

Министерство науки и высшего образования РФ  
Филиал Федерального государственного бюджетного образовательного  
учреждения высшего образования  
«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
в г. Тихорецке

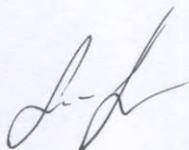
Кафедра экономики и менеджмента

**КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА**

по дисциплине «Основы государственного и муниципального управления»

Вариант 1

Выполнил студент  
гр. 20-ЗГМУ



А.В. Астанова

Проверил канд. экон. наук



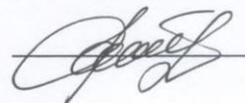
А.В. Алексеев

Дата защиты 09.06.2022

рег.№ 1

Оценка удовлет

от 06.06.2022 г.



г. Тихорецк

2021 – 2022 уч. год

## СОДЕРЖАНИЕ

1 Понятие и сущность государственного и муниципального управления... 3	3
2 Принципы, признаки государственного управления.....12	12
Список использованных источников.....24	24

## **1 Понятие и сущность государственного и муниципального управления**

Октябрьская революция в 1917 года радикально изменила систему государственного и муниципального управления в России. В развитии российского государственного управления в советский период (октябрь 1917 года – октябрь 1993 год) можно выделить несколько форм организации государственной власти. Они принципиально отличались от либеральных моделей, поскольку опирались на иные идеологические основания: классовый характер Советского государства и единство системы власти. Первоначальное управление исходило из доктрины полновластия Советов, а позже – опиралось на теорию разделения функций государственной власти при сохранении ее единства.

При этом исполнительная власть не была признана в качестве самостоятельной. Это произошло позже и было связано с теорией разделения ветвей государственной власти, которая юридически была закреплена лишь в Конституции Российской Федерации 1993 года [1].

Одним из видов социального управления выступает государственное управление. Субъектом управления в данном случае является государство в лице уполномоченных органов публичной власти. Они определяют правила поведения (деятельности) объектов управления и использует меры принуждения для обеспечения их соблюдения.

Большинство ученых справедливо определяют государственное управление как подзаконное исполнительно-распорядительное государственно-властное воздействие, как вид государственной деятельности, связанной с реализацией исполнительной государственной власти.

Государственное управление в широком смысле слова (управление делами государства) осуществляют все органы государственной власти. Это

управление реализуется в следующих видах деятельности: законодательной, исполнительной и правосудия. Хотя все эти виды деятельности направлены на осуществление единых задач и функций государства, каждая из них обладает определенными особенностями, обусловленными разделением труда между органами государства.

Но наиболее распространенным является понятие государственного управления в узком смысле слова как исполнительной и распорядительной деятельности органов исполнительной власти, осуществляемой на основании и во исполнение законов, для выполнения возложенных на них задач, функций и полномочий [9].

Муниципальное управление представляет собой целостную систему общественных отношений, связанных с территориальной самоорганизацией населения, самостоятельно решающего вопроса местного значения, вопросы устройства и функционирования муниципальной власти.

Муниципальное управление осуществляется в пределах муниципального образования (городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией и т.д.), где имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

В широком смысле слова, муниципальное управление – это деятельность выборных и других ОМСУ по управлению муниципальной собственностью, объектами муниципального хозяйства, формированию и исполнению местного бюджета, а также иной их деятельностью, направленной на обеспечение жизнедеятельности населения.

Таким образом, муниципальное управление – это целый комплекс экономических, социальных и правовых воздействий на муниципальное образование, направленных на повышение его экономического благосостояния. Местные администрации вправе самостоятельно определять цели и задачи развития территории, не противоречащие федеральному законодательству [9].

Важнейшим институтом, гарантирующим реализацию обязательств, которые берут на себя взаимодействующие индивиды и организации, является государство. Государство способно обеспечить правовой порядок, без которого невозможно согласование противоречивых интересов групп и индивидов. Основной функцией государства во все времена было обеспечение баланса интересов различных социальных групп, поэтому цели государственных органов и способы их достижения в конечном счете определяются интересами индивидов и формируются в ходе их взаимодействия. Государственное управление выступает как механизм, с помощью которого государство на практике проводит политику по сглаживанию разного рода противоречий (индивидуальных, групповых, национальных, территориальных, классовых и т. п.) и удовлетворению интересов общества и его различных групп. Этот механизм включает различные этапы административной подготовки и реализации необходимых управленческих решений и социальных программ, посредством которых происходит координация и осуществление политики государства [3].

