



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
УПРАВЛЕНИЯ

Ю. В. Гимазова

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРОВ

Под общей редакцией профессора **Н. А. Омельченко**

*Рекомендовано Советом Учебно–методического
объединения по образованию в области менеджмента
в качестве учебника для студентов высших учебных
заведений, обучающихся по направлению подготовки
081100.62 «Государственное и муниципальное управление»
(квалификация (степень) «бакалавр»)*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru**

Москва ■ Юрайт ■ 2014

УДК 32
ББК 66.2я73
Г48

Автор:

Гимазова Юлия Владимировна — кандидат политических наук, доцент кафедры государственного управления и политических технологий Государственного университета управления.

Ответственный редактор:

Омельченко Николай Алексеевич — доктор исторических наук, профессор, почетный работник высшего образования РФ, заведующий кафедрой государственного управления и политических технологий Государственного университета управления, лауреат премии Правительства РФ в области образования за 2011 г.

Рецензенты:

Морозова Е. Г. — доктор политических наук, профессор кафедры политологии и политического управления РАНХиГС при Президенте РФ;

Буренко В. И. — доктор политических наук, профессор кафедры философии, культурологии и политологии Московского гуманитарного университета.

Гимазова, Ю. В.

Г48 Государственное и муниципальное управление : учебник для бакалавров / Ю. В. Гимазова ; под общ. ред. Н. А. Омельченко. — М. : Издательство Юрайт, 2014. — 453 с. — Серия : Бакалавр. Базовый курс.

ISBN 978-5-9916-3001-6

В учебнике систематически изложены теоретические аспекты и основные проблемы государственного и муниципального управления с учетом мировой практики и особенностей российской государственности. Особое внимание уделено систематизации современных научных доктрин и концепций государственного и муниципального управления, анализу и осмыслению процессов институционализации государственной власти и управления на федеральном и региональном уровнях, местного самоуправления в России.

Для слушателей бакалавриата, студентов и аспирантов, овладевающих специальностью «Государственное и муниципальное управление». Он будет также полезен для специалистов государственного и муниципального управления, государственных и муниципальных служащих, ученых и преподавателей вузов.

УДК 32
ББК 66.2я73

ISBN 978-5-9916-3001-6

© Гимазова Ю. В., 2013
© ООО «Издательство Юрайт», 2014

Оглавление

Сведения об авторе	5
Принятые сокращения	6
Предисловие	8

Раздел 1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЩЕСТВЕННО- ПОЛИТИЧЕСКОЕ ЯВЛЕНИЕ

Глава 1. Сущность и общественно-политическая природа государственного и муниципального управления ...	15
Глава 2. Анализ базовых понятий науки и практики государственного и муниципального управления	24
Глава 3. Государство как субъект управления. Государственный аппарат. Государственная служба	43
Глава 4. Гражданское общество как объект и участник публичного управления	63
Глава 5. Основы государственной политики	98
Глава 6. Разработка, реализация, мониторинг, контроль и оценка государственной политики	111
Глава 7. Эффективность и результативность государственного и муниципального управления	127
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>141</i>

Раздел 2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК НАУКА И ПРАКТИКА

Глава 8. Становление науки о государственном и муниципальном управлении: этапы и их характеристика	145
Глава 9. Общинная, хозяйственная и государственная теории местного самоуправления	152
Глава 10. Современные научные концепции государственного управления: дихотомия политики и администрирования, «new public management», «good governance»	162
Глава 11. Теоретические подходы к изучению государственного и муниципального управления	174

Глава 12. Проблемы и перспективы развития политико-административной науки в современных условиях	192
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	200

Раздел 3. ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

Глава 13. Институт главы государства в мировой и российской практике государственного управления.....	205
Глава 14. Парламент в системе государственной власти: мировой опыт и российская практика.....	233
Глава 15. Правительство и федеральные органы исполнительной власти в Российской Федерации.....	269
Глава 16. Судебная власть и правоохранительные органы России	291
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	316

