

УДК 351/354(075.8)
ББК 67.401(0)я73-1+63.3(2)64-33я73-1
М92

Рецензенты:

доктор политических наук, профессор *А.И. Соловьев*;
доктор юридических наук, профессор *И.Г. Шаблинский*;

Главный редактор издательства
кандидат юридических наук,
доктор экономических наук *Н.Д. Эриашвили*

Мухаев, Рашид Тазитдинович.

М92 Система государственного и муниципального управления: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственные и муниципальные финансы» (080504), «Юриспруденция» (030501), «Политология» (030201) / Р.Т. Мухаев. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.— 575 с.

ISBN 5-238-01117-2

Агентство СІР РГБ

Учебник, написанный в соответствии с требованиями Государственного образовательного стандарта, раскрывает основные категории и проблемные комплексы курса. Излагаются теория и практика государственного управления в США, Великобритании, Франции, Германии, Италии, Японии, Китая и России, выявлены специфика и механизмы функционирования административной системы различных стран в контексте сравнительного анализа. Государственное и муниципальное управление интерпретируется как система принятия и реализации властных решений на разных уровнях, приобретающая структурную, организационную и процедурную специфику, обусловленную страновыми различиями культурных принципов и стереотипов организационного поведения.

Для студентов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление», «Юриспруденция», «Политология» и «Международные отношения», аспирантов и преподавателей в области управления и государственной службы, а также управленцев-практиков, политических и государственных деятелей.

ББК 67.401(0)я73-1+63.3(2)64-33я73-1

ISBN 5-238-01117-2

© Р.Т. Мухаев, 2007

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2007

Воспроизведение всей книги или любой ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в Интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.

• • • •

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
Раздел I. ВВЕДЕНИЕ В ТЕОРИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	5
Тема 1. ПРЕДМЕТ И МЕТОД ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	8
1.1. Понятия «руководство» и «управление». Соотношение теории государственного управления и политической науки	9
1.2. Соотношение понятий «государственное управление», «исполнительная власть» и «административная власть»	12
1.3. Что изучает теория государственного управления: точки зрения на предмет	17
1.3.1. Западные теории административно-государственного управления	18
1.3.2. Незападные интерпретации административной деятельности	21
1.4. Методология теории государственного управления	23
1.4.1. Системный подход	24
1.4.2. Структурно-функциональный подход	26
1.4.3. Институционализм и неoinституционализм	27
1.4.4. Рыночный подход	29
1.4.5. Ситуационный подход	31
1.4.6. Сетевой подход	32
1.4.7. Синергетический подход	34
1.5. Основные категории науки государственного управления	37
1.5.1. Категории «управление» и «государство»	38
1.6. Муниципальное управление: отличительные черты и признаки	41
1.7. Теория государственного управления как самостоятельный комплекс знаний	45
1.7.1. Объект анализа — управляющее воздействие	46

1.7.2. Предмет теории государственного управления	47
1.7.3. Теория государственного управления и административное право	48
Тема 2. ПРЕДЫСТОРИЯ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	51
2.1. Древний Восток: истоки управленческой мысли	51
2.2. Античная мысль об управлении	53
2.3. Управленческая мысль Средневековья и Возрождения	56
2.3.1. Лидерская концепция управления Н. Макиавелли	56
2.4. Управленческие идеи Нового времени	59
2.4.1. Правовые концепции управления	59
2.4.2. Волюнтаристские теории управления	62
2.5. Новейшая история управленческой мысли	65
2.5.1. Теория рациональной бюрократии Макса Вебера	66
2.5.2. Теория «административной эффективности» Вудро Вильсона	67
2.6. Этапы развития государственного управления как науки	69
Тема 3. ОСНОВНЫЕ ПАРАДИГМЫ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	73
3.1. Административная (классическая) школа	73
3.2. Школа человеческих отношений	76
3.3. Эмпирическая школа	78
3.4. Школа социальных систем	80
3.5. Сетевая концепция управления. Теория политических сетей	82
3.5.1. Понятие «политические сети»	85
3.5.2. Политизация государственного управления	86
3.6. Школа поведенческих наук в управлении. Теория рационального выбора	90
Раздел II. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ — ПОЛИТИЧЕСКОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ	93
Тема 4. ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ	96
4.1. Правительственные учреждения: кто принимает решения?	96
4.2. В чьих интересах принимаются решения? Идеология власти	97