В демократическом государстве, чтобы управлять общественными отношениями и процессами, направлять и регулировать их, необходимо иметь на то правовые основания. Более того, управление в таком государстве осуществляется в тех пределах, которые установлены для него законом. Следовательно, формы, методы и способы, используемые в сфере государственного и муниципального управления, должны опираться на предусмотренные законом правовые нормы, установки и ограничения. При этом очень важно, чтобы сфера государственного и муниципального управления регулировалась законами и подзаконными актами, принятыми демократическим путем.

Исходя из того, что государство по своей природе есть аппарат принуждения и даже насилия, обладающий в пределах страны высшей силовой мощью, некоторые утверждают, что государство управляет, опираясь на право сильного, которому никто не способен противостоять.

Однако подобные суждения, несмотря на их распространенность, нельзя признать обоснованным, тем более, если они произносятся в стране, стремящейся к демократической модели государственного управления.

Многие не без оснований считают, что государством должны править законы, и государственная жизнь должна складываться в соответствии с этими законами, а не сообразно «понятиям» отдельных лиц, вне зависимости от того, какое положение они занимают. Так, Платон утверждал: «Я вижу близкую гибель того государства, где закон не имеет силы и находится под чьей-либо властью. Там же, где закон – владыка над правителями, а они – его рабы, я усматриваю спасение государства и все блага, какие только могут даровать государством боги» [5].

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:

– 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 тоже время не все цели могут быть достигнуты в результате управления, а нередко применяемые меры приводят к нежелательным для субъекта управления последствиями. 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 достижениями,

– 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 поэтому 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.

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 самого себя, испытывая на себе последствия собственного управления.

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

- 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.,

- арсенал методов воздействия на общество отличен от того инструментария, который 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,

- субъект государственного управления, за исключением полисных

демократий и малых самоуправляемых общностей, дистанцирован во внешней среде 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 к конкретную историческую эпоху. Общество, специфика его генезиса, традиции и потребности, степень и характер дифференциации по социально-экономическому, культурному, религиозному признакам – предопределяет особенности, уровень сложности, а также темп и характер развития системы управления.

В более узком понимании государственное управление рассматривается с точки зрения эффективности его

организации, результативности администрирования, рациональности институтов и функций исполнительной власти. Такой подход к оценке качества не лишен социально-экономической подоплеки и в то же время в большей степени отвечает потребностям совершенствования управления и может дать информацию для выработки конкретных мероприятий по политико-административному реформированию [3].

Изучение государственного управления обычно включает три основные области:

- социально-экономическая, политическая и культурная сфера жизни общества,
- организационная структура системы государственного управления, взаимосвязь между органами государственной власти,
- внутренняя организация и функционирование органов государственного управления, организация государственной службы.

Теория государственного и муниципального управления – междисциплинарная наука, тесно связанная с различными гуманитарными дисциплинами. Это обусловлено тем, что объектом управления является человеческое общество, которое представляет собой сложную систему, а управление вообще и государственное управление в частности встроены в механизмы, обеспечивающие устойчивое взаимодействие образующих эту систему подсистем и элементов, а также многообразных взаимосвязей между ними [7].

Государственное управление обладает рядом специфических свойств и признаков, выделяющих его среди других видов управленческой деятельности. Прежде всего государственное управление распространено на все общество и все сферы общественной жизни – экономическую, политическую, социальную, духовную – и связано с выработкой механизмов регулирования отношений между отдельными индивидами, малыми и большими социальными группами, и удовлетворением их многообразных материальных и духовных потребностей. Государство вырабатывает общие

нормы, регулирующие поведение людей во всех сферах общественной жизни, и обеспечивает их выполнение, однако при этом многие социальные процессы (например, рождение и воспитание детей) находятся под ограниченным воздействием государства, а некоторые – вне государственного воздействия [6].

Таким образом, государство посредством функционирования своего аппарата (включающего государственную и муниципальную службы) придает десяткам миллионов индивидуальных усилий людей возможную целенаправленность, согласованность и позитивную результативность. Российской Федерации нужно сильное государство, способное обеспечить в обществе, с одной стороны, свободу, многообразие взглядов и политических сил, широкое самоуправление, а с другой – общественный порядок на местах, безопасность, надлежащую кооперацию труда, правовое урегулирование общественных связей, соблюдение законов.