Раздел 4. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 17. Регионализация как современная тенденция и новая парадигма территориального устройства государств Европы и России.....	321
Глава 18. Специфика становления и проблемы развития российского федерализма в современных условиях	334
Глава 19. Организация государственного управления в субъектах Российской Федерации	347
Глава 20. Экономическое районирование и кластеризация российских регионов.....	363
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	371

Раздел 5. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 21. Сущность, принципы, конституционно- правовой статус местного самоуправления.....	375
Глава 22. Модели организации местного самоуправления.....	390
Глава 23. Территориальные, организационные, финансово-экономические основы местного самоуправления в России	399
Глава 24. Непосредственное участие граждан в местном самоуправлении.....	434
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	443
Список источников и литературы	444
Глоссарий	445

Сведения об авторе

Гимазова Юлия Владимировна — кандидат политических наук, доцент кафедры государственного управления и политических технологий Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Государственный университет управления» (ГУУ).

Окончила Государственный университет управления в 2002 г. по специальности «Менеджер», квалификация «Государственное и муниципальное управление». В 2004 г. защитила диссертацию на соискание степени кандидата политических наук. Тема диссертационного исследования «Взаимодействие органов государственной власти и управления с негосударственными некоммерческими организациями в России».

Ю. В. Гимазова является ведущим лектором кафедры государственного управления и политических технологий по ряду базовых учебных дисциплин Федерального государственного образовательного стандарта, разработчиком оригинальных элективных курсов для студентов бакалавриата и магистратуры. Гимазова — высококлассный специалист в области взаимодействия государства и гражданского общества, автор 20 научных работ по проблематике партнерства власти, бизнеса и некоммерческих организаций.

Принятые сокращения

Нормативные правовые акты

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ)

БК РФ — Бюджетный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ

НК РФ — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 13.07.1996 № 63-ФЗ

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ

Федеральный закон № 131-ФЗ — Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Федеральный закон № 79-ФЗ — Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»

Органы власти

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации

Госдума — Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

Прочие сокращения

абз. — абзац

г. — год, город

Генпрокурор — Генеральный прокурор Российской Федерации

гл. — глава (-ы)

госаппарат — государственный аппарат

госорган — государственный орган

госсектор — государственный сектор

госслужащий — государственный служащий

госслужба — государственная служба

ЕС — Европейский союз

КНДР — Коре́йская Народно-Демократи́ческая Респу-блика

КНР — Кита́йская Наро́дная Респу́блика

НАТО — Организа́ция Североатланти́ческого догово́ра

НКО — некоммерческие организации

ООН — Организа́ция Объедине́нных На́ций

МСБ — малый и средний бизнес

п. — пункт (-ы)

подп. — подпункт (-ы)

разд. — раздел (-ы)

ред. — редакция

РСФСР — Росси́йская Советская Федера́тивная Социалисти́ческая Респу́блика

РФ — Росси́йская Федера́ция

СССР — Сою́з Советских Социалисти́ческих Респу́блик

СМИ — средства массовой информации

СНГ — Содру́жество Независимых Государств

ст. — статья (-и)

США — Соеди́ненные Штаты Аме́рики

ФРГ — Федера́тивная Респу́блика Герма́нии

ЦИК России — Центра́льная избира́тельная комиссия Росси́йской Федера́ции

ч. — часть (-и)

ЭКОСОС — Экономический и Социальный Совет ООН

Предисловие

Предлагаемый вниманию читателей учебник продолжает лучшие традиции российской науки в области систематического изложения основ государственного и муниципального управления с учетом мировой практики и особенностей национальной государственности.

Учебный курс «Государственное и муниципальное управление» относится к профессиональному циклу базовой части основной образовательной программы бакалавриата Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования (ФГОС) по направлению подготовки 081100 — «Государственное и муниципальное управление» и ориентирован на повышение гуманистической составляющей при подготовке бакалавров. Основная цель учебного курса — формирование у студентов целостного представления об основах, сущности и содержании современного государственного и муниципального управления, его субъектах и объектах, функциях, методах и технологиях властно-управляющего воздействия.

