

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

Р е ц е н з е н т ы:

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

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*,
кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор,
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

Мухаев, Рашид Тазитдинович.

М92 Система государственного и муниципального управления: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Государственные и муниципальные финансы», «Юриспруденция», «Политология» / Р.Т. Мухаев. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. — 687 с.

ISBN 978-5-238-01733-4

Агентство СІР РГБ

В учебнике раскрыты основные категории и проблемные комплексы курса. Изложены теория и практика государственного управления в США, Великобритании, Франции, Германии, Италии, Японии, Китае и России. В контексте сравнительного анализа рассматриваются специфика и механизмы функционирования административной системы различных стран. 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 специальностям «Государственное и муниципальное управление», «Юриспруденция», «Политология» и «Международные отношения», аспирантов, преподавателей, специалистов государственной и муниципальной службы, а также политических и государственных деятелей.

ББК 67.401(0)я73-1+63.3(2)64-33я73-1

ISBN 978-5-238-01733-4

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2007, 2010

Принадлежит исключительное право на использование и распространение издания (ФЗ № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г.).

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.

© Оформление «ЮНИТИ-ДАНА», 2010

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 неоинституционализм	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. Волонтаристские 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

6.5. Концепции предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы (зарубежный опыт)	169
Тема 7. Административная система (институциональный, функциональный и организационный анализ)	173
7.1. Современные административные системы: страновые различия	173
7.2. Централизованная публичная администрация	175
7.2.1. Аппарат правительства	175
7.2.2. Министерства	181
7.2.3. Ведомства	193
7.3. Функциональная децентрализованная администрация	196
7.3.1. Децентрализованные учреждения: статус, структура, функции	196
Тема 8. Система муниципального управления	207
8.1. Местное самоуправление в структуре публичного управления	207
8.2. Модели взаимоотношения государственной и муниципальной власти	208
8.3. Органы местного самоуправления: классификация	211
8.4. Компетенция органов местного самоуправления	215
8.5. Системы местного самоуправления	220
Раздел III. Система государственного и муниципального управления в ведущих странах мира	223
Тема 9. Система государственного и муниципального управления Великобритании	226
9.1. Британская модель государственного управления: специфика и механизм	226
9.2. Политическое управление: место и роль высших органов власти в механизме принятия решений	230
9.2.1. Монарх — глава государства	230
9.2.2. Британский парламент	233
9.2.3. Центральные органы исполнительной власти	243
9.2.4. Делегированное законодательство	249
9.2.5. Административная юстиция	251
9.2.6. Судебная и правовая системы	252

9.3. Региональное и местное управление	256
9.3.1. Региональное управление	256
9.3.2. Местное управление	258
9.4. Государственная служба	262
9.4.1. Реформы системы гражданской службы в XIX—XX вв.	263
9.4.2. Правовой статус и классификация гражданских служащих	268
9.4.3. Институт омбудсмана	272
Тема 10. Система государственного и муниципального управления США	274
10.1. Американская модель государственного управления: структура и механизм	274
10.2. Политическое управление: место и роль высших органов власти в принятии решений	279
10.2.1. Конгресс США и его полномочия	279
10.2.2. Президент США	287
10.2.3. Вице-президент	294
10.2.4. Администрация Президента США	295
10.2.5. Центральная правительственная администрация	296
10.2.6. Судебная система	300
10.2.7. Правовая система США	303
10.3. Региональное и местное управление	305
10.3.1. Система органов управления штатами	306
10.3.2. Местное самоуправление	311
10.4. Государственная служба	313
Тема 11. Система государственного и муниципального управления Франции	317
11.1. Французская модель государственного управления: специфика, структура и механизм	319
11.2. Политическое управление: место и роль высших органов государственной власти в механизме принятия решений	333
11.2.1. Центральные органы исполнительной власти	333
11.2.2. Законодательная власть	344
11.2.3. Судебная система	351
11.3. Административная система Франции: специфика, структура, механизм функционирования	356
11.3.1. Государственная администрация: уровни, структура, полномочия	361
11.3.2. Формы подготовки и механизм принятия правительственных решений	374
11.3.3. Региональное и местное управление	375
11.3.4. Реформа административной системы Франции	381