## 2 Принципы, признаки государственного управления

Задача государственного устройства, построения эффективной системы управления является первоочередной задачей любой власти. Сегодня мы являемся невольными свидетелями длительного и болезненного периода реформирования государственного переустройства России, поиска эффективных форм структуры власти. Основы нового государственного устройства России были заложены в новой Конституции Российской Федерации. Структура органов и институтов управления, разграничение полномочий между ними регламентируется соответствующим законодательством. Однако несмотря на все видимые предпринимаемые усилия, эффективность государственной власти в России оставляет желать лучшего. Негативные тенденции в развитии государства (катастрофический спад промышленного производства, снижение качества жизни, демографический кризис, значительная территория государства), имеющие место глобальные тенденции движения эффективной системы управления государством и ее совершенствования жизненно необходимой для России на ближайший период [10].

При этом национальное государство и в XXI в. По-прежнему остается самым универсальным механизмом организации и регуляции совместной деятельности людей, важнейшим фактором социального прогресса. Государство призвано выражать общезначимые потребности своих граждан, согласовывая нарастающее многообразие интересов индивидов, групп, социальных общностей (этносов, наций). Свои функции государство осуществляет через систему административно-государственного управления – властный механизм реализации общественных запросов. Кризис публичного управления, прежде всего, связан с кризисом концепции и методологии административного государства, уже неспособных сформулировать стратегию успешного функционирования системы

государственного администрирования в качественно новых условиях постмодерна. Теория государственного управления, призванная распознавать новую реальность и конструировать модели государственного управления, сама нуждается в переосмыслении и инвентаризации своего теоретического арсенала и инструментария [7].

Слово «принцип» в оригинале на латинском языке (*principium*) означает, в частности, «первопричина, первоисточник, ...основа, основоположение». По определению, принципы государственного управления – это научно обоснованные и законодательно закрепленные положения, в соответствии с которыми государственное управление строится, функционирует и развивается как система. Существует несколько вариантов систематизации принципов.

Принципы государственного управления – это основоположные идеи, научные положения данного вида государственной деятельности.

Некоторые авторы отмечают, что принципы государственного управления – это его позитивные закономерности, познанные наукой и практикой и охарактеризованные в соответствующих понятиях [7].

В административно-правовой науке нет единого мнения по поводу их классификации на группы и виды. В частности, выделяют такие группы принципов государственного управления [8]:

а) социально-политические (демократизм, участие населения в управленческой деятельности государства; равноправие лиц разных национальностей; равенство всех перед законом; законность; гласность и учет общественного мнения; объективность). Эта группа принципов характеризуется тем, что она распространяется на все сферы управленческой деятельности, а сами принципы закрепляются, как правило, в Конституции РФ Конституция РФ от 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ и от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) [1],

б) организационные принципы построения аппарата государственного

управления (отраслевой, функциональный, территориальный). Они являются базой для определения и распределения компетенции между органами государственного управления, создавая, таким образом, единый механизм государственного управления, который должен функционировать эффективно, не допуская параллелизма и дублирования,

в) организационные принципы функционирования (деятельности) аппарата государственного управления (нормативность деятельности, единоначалие, коллегиальность, деление управленческой работы, ответственность за принятые решения, оперативная самостоятельность). Данная группа принципов направлена на определение содержания деятельности конкретных органов государственного управления, обеспечение действенности управленческих процедур, эффективность управленческих решений.

Так, известный российский ученый в области теории государственного управления Григорий Атаманчук выделяет три основания для систематизации и называет соответствующие им принципы. Первое основание учитывает универсальные закономерности, отношения и взаимосвязи. Они содержатся в таких общесистемных принципах, как объективность, демократизм, правовая упорядоченность, законность, федерализм, разделение власти, публичность. Второе основание систематизации учитывает тот факт, что в таких группах элементов государственного управления, как цели, функции, структура, процесс (их принято идентифицировать как онтологические), действуют свои специфические закономерности, отношения и взаимосвязи. В комплексе они определяют «возможности и содержание действия», а также «различные структуры (комбинации элементов) с совершенно разной социальной ролью в общественной жизнедеятельности».