В результате освоения учебного курса студент должен:

- **знать** основные тенденции и этапы развития государственного и муниципального управления как науки и профессии; специфику системы государственной власти и управления, системы местного самоуправления, содержание основных компонентов данных сложных систем, принципы их развития и закономерности функционирования; миссию, цели, функции и ценности современного государственного и муниципального служащего; содержание мер государственного и муниципального воздействия, направленных на улучшение качества и уровня жизни населения; структуру и специфику гражданского общества как объекта, субъекта и участника публичного управления; содержание основных направлений, методов и технологий взаимодействия государства и общественности по решению общезначимых вопросов жизнедеятельности;

- **уметь** анализировать содержание научных концепций и идей о совершенствовании государственного и муниципального управления на предмет их адекватности актуальным потребностям управленческой практики; сопоставлять передовой зарубежный и российский опыт в сфере государственного и муниципального управления с целью выявления и тиражирования адекватных российской социально-политической реальности механизмов и технологий воздействия на общественно-политические процессы, явления и отношения; оценивать степень реализуемости и результативности документов и программ, определяющих стратегию модернизации государственного и муниципального управления, основные направления государственной политики в конкретной сфере; ставить цели и формулировать задачи, связанные с реализацией профессиональных функций и развитием управленческих навыков государственного или муниципального служащего; применять в своей профессиональной деятельности положения федерального и регионального законодательства, инструкции и нормативы, касающиеся вопросов реализации государственной политики;

- **владеть** категориальным аппаратом государственного и муниципального управления; результативными формами, методами и технологиями профессионального воздействия на общественно-политические явления, процессы и отношения; перспективными технологиями и навыками межсекторного взаимодействия в решении сложных общественных проблем; навыками работы с правовыми актами; оценки экономических и социальных условий осуществления государственной политики в конкретной сфере; содействия совершенствованию механизма участия гражданского общества в публичном управлении;

- **быть компетентным** в профессиональном анализе, применении современных технологий и разрешении практических задач в сфере государственного и муниципального управления, взаимодействия государства и гражданского общества.

Предлагаемый учебник состоит из пяти разделов, объединяющих 24 тесно связанных между собой темы.

Первый раздел «Государственное и муниципальное управление как общественно-политическое явление» занимает особое место в структуре предлагаемого учебника. В нем представлены основополагающие теоретические положения и научные подходы к осмыслению сущности и общественно-

исторической природы государственного и муниципального управления, проанализированы основные понятия науки и практики курса, изложены сущность, функции, принципы управления современным государством, раскрыты сущность и процесс государственной политики, без чего невозможно, по нашему мнению, успешное освоение всего учебного курса. В разделе рассматриваются также специфика и основные *проблемы становления гражданского общества*, изучается механизм взаимодействия его институтов с *органами государственной власти и управления*.

Второй раздел «Государственное и муниципальное управление как наука и практика» раскрывает содержание основных этапов становления государственного и муниципального управления в мире и России; сущность современных концепций государственного управления (дихотомия политики и администрирования, «*new public management*», «*good governance*»), а также научные доктрины местного самоуправления (общинная, хозяйственная и государственная школы); излагает теоретические подходы к исследованию государственного и муниципального управления. Также в разделе раскрыты проблемы и перспективы развития научного знания и практики государственного и муниципального управления постиндустриальным обществом, с учетом основных задач политических процессов в эпоху «постмодерна». Кроме того, в данной части учебника раскрываются сущность государственной политики, концептуализируются ее основные принципы, структурные компоненты, направления в современном государстве.

В третьем разделе — «Публичная власть в Российской Федерации: федеральный уровень» — системно изложены вопросы сущности, организации и взаимодействия институтов государственной власти Российской Федерации. В основном использован российский материал с изложением и обстоятельным анализом действующего национального законодательства, но при этом активно привлекают данные и по другим странам.

Инновационным для имеющейся тематической учебной литературы является четвертый раздел «Государственное управление в субъектах Российской Федерации». В нем излагается концепция регионализации как современной тенденции и новой парадигмы территориального устройства государств Европы и России; исследуется специфика становления и проблемы развития российского федерализма;

концептуализированы вопросы организации и практики государственного управления в субъектах РФ; выделены вопросы и новейшие тенденции экономического районирования и кластеризации российских регионов.

