР – высший орган исполнительной власти (центральное правительство); во Франции – высший орган административной юстиции; в Дании, Норвегии и ряде других стран – название исполнительного органа власти, в котором председательствует король.

Государство – 1) в теории права определенный способ организации общества, основной элемент политической системы, организация публичной политической власти, распространяющаяся на все общество, выступающая его официальным представителем и опирающаяся на средства и меры принуждения. Как управляющая обществом система обладает внутренней структурой, имеет специальные органы для реализации своих полномочий – механизм государства, его аппарат; 2) понятие, под которым в конституционном праве подразумевается совокупность официальных органов власти (правительство, парламент, суды и др.), действующих в масштабе страны или субъекта федерации (иной территориально-политической единицы) с местными агентами (представителями) этих органов (префектами, комиссарами и т.п.). 3) как субъект международного права – основной участник международных отношений. Включает как политическую организацию власти и население с определенной территорией. Основным характеризующим качеством является суверенитет.

Гражданский служащий – гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы.

Делегирование ответственности – передача подчиненным права принятия определенных решений или права на решение определенных проблем.

Делегирование полномочий – передача подчиненным власти в принятии решений и в осуществлении тех или иных действий, права использовать ресурсы организации для выполнения делегированных им задач.

Децентрализация – передача функций управления от центральных органов власти местным органам, расширение круга полномочий нижестоящих органов управления за счет вышестоящих.

Децентрализация управления – передача прав, функций и ответственности с верхних уровней управления на нижние.

Кабинет министров – название правительства в некоторых государствах.

Квалификационные требования к должностям гражданской службы – требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей

Комитет – группа внутри организации, которой делегированы полномочия какого-либо задания или комплекса заданий.

Комитет постоянный – перманентно действующая группа внутри организации, имеющая конкретную цель.

Конституция (от *лат.* *constitutio* – установление, устройство) – в материальном смысле представляет собой письменный акт, совокупность актов или конституционных обычаев, которые прежде всего провозглашают и гарантируют права и свободы человека и гражданина, а равно определяют основы общественного строя, форму правления и территориального устройства, основы организации центральных и местных органов власти, их компетенцию и взаимоотношения, государственную символику и столицу; в формальном смысле представляет собой закон или группу законов, обладающих высшей юридической силой по отношению ко всем остальным законам.

Конституционный совет – особый квазисудебный орган конституционного контроля, существующий во Франции и в ряде ее бывших колоний. Рассматривает вопрос о конституционности законов и административных актов не путем обсуждения по правилам судебной процедуры, а посредством обсуждения доклада, представленного одним членом совета по данному вопросу. Подобно Конституционному суду, формируется, как правило, на смешанных началах: часть членов назначается президентом республики, часть председателями палат парламента или другими органами.

Контроль – процесс, проверка того, как данная организация осуществляет свои цели, и корректировки ее действий, состоящий из трех этапов: постановка задач для исполнения; проверка реального исполнения задач; решение проблем, если исполнение не соответствует поставленным задачам. Является одной из функций управления.

Конфликт – отсутствие согласия между двумя или более сторонами, которые могут быть конкретными лицами или группами. Каждая сторона делает все, чтобы принята была ее точка зрения или цель, и мешает другой стороне делать тоже самое. Конфликт (*лат.* *conflictus* – столкновение) – столкновение противоположных интересов, взглядов; серьезное разногласие, спор.

Конфликт интересов – ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам

граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации

Концепция (*лат.* conceptio) – 1) система взглядов, то или иное понимание явлений, процессов; 2) единый, определяющий замысел, ведущая мысль какого-либо произведения, научного труда и т.д.

Кооперация (*лат.* cooperatio сотрудничество) – форма организации труда, при которой большое число людей совместно участвует в одном или в разных, но связанных между собой процессах труда.

Корпорация – широко распространенная в развитых странах форма организации предпринимательской деятельности, предусматривающая долевую собственность, юридический статус и сосредоточение функций управления в руках верхнего эшелона профессиональных управляющих (менеджеров), работающих по найму. Корпорации могут быть как государственными, так и частными. Юридический статус корпорации предопределяет систему налогообложения их прибылей. В отличие от партнерств и индивидуальных деловых предприятий, чьи доходы облагаются по ставке индивидуального подоходного налога, прибыли корпорации облагаются налогом на прибыль, который, как правило, отличается от подоходного налога как по величине ставок, так и по набору льгот и вычетов из налоговой базы (дохода, подлежащего налогообложению) или налоговых обязательств.

Лидер (*англ.* leader ведущий, руководитель) – глава, руководитель политической партии, профсоюза и т.д.

Личность – характеристики отдельного человека и его поведения, которые сгруппированы таким образом, что отражают уникальный характер приспособления данного лица к окружающей среде.

Личная заинтересованность гражданского служащего – возможность получения им при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для гражданского служащего, членов его семьи, а также для граждан или организаций, с которыми гражданский служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Муниципалитет – выборный орган в системе местного самоуправления.