Принципы, относящиеся ко второму основанию, называются структурными. В зависимости от выделенной группы элементов они делятся на подгруппы: структурно-целевые, структурно-функциональные,

структурно-организационные и структурно-процессуальные. В третью группу объединяются специализированные принципы, характеризующие «своеобразные, порой уникальные закономерности, отношения и взаимосвязи организации тех или иных управленческих элементов». В качестве примеров такого рода принципов можно назвать принципы государственной службы, административного процесса, управления персоналом и т.п.

Наряду с делением принципов на группы наиболее часто предлагается их классификация на виды, а именно [5]:

а) общесистемные: объективности государственного управления; демократизма государственного управления; правовой упорядоченности государственного управления; законности государственного управления; разделения власти в государственном управлении; публичности государственного управления,

б) структурно-целевые: согласованности между собой целей государственного управления по основным параметрам; взаимодополняемости целей, при которой одна цель содействует другой; подчиненности частных, локальных целей общим целям государственного управления,

в) структурно-функциональные: дифференциации и фиксирования функций путем издания правовых норм и закрепления управленческих функций в компетенции органов государственного управления; концентрации, которая обуславливает необходимость предоставления определенному органу таких управленческих функций, чтобы его государственно-управленческое влияние действительно широко и прочно направляло, организовывало и регулировало объекты управления; комбинирования, направленной на то, чтобы определенная совокупность управленческих функций разных субъектов управления не допускала дублирования и параллельности; достаточного разнообразия, которое требует, чтобы управленческие функции относительно того или иного

объекта управления по количеству и содержанию соответствовали разным управленческим запросам последнего; соответствия управленческого влияния реальным требованиям и запросам объектов управления,

г) структурно-организационные: единства системы государственной власти, которая обеспечивает целостность, согласованность и действенность государственно-управленческих процессов; территориально-отраслевой, обуславливающий зависимость организационных структур от территории, отрасли производства и услуг, сферы общественной жизни; разнообразия организационных связей, которые раскрывают вертикальные и горизонтальные организационные взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления в системе государственного управления; объединения коллегиальности и единоначалия, обусловленной спецификой организационного построения и порядком деятельности органов государственного управления,

д) структурно-процессуальные: соответствия элементов (методов, форм, стадий) управленческой деятельности органов государственного управления их функциям; конкретизации управленческой деятельности и личной ответственности за ее результаты; стимулирования рациональной и эффективной управленческой деятельности.

Следуя другой систематизации, приведенной в работе авторитетного специалиста по государственному управлению – Евгения Охотского, принципы подразделяются на три группы: общие, специальные и частные. В общих принципах заключена сущностно-содержательная и (или) целевая направленность государственного управления. К ним относятся принципы системности, объективности, демократизма, оптимальности, информационной достаточности, стимулирования и некоторые другие. Общие принципы разделяются на социально-ценностные и социально-функциональные.

На основе специальных принципов осуществляется организационно-распорядительская и административно-управленческая деятельность в

органах государственного и муниципального управления. К ним относятся такие принципы, как иерархичность, оптимальное сочетание централизации и децентрализации (а также единоначалия и коллегиальности), единство распорядительства, делегирование полномочий, персональная ответственность [8].

Частные принципы характеризуют фундаментальные основы построения, функционирования и развития конкретных подсистем государственного управления. Данные принципы нередко закрепляются в законодательстве. Например, применительно к системе государственной службы РФ в Федеральном законе от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» зафиксированы следующие принципы: федерализм, законность, приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты, равный доступ граждан к государственной службе, единство правовых и организационных основ государственной службы, предполагающее законодательное закрепление единого подхода к организации государственной службы, взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы, открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, объективное информирование общества о деятельности государственных служащих, профессионализм и компетентность государственных служащих; защита государственных служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность как государственных органов и должностных лиц, так и физических и юридических лиц. Заметим, что федерализм здесь включен для обеспечения единства системы государственной службы и соблюдения конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ [2].