В пятом разделе «Местное самоуправление в системе публичной власти Российской Федерации» изложена сущность, принципы и конституционно-правовой статус местного самоуправления; систематизированы его территориальные, организационные, финансово-экономические основы, а также формы и методы непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения.

Автор учебника поставил целью *системное освещение всего спектра вопросов*, связанных с научным осмыслением, нормативно-правовым регулированием, организацией и тенденциями развития *государственного и муниципального управления*.

Работа снабжена вопросами для самопроверки, перечнем научной и специальной литературы, глоссарием.

Хочу выразить искреннюю благодарность и признательность рецензентам и коллегам за моральную поддержку и помощь в подготовке к изданию учебного пособия.

Надеюсь, что предлагаемый читателю учебник будет способствовать привлечению внимания специалистов и ученых, преподавателей вузов к тем проблемам, которые поднимаются его автором. Учебное пособие будет полезно также служащим госаппарата, специалистам и практикам государственного и муниципального управления.

*Доктор исторических наук, профессор
Н. А. Омельченко*

Раздел 1

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОБЩЕСТВЕННО- ПОЛИТИЧЕСКОЕ ЯВЛЕНИЕ



В результате изучения данной темы студент должен:

- **знать** сущность государственного и муниципального управления; содержание и соотношение базовых понятий курса: государственная власть, государственное управление, местное самоуправление, муниципальное управление, администрирование, государственный менеджмент, публичное управление; основные тенденции развития науки и практики государственного и муниципального управления в условиях постмодерна; основные подходы к определению гражданского общества, его сущность, принципы и элементы структуризации; сущность, принципы, модели и этапы государственной политики;
 - **уметь** выявлять основные этапы генезиса государственного управления как общественно-исторического явления; находить результативные способы и технологии взаимодействия государственного и муниципального сектора с институтами гражданского общества;
 - **владеть** навыками адекватного использования научной терминологии в процессе профессиональной управленческой деятельности; перспективными технологиями межсекторного партнерства в социально-политической сфере.
-

Глава 1

СУЩНОСТЬ И ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ ПРИРОДА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Управление является необходимым компонентом окружающего нас мира и представляет собой воздействие субъекта (того, кто управляет) на объект (того, кем управляют), вызывающее изменение состояния последнего. Трудно сказать, когда впервые появился термин «управление», однако сегодня он употребляется практически повсеместно, идет ли речь о работе инженера, воздействии на коллектив людей или даже взаимотяготении планет Солнечной системы. Однако далеко не все действия, события, состояния могут называться управлением. В связи с этим, приступая к осмыслению сущности государственного и муниципального управления, необходимо сначала уяснить смысл и значение термина «управление».

Кибернетика как профильная наука об управлении понимает под данной категорией *целенаправленное воздействие субъекта на объект при получении непрерывной обратной связи*.

Кибернетика — это наука об общих принципах и закономерностях управления и передачи информации в механических, биологических и социальных системах.

Данное определение содержит **сущностные признаки управления**, отличающие его от иных видов деятельности:

- 1) *целеполагание* — способность и возможность субъекта ставить четкие, реалистичные, достижимые, релевантные состоянию объекта управления цели своего воздействия. Очевидно, что только подконтрольные людям явления окружающего мира являются объектами управления. В то же время не все цели могут быть достигнуты в результате

управления, а нередко применяемые меры приводят к нежелательным для субъекта управления последствиям. Последнее означает, что воздействие не достигло желаемой цели.