4.3. Конституция — процедурные аспекты управления	99
4.3.1. Конституция: понятие, форма, внесение поправок	99
4.3.2. Конституция и процесс принятия решения	102
4.4. Законодательные органы в механизме государственного управления	104
4.4.1. Функции и типы законодательных органов	105
4.4.2. Структура и порядок работы законодательных органов	108
4.5. Политические исполнительные органы: классификация и функции	110
4.5.1. Роль кабинета министров	114
4.5.2. Функции исполнительной власти	116
4.5.3. Рекрутирование элит	118
4.6. Государственная администрация (бюрократия)	119
4.6.1. Функции административных органов государства	121
4.6.2. Бюрократия как форма организации	122
4.7. Судебная власть и ее функции	126
4.8. Взаимодействие правительственных учреждений в механизме государственного управления	127
4.8.1. Функциональное разделение правительственных полномочий	127
4.8.2. Территориальное распределение правительственных полномочий	130
4.8.3. Способы ограничения исполнительной власти	132
Тема 5. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА	137
5.1. Государственная политика и ее модели	137
5.2. Виды государственной политики	141
5.2.1. Экономическая политика	141
5.2.2. Социальная политика	142
5.2.3. Культурная (символическая) политика	149
5.3. Критерии оценивания государственной политики	150
Тема 6. ГОСУДАРСТВЕННОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ	154
6.1. Обособление административной деятельности в структуре государственного управления	154
6.2. Публичная администрация: атрибутивные признаки и отличительные черты	156
6.3. Публичная администрация: принципы организации и деятельности	160
6.4. Основные направления современных административных реформ	164

**Тема 7. АДМИНИСТРАТИВНАЯ СИСТЕМА
(институциональный, функциональный
и организационный анализ) 169**

- 7.1. Современные административные системы: страновые различия 169
- 7.2. Централизованная публичная администрация 171
 - 7.2.1. Аппарат правительства 171
 - 7.2.2. Министерства 177
 - 7.2.3. Ведомства 189
- 7.3. Функциональная децентрализованная администрация 192
 - 7.3.1. Децентрализованные учреждения: статус, структура, функции 192

Тема 8. СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ 203

- 8.1. Местное самоуправление в структуре публичного управления 203
- 8.2. Модели взаимоотношения государственной и муниципальной власти 204
- 8.3. Органы местного самоуправления: классификация 207
- 8.4. Компетенция местного самоуправления 211
- 8.5. Системы местного самоуправления 216

**Раздел III. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
В ВЕДУЩИХ СТРАНАХ МИРА 219**

**Тема 9. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ
ВЕЛИКОБРИТАНИИ 222**

- 9.1. Британская модель государственного управления: специфика и механизм 222
- 9.2. Высшие органы власти и их роль в государственном управлении 226
 - 9.2.1. Монарх — глава государства 226
 - 9.2.2. Британский парламент 229
 - 9.2.3. Центральные органы исполнительной власти 239
 - 9.2.4. Делегированное законодательство 245
 - 9.2.5. Административная юстиция 247
 - 9.2.6. Судебная и правовая системы 248
- 9.3. Региональное и местное управление 252
 - 9.3.1. Региональное управление 252
 - 9.3.2. Местное управление 254

9.4. Государственная служба	258
9.4.1. Реформы системы гражданской службы в XIX—XX вв.	259
9.4.2. Правовой статус и классификация гражданских служащих	263
9.4.3. Институт омбудсмена	268
Тема 10. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ США	270
10.1. Американская модель государственного управления: структура и механизм	270
10.2. Высшие органы власти и их роль в государственном управлении	275
10.2.1. Конгресс США и его полномочия	275
10.2.2. Президент США	283
10.2.3. Вице-президент	290
10.2.4. Администрация Президента США	291
10.2.5. Центральная правительственная администрация	292
10.2.6. Судебная система	296
10.2.7. Правовая система США	299
10.3. Региональное и местное управление	301
10.3.1. Система органов управления штатами	302
10.3.2. Местное самоуправление	307
10.4. Государственная служба	309
Тема 11. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ФРАНЦИИ	313
11.1. Французская модель государственного управления: структура и механизм	313
11.2. Высшие органы власти и их роль в государственном управлении	315
11.2.1. Центральные органы исполнительной власти	315
11.2.2. Законодательная власть	326
11.2.3. Судебная система	332
11.3. Публичная администрация: структура и механизм функционирования	337
11.3.1. Государственная администрация: уровни и структура	337
11.3.2. Территориальные коллективы	345
11.3.3. Функциональная администрация	347
11.4. Государственная служба	348
11.4.1. Категории и карьера служащих	349
11.4.2. Права и обязанности служащих	353