Идеальной моделью государственного управления являются принципы так называемого «хорошего» или «качественного» государственного

управления, определяющие институты и процессы, свободные реализовать политику по улаживанию разного рода противоречий (индивидуальных, групповых, национальных, территориальных, классовых и т.п.) и удовлетворению материальных, социальных, культурных потребностей разных групп населения. Один из вариантов определения «качественного» государственного управления включает реализацию пяти требований:

- должна быть четко обозначенная государственная стратегия, определяющим факторами которой являются общественные цели и задачи,

- в системе государственного управления, включающей множество подсистем, необходим центр управления – выборное государственное должностное лицо (президент, губернатор, мэр и т.д.) с четкими и достаточными полномочиями, а также с соответствующей ответственностью и подотчетность электорату,

- на каждом уровне управления (федеральном, региональном, местном, отраслевом, организационном) необходимо обеспечить: четкое разделение заданий и функций, справедливое распределение ресурсов в соответствии с принятыми в обществе ценностями, структурное взаимодействие для осуществления деятельности, компетентное лидерство и внутреннюю координацию,

- для осуществления стратегии должны быть образованы и разработаны соответствующие ей методы организации, которые следует подвергать непрерывному пересмотру с учетом опыта, изменений, потребностью и научных данных,

- необходимо обеспечить всеобъемлющие средства взаимодействия – каналы коммуникации, которые содействуют пониманию и координации работы [4].

Государственное управление с юридической точки зрения – это достаточно сложная система правовых отношений, складывающихся между государством и обществом, органами государственной власти и гражданами, должностными лицами, государственными служащими и населением.

Именно эта система правоотношений в данном случае нас интересует в первую очередь, ибо говорить о правовом обеспечении сферы государственного и муниципального управления вне исследования правовых государственно-управленческих отношений невозможно.

Вместе с тем современная управленческая практика широко использует инструментарий и других, негуманитарных наук (например, кибернетики, высшей и прикладной математики, статистики, информатики). Все это позволяет заключить, что государственное и муниципальное управление – это и синтетическая наука, находящаяся на перекрестке большинства современных научных областей, и обширная управленческая практика, требующая осмысления и познания, и, наконец, сфера искусства, всегда уникальная, требующая нетривиальных, эвристических методов и интуиции для принятия и реализации политических и административных решений [3].

Государственное и муниципальное управление касается всех людей, пронизывает все сферы жизнедеятельности современного общества, вот почему его проблемами занимается почти все гуманитарные науки.

Государственное управление представляет собой внешнее проявление, форму реализации исполнительной власти. Оно представляет процесс властного воздействия государства в лице уполномоченных им органов управления на поведение субъектов общественных отношений с целью его упорядочения и имеет отличительные признаки по Ю.А. Тихомирову:

- непрерывный и оперативный характер деятельности,
- выполнение специализированных функций, требующих определенных управленческих технологий,
- установление специальных управленческих режимов (налогового, таможенного и др.),
- осуществление подзаконного распорядительного регулирования;
- подзаконный характер деятельности,
- использование властных полномочий,
- наличие иерархически построенного аппарата управления с

подчинением нижестоящих органов вышестоящим,

– осуществление управления профессиональным персоналом в лице государственных служащих,

– возможность применения государственными служащими административного усмотрения [9].

В то же время в научной литературе, посвященной государственному и муниципальному управлению, выделяют следующие признаки государственного управления [6]:

– государственное управление представляет собой особый вид деятельности по осуществлению государственной исполнительной власти, которая отличается от деятельности по реализации законодательной и представительной власти по форме, методам и содержанию. Государственное управление – это исполнительно-распорядительная деятельность по применению законов и иных (подзаконных) нормативных правовых актов,

– государственное управление наряду с правоприменением осуществляет административное правотворчество (правоустановление). Правотворческая деятельность заключается в том, что органы государственного управления в пределах своей компетенции самостоятельно разрабатывают и утверждают обязательные для других субъектов права (объектов управления) правила поведения, контролируют соблюдение этих правил и самостоятельно осуществляют административную юрисдикцию (правоохранительную деятельность),

– государственное управление осуществляется везде, где возникает необходимость в обеспечении исполнения законодательных актов, а также защиты прав и свобод граждан (признак всеобщности). Государственное управление осуществляется в важнейших сферах жизнедеятельности государства и общества – хозяйственно-экономическое строительство, социально-культурная и административно-политическая сферы (признак масштабности). Государственное управление распространяется не только на принадлежащие государству объекты, но и на негосударственные