Организация – 1) группа людей, деятельность которых сознательно координируется для достижения общей цели или целей; 2) составная часть управленческой деятельности, представляющая собой процесс, таким образом комбинирующий труд, выполняемый индивидами или группами людей, наделенных качествами, необходимыми для его выполнения, что обеспечиваются наилучшие каналы эффективного,

систематического, позитивного и скоординированного приложения знаний работников. Организация – процесс распределения работы среди сотрудников или групп сотрудников и координация их деятельности. Одной из функций управления.

Организация неформальная – группа в составе формальной организации, которая возникает спонтанно и где люди вступают во взаимодействие друг с другом достаточно регулярно. Организация неформальная – спонтанно образовавшаяся группа людей, которые вступают в регулярное взаимодействие для достижения определенной цели.

Планирование – процесс определения целей и путей их достижения. Одна из функций управления.

Профессия – основа связи индивида с другими людьми, способ его социализации, а также средство самоутверждения в обществе.

Подразделение – составная часть организации, выполняющая специфические конкретные задания и добивающиеся конкретных специфических целей в рамках организационных целей.

Политика – общие ориентиры для действий и принятия решений.

Полномочия – ограниченное право использовать ресурсы организации для выполнения делегированных задач.

Префектура – основная административно-территориальная единица в Японии.

Решение организационное – выбор, который должен сделать руководитель, чтобы выполнить обязанности, обусловленные занимаемой им должностью. Цель организационного решения -обеспечение движения к поставленным перед организацией задачам. Наиболее эффективным организационным решением является выбор, который будет реализован и внесет наибольший вклад в достижение конечной цели.

Система (*греч.* systema (целое) составленное из частей; соединение) – 1) множество закономерно связанных друг с другом элементов (предметов, явлений, взглядов и т.д.), представляющее собой определенное целостное образование, единство; 2) порядок, обусловленный планомерным, правильным расположением частей в определенной связи, строгой последовательностью действий; принятый, установившийся распорядок чего-либо; 3) форма, способ организации чего-либо; 4) совокупность хозяйственных единиц, учреждений, родственных по своим задачам и организационно объединенных в единое целое.

Система управления – состоит из субъекта и объекта управления; субъект управления – тот, кто управляет, объект – кем управляют.

Служебный контракт – соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон.

Управление – свойство систем различной природы сохранять свою целостность, структурное единство и добиваться достижения поставленных целей.

Управленческий потенциал (возможности) – объем работы, с которым может справиться общее руководство. Адекватность возможностей зависит от того, как реагирует общее руководство на возникающие проблемы. Например, при управлении по исключениям, если меняются внешние условия, требуется намного меньшее число руководителей, чем при резкой смене стратегии организации.

Цели – конкретные конечные состояния или желаемый результат, которого стремится добиться группа, работая вместе.

Федерация (от *лат.* *federatio* – объединение, союз) – форма государственного устройства, представляющая собой сложное (союзное) государство, состоящее из государственных образований, обладающих юридически определенной политической самостоятельностью. Составляющие федеративное государство образования (штаты, провинции, земли) являются субъектами федерации и имеют свое собственное административно-территориальное деление. Один из обязательных элементов федерации – двухпалатная структура федерального парламента. Как правило, члены федерации имеют свою конституцию. Различаются федерации на территориально основе (США, Австралия, Австрия, ФРГ, Аргентина, Венесуэла, Бразилия, Мексика), на национальной основе (Индия, Бельгия, Пакистан), на смешанной территориально-национальной основе (Швейцария, Канада).

Централизация – 1) сосредоточение чего-либо в одном месте, в одних руках, в одном центре; 2) условие, при котором право принимать наиболее важные решения остается за высшими уровнями управления.

Элиминировать – исключать, устранять.

Этические нормативы – система общих ценностей и правила этики, которые, по мнению организации, должны придерживаться ее работники. Разрабатываются с целью описания целей организации, создания нормальной этической атмосферы и определения этических рекомендаций в процессах принятия решения.

Этический – нравственный, относящийся к этике; соответствующий требованиям этики.

Эффективность организации – результативность организации, соотношение результатов деятельности и затраченных на их достижение трудовых и материальных ресурсов. Сущность процесса увеличения эффективности организации состоит в повышении экономических результатов на каждую единицу затрат.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Оригинал-макет издательства «Хронос-Пресс»
Техническое редактирование НИЦ ДОТ ИСГЗ

Формат 60*90/16. Бумага газетная. Гарнитура New Roman. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 4,0. Уч.-изд. л. 3,41. Тираж 500 экз. Заказ №

Научно-исследовательский центр дистанционных образовательных технологий
Института социальных и гуманитарных знаний (НИЦ ДОТ ИСГЗ)
420012, г. Казань, ул. Достоевского, д. 10.

Отпечатано в полном соответствии с качеством предоставленных материалов
в типографии ОАО «Щербинская типография».
117623, г. Москва, ул. Типографская, д. 10. Тел. 659-2327