Тема 12. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГЕРМАНИИ	356
12.1. «Боннская модель» государственного управления	356
12.2. Высшие органы власти и их роль в государственном управлении	358
12.2.1. Парламент: структура и полномочия	358
12.2.2. Центральные органы исполнительной власти	362
12.3. Публичная администрация	369
12.3.1. Федеральная и региональная администрация	369
12.3.2. Немецкая бюрократия и ее партизация	371
12.4. Публичная служба	373
12.5. Региональное управление	377
12.6. Местное управление и самоуправление	381
12.6.1. Четыре модели общины	382
12.6.2. Коммунальная реформа	383
Тема 13. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ИТАЛИИ	390
13.1. Итальянская модель государственного управления: структура и механизм	390
13.2. Высшие органы власти и их роль в государственном управлении	394
13.2.1. Парламент: структура и порядок формирования, полномочия	394
13.2.2. Организация работы парламента и его руководящие органы	398
13.2.3. Центральные органы исполнительной власти	402
13.2.4. Вспомогательные органы	410
13.2.5. Судебная система	412
13.3. Местное управление	416
13.3.1. Политико-административное устройство	416
13.3.2. Региональное управление	417
13.4. Государственная служба	421
13.4.1. Реформа государственной службы	422
13.4.2. Подготовка государственных служащих. Администра- тивная юстиция	426
13.4.3. Магистратура	427
Тема 14. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЯПОНИИ	430
14.1. Тенденции развития системы государственного управления	430

14.2. Высшие органы власти в государственном управлении	433
14.2.1. Парламент: структура и функции	433
14.2.2. Император	437
14.2.3. Кабинет министров	439
14.2.4. Вспомогательные органы правительства	441
14.3. Судебная система	443
14.4. Административная система Японии	444
14.4.1. Тенденция развития системы государственного управления	444
14.4.2. Административные реформы	446
14.4.3. Канцелярия кабинета	447
14.5. Государственная служба	449
14.5.1. Категории госслужащих и особенности госслужбы	449
14.5.2. Механизм принятия управленческих решений	457
14.6. Местное самоуправление	459
14.6.1. Принципы и уровни местного самоуправления	460
14.6.2. Полномочия местных органов	462
Тема 15. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ КИТАЯ	465
15.1. Партийно-государственная модель управления	465
15.2. Высшие органы власти в системе государственного управления	469
15.2.1. Законодательная власть	470
15.2.2. Центральные органы исполнительной власти	473
15.2.3. Судебная власть	480
15.3. Региональное управление	481
15.3.1. Административная автономия	484
15.3.2. Местное самоуправление	486
15.4. Доминирование партии в механизме управления	487
Раздел IV. СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ: ИСТОРИЯ, ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА	491
Тема 16. УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ МЫСЛЬ РОССИИ	495
16.1. Концепции исполнительной власти в России в досоветский период	495
16.1.1. Правовая модель управления М.М. Сперанского	496
16.1.2. Модель государственного управления Д.И. Менделеева	499
16.2. Теории местного самоуправления в России	502

Тема 17. ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ	511
17.1. Система государственного управления Российской империи в XIX в.	511
17.2. Советская модель исполнительной власти в России	530
Тема 18. СОВРЕМЕННАЯ РОССИЙСКАЯ МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	533
18.1. Высшие органы власти и их роль в государственном управлении	535
18.1.1. Законодательная власть	535
18.1.2. Центральные органы исполнительной власти	537
18.1.3. Судебная власть	540
18.1.4. Административная реформа	541
18.2. Политико-территориальная структура государственного управления в Российской Федерации	543
18.3. Государственная служба	546
18.4. Современное состояние местного самоуправления в России	554
18.5. Государственная политика в области развития местного самоуправления	562
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	566