коммерческие и некоммерческие организации; в последнем случае имеет место государственное регулирование посредством управленческих регулятивных и контрольно-надзорных процедур,

– государственное управление – это непрерывная, постоянная и планомерная деятельность, основанная на объективных закономерностях функционирования исполнительной власти и направленная на обеспечение государственных интересов, прав и свобод граждан, общественного порядка и безопасности. В процессе государственного управления решаются задачи, осуществляются функции государства и обеспечиваются как интересы государства, так и конституционные права и свободы граждан,

– государственное управление осуществляется специальными органами государственной исполнительной власти, которые создаются государством, как на уровне Российской Федерации, так и в субъектах Российской Федерации и образуют систему органов государственного управления. Действуя по поручению и от имени государства и реализуя функции государственного управления, эти органы наделяются полномочиями государственно-властного характера и действуют в пределах компетенции, установленной для них нормативными правовыми актами,

– государственное управление отвечает принципу законности, т.е. деятельность органов исполнительной власти основывается на положениях и требованиях федеральных законов и законодательных актов субъектов Российской Федерации. Эта деятельность не должна противоречить и подзаконным нормативным правовым актам, изданным самими органами государственного управления. Иными словами, управленческая деятельность осуществляется органами только в пределах предоставленных им полномочий и компетенции. Иногда государственное управление определяется как «бюрократическое управление» (при этом исключается известное отрицательное значение этого термина), т.е. такое управление, которое «должно следовать детально разработанным правилам и предписаниям, установленным властью вышестоящего органа. Обязанность

бюрократа – выполнять то, что велят ему эти правила и предписания. Его свобода действовать в соответствии с собственными убеждениями ограничена». Вместе с тем известная свобода действий необходима и для «бюрократа»; государственные служащие (должностные лица) могут осуществлять управление по своему усмотрению,

– государственное управление строится на основе вертикальных (субординационных, иерархичных) и горизонтальных связей и отношений. В большей мере распространены вертикальные отношения, т. е. отношения строгого подчинения административной и дисциплинарной власти субъектов управления. В последние годы появились новые формы организации – горизонтальные отношения, основанные на равенстве субъектов управления. В данном случае можно говорить о перераспределении полномочий между органами исполнительной власти, заключении административных договоров,

– государственное управление основывается на принципе организационности, т. е. для него характерно многообразие организационных форм, совокупность которых обеспечивает целенаправленное, устойчивое функционирование всего управленческого механизма. Организационная деятельность органов государственного управления включает исполнение как внешних, так и внутренних административных функций. Внутриорганизационная деятельность осуществляется также законодательными органами, судами, прокуратурой, создавая при этом необходимые условия для реализации непосредственных функций самих этих органов (законотворчество, правосудие, осуществление прокурорского надзора). Органы исполнительной власти сочетают внутреннее управление (создание структуры органа управления, подготовка квалифицированных служащих, т. е. самоорганизация) с внешним управлением, т.е. осуществлением соответствующим субъектом управления функций внешнего характера и воздействия на объекты управления [4],

– государственное управление реализует полномочия юрисдикционного характера, т.е. обеспечивает административный

(внесудебный) порядок осуществления органами исполнительной власти так называемого «принуждающего» управления (например, наложение административных взысканий, применение мер предупреждения или пресечения).

Таким образом, орган государственного и муниципального управления – это учреждение в структуре государства в установленном порядке образование, имеющее собственную компетенцию и наделенное властными полномочиями по осуществлению определенного вида государственно-управленческой деятельности, характеризующееся целями, задачами, функциями, структурными особенностями, формами и методами деятельности.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1 Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СПС «КонсультантПлюс».

2 Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

3 Васильев В.П. Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2022. – 325 с.

4 Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: учебник для академического бакалавриата. – М.: Юрайт, 2021. – 453 с.

5 Купряшин Г.Л. Основы государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2020. – 500 с.

6 Меньшикова Г.А. Основы государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов. – М.: Юрайт, 2021. – 340 с.

7 Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления в 2 т.: учебник для вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. – Т. 1. – М.: Юрайт, 2022. – 299 с.

8 Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления: учебник для академического бакалавриата. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2021. – 891 с.

9 Осейчук В.И. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов. – М.: Юрайт, 2021. – 269 с.

10 Попова Н.Ф. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов. – М.: Юрайт, 2022. – 239 с.