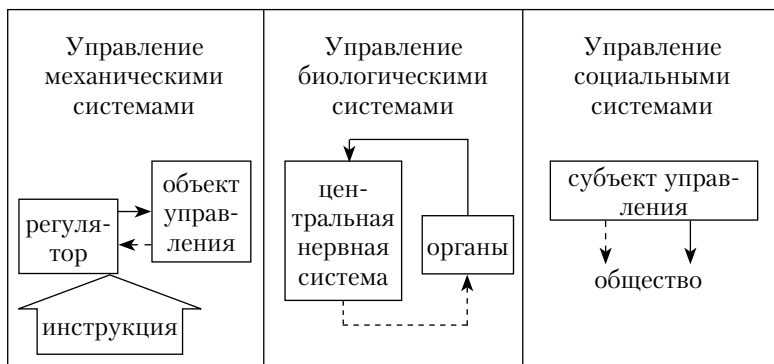
В настоящее время целеполагание является предметом пристального изучения ряда специальных отраслей научного знания (стратегический менеджмент, теория принятия решений, маркетинг и т.д.), благодаря чему совершенствуются существующие и разрабатываются новые формы, методы и технологии выявления, постановки, реализации целей и контроля за их достижением;

2) *получение обратной связи* — своеобразное воздействие объекта на управляющий субъект. Обратные связи очень важно учитывать, особенно если речь идет о социальной материи. Примерами такого воздействия могут выступать: общественное мнение, протестные митинги в ответ на непопулярное решение власти, требования избирателей лишить депутатского мандата народного избранника, который потерял их доверие. Таким образом, активизация обратных связей меняет местами субъект и объект управления.

Государственное и муниципальное управление — это один из видов управления вообще. Следовательно, ему свойственны все перечисленные выше признаки субъектно-объектного воздействия.

Специфика государственного и муниципального управления обусловлена главным образом тем, что *объектом* такого воздействия является *общество*, которое признается кибернетикой наиболее сложной и наименее предсказуемой субстанцией.

Действительно, в механической (например, автомат) либо биологической материи (живой организм) субъект управления отделен от объекта и потому не испытывает на себе последствий собственного воздействия. Общество, напротив, является той внешней средой для государственного управления, полностью обособиться от которой госорганам и чиновникам невозможно. Так, госслужащий одновременно выполняет несколько социальных ролей, являясь, например, отцом многодетного семейства и членом клуба собаководов. К тому же множественность, разноплановость и неустойчивость взаимосвязей внутри социальных классов, групп и индивидов, составляющих современное сообщество, делает последнее самым «капризным» объектом воздействия, траекторию развития которого всего труднее предугадать (рис. 1).



Условные обозначения: —> — сигналы управления (импульсы управления)
 -----> — обратная связь

Рис. 1. Модели управления механическими, биологическими и социальными системами

Функциональный, организационный, технологический арсенал государственного и муниципального управления непрерывно пополняется, совершенствуется в соответствии с постоянно возрастающими общественными потребностями. Вот почему, воздействуя на общество, государственное и муниципальное управление в то же время опосредованно влияет на самое себя, испытывая на себе последствия собственного управления (к примеру, в правовом государстве действие закона, разработанного исполнительной властью, распространяется и на его авторов).

В то же время государственное и муниципальное управление неверно отождествлять с управлением обществом. Социальное управление шире, поскольку:

1) его субъектами, помимо государства и его институтов, могут быть политические партии, группы давления, группы интересов, средства массовой коммуникации, формальные и неформальные лидеры и т.д.;

2) арсенал методов воздействия на общество отличен от того инструментария, которым располагает государство. С одной стороны, в процессе общественного управления могут использоваться как формально-правовые, так и психологические, морально-этические, харизматические средства влияния (например, воздействие неформального харизматического лидера на коллектив). С другой стороны,

в отличие от государственного управления, которое обычно осуществляется «сверху вниз», командным путем, субъект общественного воздействия гораздо чаще и эффективнее реализует «горизонтальные» средства, методы, приемы управления, и его воздействие на практике часто реализуется как *взаимодействие*, предполагающее статусно равные, партнерские отношения с объектом. Таково, например, управление корпорацией, где каждый член совета директоров обладает равными правами, что обуславливает использование методов группового принятия решений;