11.4. Государственная служба	384
11.4.1. Институт государственной службы во Франции: доктрина, истоки и современность	384
11.4.2. Чиновник и категории государственных служащих	391
11.4.3. Карьера чиновника: отбор и этапы прохождения службы	394
11.4.4. Правовой статус французских чиновников	402
Тема 12. Система государственного и муниципального управления Германии	408
12.1. «Боннская модель» государственного управления	408
12.2. Политическое управление: место и роль высших органов власти в принятии решений	410
12.2.1. Парламент: структура и полномочия	410
12.2.2. Центральные органы исполнительной власти	414
12.3. Публичная администрация	421
12.3.1. Федеральная и региональная администрация	421
12.3.2. Немецкая бюрократия и ее партизация	423
12.4. Публичная служба	425
12.5. Региональное управление	429
12.6. Местное управление и самоуправление	433
12.6.1. Четыре модели общины	434
12.6.2. Коммунальная реформа	435
Тема 13. Система государственного и муниципального управления Италии	442
13.1. Итальянская модель государственного управления: структура и механизм	442
13.2. Политическое управление: место и роль высших органов власти в принятии решений	446
13.2.1. Парламент: структура и порядок формирования, полномочия	446
13.2.2. Организация работы парламента и его руководящие органы	450
13.2.3. Центральные органы исполнительной власти	454
13.2.4. Вспомогательные органы	461
13.2.5. Судебная система	464
13.3. Местное управление	467
13.3.1. Политико-административное устройство	468
13.3.2. Региональное управление	469
13.4. Государственная служба	473
13.4.1. Реформа государственной службы	474
13.4.2. Подготовка государственных служащих. Административная юстиция	478
13.4.3. Магистратура	479

Тема 14. Система государственного и муниципального управления Японии	482
14.1. Японская модель государственного управления	484
14.2. Политическое управление: место и роль высших органов государственной власти в механизме принятия решений	500
14.2.1. Парламент: структура и функции	501
14.2.2. Император	507
14.2.3. Центральные органы исполнительной власти. Кабинет министров	508
14.2.4. Вспомогательные органы правительства	511
14.3. Судебная система	512
14.4. Административная система Японии	514
14.4.1. Специфика административной системы в Японии	514
14.4.2. Система государственного управления: уровни и структура	518
14.4.3. Механизм принятия управленческих решений: принципы и технологии	528
14.4.4. Национальная специфика административной реформы в Японии: прагматизм, концептуальность, традиционализм	533
14.5. Местное самоуправление и управление	536
14.5.1. Структура и полномочия органов местного самоуправления	537
14.6. Государственная служба	541
14.6.1. Институт государственной службы: история возникновения и современное состояние	542
14.6.2. Структура бюрократии и категории государственных служащих	550
14.6.3. Карьера чиновника	552
14.6.4. Правовой статус государственных служащих	555
Тема 15. Система государственного и муниципального управления Китая	559
15.1. Партийно-государственная модель управления	559
15.2. Политическое управление: место и роль высших органов власти в принятии решений	563
15.2.1. Законодательная власть	564
15.2.2. Центральные органы исполнительной власти	567
15.2.3. Судебная власть	574
15.3. Региональное управление	576
15.3.1. Административная автономия	578
15.3.2. Местное самоуправление	580
15.4. Доминирование партии в механизме управления	581

Раздел IV. Система государственного и муниципального управления России: история, теория, практика	585
Тема 16. Управленческая мысль в России	589
16.1. Концепции исполнительной власти в России в досоветский период	589
16.1.1. Правовая модель управления М.М. Сперанского	590
16.1.2. Модель государственного управления Д.И. Менделеева	593
16.2. Теории местного самоуправления в России	596
Тема 17. Эволюция государственного и муниципального управления в России	605
17.1. Система государственного управления Российской империи в XIX в.	605
17.2. Советская модель исполнительной власти в России	624
Тема 18. Современная российская модель государственного управления	627
18.1. Политическое управление: место и роль высших органов власти в принятии решений	629
18.1.1. Законодательная власть	629
18.1.2. Центральные органы исполнительной власти	631
18.1.3. Судебная власть	634
18.1.4. Административная реформа	635
18.2. Политико-территориальная структура государственного управления в Российской Федерации	638
18.3. Государственная служба	642
18.3.1. Доктрина и принципы государственной службы РФ	642
18.3.2. Карьера государственного служащего	647
18.3.3. Координация деятельности по реализации задач государственной службы	655
18.3.4. Борьба с коррупцией	656
18.4. Современное состояние местного самоуправления в России	665
18.5. Государственная политика в области развития местного самоуправления	673
Заключение	678