3) субъект государственного управления, за исключением полисных демократий и малых самоуправляемых общностей, дистанцирован от внешней среды институционально, функционально, культурно-этически в гораздо большей мере, чем субъект социального управления. Рост численности населения, развитие отношений между социальными классами, группами, общностями, появление все новых социальных интересов и потребностей неизбежно ведет к постепенному переходу на государственном уровне от простых форм самоуправления к более сложным методам и технологиям воздействия, где участие граждан сводится к делегированию своих представителей в органы власти. Из истории мировой государственности известно, что прямая демократия возможна и результативна лишь в малых общностях, которые насчитывают не более полутора тысяч человек (первобытная община, древнегреческий город — полис, местная коммуна). К тому же специфика управленческого труда бюрократии, а главное, ее функциональная близость к государственным ресурсам неизбежно приводят к ее обособлению от остального общества, появлению собственных целей, интересов, ценностей, субкультуры.

Таким образом, государственное и муниципальное управление — это особый вид общественного управления, который отличается: *спектром субъектов воздействия, особым инструментарием влияния, высокой степенью автономии от окружающего социума.*

Тем не менее государственное и муниципальное управление *связано с обществом генетически*. Оно зародилось и развивалось в соответствии с традициями и потребностями конкретного социума в конкретную историческую эпоху. Общество, специфика его генезиса, традиции и потребности, степень и характер дифференциации по социально-экономическому, культурному, религиозному признакам — пре-

допределяют особенности, уровень комплексности, а также темп и характер развития системы управления. Вот почему для государственного и муниципального управления общество — это не только объект воздействия, но источник и ресурс совершенствования.

Логика социально-исторического развития свидетельствует, что именно *изменение общества* вызывало необходимость *количественных и качественных преобразований системы управления им*.

Так, первые ростки и протоинституты государственного управления можно заметить еще в период расцвета патриархальной (семейной) общины, управление которой осуществлял глава семьи — «старший», наиболее опытный мужчина рода, который сначала избирался, а в более поздние этапы развития родовой общины наследовал статус ее главы. Регулирование внутрисемейных отношений (а патриархальная семья достигала 100 и более человек) можно, с известной долей условности, считать первой в истории человечества общественно-управленческой деятельностью. Не случайно великие философы Древнего мира Конфуций и Аристотель, определив государство как «разросшуюся семью», выявили соответствующий данному социальному устройству *патриархальный тип управления*. Его характерными признаками являются: четкая иерархия соподчиненности по родовому признаку, сосредоточение всех функций управления у старшего в роду, отсутствие дифференциации функций управления, наличие совещательного органа при главе общины (совета старейшин).

Качественный скачок в генезисе прототипов государственного управления как общественного явления произошел в период смены патриархального общинного уклада *соседскими отношениями*. В это время происходила постепенная замена связей, основанных на родстве, территориальными отношениями, отмирала коллективная и утверждалась частная собственность на землю и средства производства, взаимодействие между семьями существенно усложнялось в силу различия способности, умения, трудолюбия и характера хозяйственной, а позднее и производственной деятельности. Вызванное этими факторами усложнение социальной структуры потребовало соответствующих изменений в регулировании отношений между семьями внутри соседской общины, усложнения функций управления, обусловило различия в структуре управленческой «надстройки». Таким

образом, именно соседская община стала «базисом» для развития государственного управления в современном восприятии этого явления.

Вместе с тем различные типы соседских общин предопределили различные модели управления ими. В зависимости от *типа общины* (азиатская, античная или германская) в системе управления ею различным образом комбинировались и соотносились коллективное представительное (совет старейшин) и частное (вождь, правитель) начала, да и сами члены общины имели различный статус и, соответственно, располагали неодинаковыми правами участия в осуществлении власти.

Так, в *азиатской общине*, где собственность на землю была преимущественно общей, а надел каждой семьи представлял неотъемлемую принадлежность общины, *личностное начало в управлении безусловно преобладало над коллективистским* в повседневной жизнедеятельности. Такого рода общинная организация опиралась на большой удельный вес коллективного труда, соединение ремесла и земледелия в рамках общины, слабость либо отсутствие разделения труда между разными общинами.

Античная община, в отличие от азиатской, предполагала такую организацию, при которой предпосылкой для присвоения земли продолжало оставаться членство в общине, но каждый член общины уже стал частным собственником обрабатываемого надела. Используемая для общих потребностей общинная (государственная) собственность отделена здесь от частной собственности. Гарантией сохранения античной общины служило *равенство входивших в нее свободных граждан*, самостоятельно обеспечивавших свое существование.

Германская община преуспела дальше античной в укреплении семейно-индивидуального крестьянского хозяйства как основной производственной ячейки. В германской общине *коллективная собственность — лишь дополнение к собственности отдельных домохозяйств*. Если в античной общине существование индивида как частного собственника было обусловлено его членством в общине (полисе, государстве), то в германской форме, напротив, наличие самой общины обусловлено потребностями семейно-индивидуального хозяйства.

Помимо указанных, значимую роль в становлении и развитии управления соседской общиной играл *религиозный фактор*. Религия будучи, по словам С. Хантингтона¹,

¹ Хантингтон Сэмюэл Филлипс (1927—2008) — американский социолог и политолог, автор концепции этнокультурного разделения цивилизаций, изложенной в книге «Столкновение цивилизаций» (1993).

«куколкой» цивилизации, всегда являлась духовной опорой государственной власти. В период расцвета религии как регулятора общественных отношений ее носители оказывали решающее влияние на распределение власти в обществе и характер ее осуществления. Достаточно вспомнить беспределность политической власти римских пап над королями стран Западной Европы в Средние века (период расцвета католицизма). Сегодня несмотря на общую для всех немусульманских стран тенденцию снижения регулятивной роли религии в обществе, конфессиональный фактор все еще находит отражение в традициях, обычаях, менталитете народа и, соответственно, влияет на субкультуру государственного управления.

До сих пор значимым остается религиозный фактор в управлении большинством мусульманских стран, где политики активно разыгрывают «религиозную карту» в государственно-идеологических целях. Это объясняется тем, что ислам, являясь наиболее молодой из великих мировых религий, не потерял своего мощного нравственно-регулятивного потенциала.

Значимость религиозного фактора в управлении государством осмысливалась философами средневековой Европы Ф. Аквинским и А. Блаженным. Пристальное внимание проблематике взаимодействия светской и церковной власти в государстве уделялось практически всеми мыслителями Востока. В русской философии идея полифонии православной церкви и царской власти являлась одной из центральных дискуссионных тем общественно-политической мысли, была основой «государственной идеи» славянофилов и позднее евразийцев. Все это обилие концепций о роли и месте религии в государственном управлении составляет багаж *теологической теории* происхождения власти.

Таким образом, экономические, социальные, культурные отношения внутри каждого из указанных типов обществ предопределили специфику управления ими. Все это позволяет выявить три модификации управления этими протогосударствами по отношению «коллективное — частное» в социальной, экономической, культурной сферах жизнедеятельности общества:

1) *восточная деспотическая* модель (отсутствие частной собственности на средства производства, преобладание личного начала над коллективистским в управлении);

2) *античная демократия* (сосуществование личной и коллективной собственности на средства производства, гармония личностного и коллективистского начал в управлении, наличие для граждан морально-этической обязанности участвовать в управлении государством);

3) *западноевропейская демократия* (приоритет частной собственности над коллективной, преобладание личностного начала над коллективистским в политике, экономике, культуре).

Как известно, античная демократическая модель не получила распространения в мире, и большая часть обществ в дальнейшем своем развитии следовала либо «восточноазиатскому», либо «западноевропейскому» типу государственного управления.

Конечно, представленные выше модели не исчерпывают всего многообразия государственно-управленческой практики, поскольку в каждой конкретной стране управление приспосабливалось к уникальным географическим, климатическим, геополитическим условиям, впитывало в свою субкультуру элементы национальных верований, традиций, обычаев, менталитета. Характер и стиль государственного управления, по меткому выражению В. О. Ключевского¹, определялся не простым сложением вышеуказанных факторов, а их взаимодействием².

В рамках российской государственности элементы *общинно-договорного управления*, сохранившиеся еще со времен Киевской Руси, причудливо переплелись с традициями *восточно-азиатского деспотизма*, привнесенными монголо-татарским игом, а не имеющих аналогов в *мировой государственно-политической практике* союз *церковной и светской власти* в свое время служил весьма эффективным источником и ресурсом легитимности судьбоносных политических решений (например, восстановление русской государственности после Смуты путем легитимации царской династии Романовых).

¹ **Ключевский Василий Осипович** (1841–1911) — виднейший русский историк, автор фундаментальных трудов об истории российской государственности; ординарный профессор Московского университета; ординарный академик Императорской Санкт-Петербургской Академии наук по истории и древностям русским, председатель Императорского Общества истории и древностей российских при Московском университете, тайный советник.

² См.: *Ключевский В. О. О государственности в России.* М. : Мысль, 2003.

Соответственно, и социально-политическая мысль, пытаясь выявить и объяснить общее и особенное в национальном государственном управлении, приспосабливалась к этой специфике. Вот почему на более поздних этапах развития государственности, когда религия перестала играть решающую роль в регулировании социальных отношений, в одних странах получили широкое распространение и были в той или иной мере внедрены в политическую практику либеральные доктрины государства, а в других государствах с так называемой незападной политической ментальностью, официально признавших себя демократическими и правовыми, либеральные ценности так и не прижились в управленческой практике, уступив место более консервативным идеалам общественного устройства.

Российская государственно-политическая мысль, по свидетельству историографов, отличалась отсутствием единого ценностного, идеологического фундамента государственного строительства. Этот *идейно-культурный раскол*, по словам К. Н. Леонтьева¹, препятствовал становлению традиций национальной государственности, ее политической стабилизации, а значит, существенно затруднял подлинно реформаторские преобразования в России.

Идейный спектр партий, представленных в государственных думах Российской Империи первого и второго созывов (1906—1908 гг.) отличался не просто альтернативными политическими взглядами, а радикальной, непримиримой атомизированностью. Подобная идеологическая беспочвенность была свойственна политической элите России в период коллапса СССР, когда «команда» М. С. Горбачева предлагала концепции эволюционного преобразования СССР в духе социал-демократической идеологии, а идеологические противники «союзной» политической элиты придерживались ультралиберальных воззрений.

Все это свидетельствует об общественно-исторической природе государственного и муниципального управления и предопределяет необходимость учета национальных, культурно-исторических традиций при его научном исследовании и осуществлении в каждой конкретной стране.

¹ **Леонтьев Константин Николаевич** (1831—1891) — известный русский мыслитель религиозно-консервативного направления, философ, писатель, литературный критик, славянофил.

Глава 2

АНАЛИЗ БАЗОВЫХ ПОНЯТИЙ НАУКИ И ПРАКТИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Фундаментальным термином науки о государственном управлении является категория *государственная власть*¹.

Государственная власть — официально установленное, юридически закрепленное право, возможность и способность субъекта воздействовать на объект государственного управления.

Почему и при каких обстоятельствах появилось данное *право воздействовать*, кем и когда оно было установлено и закреплено, насколько оно легитимизировано обществом — на эти и другие вопросы, связанные с природой, генезисом и перспективами государственной власти в обществе, пытались ответить представители общественно-исторической мысли еще со времен Древнего мира. В результате появилось множество различных научно-философских концепций о государственной власти, известных в современной политологии как теории происхождения государства.

Сегодня на вопросы, связанные с проблематикой власти, пытается ответить *кратология* (от греч. *kratos* — власть и *logos* — слово, мысль) — специальная подотрасль политического знания, претендующая на научную автономию².

Государственная власть отличается от иных видов власти по следующим *критериям*: субъекты, источники и ресурсы, характер осуществления, пределы распространения. В каж-

¹ Учитывая задачи дисциплины «Государственное и муниципальное управление», в данном разделе учебника рассматривается специфика государственной власти, приводятся ее виды и дается их сравнительная характеристика.

² См.: *Халипов В. Ф.* Наука о власти. Кратология — наука о власти. М. : Магистр, 2002.