

Глазунова Н. И.

Система государственного и муниципального управления: учеб. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. — 640 с.

*Впервые в учебной специальной литературе государственное и муниципальное управление проанализировано как архисложное, но целостное системное явление, рассмотрены историческая ретроспектива отношений государственной власти, ее субъектов с органами и субъектами местного управления и самоуправления, эволюция государственной управленческой мысли, основных научных школ и концепций местного самоуправления, его место в системе государственно-управляющего воздействия. Раскрыты методология организации и модификации современной трехуровневой публичной власти и многоуровневого государственного и муниципального управления, распределения между ними компетенции, функций и ответственности, обоснована модель качественного состояния и взаимодействия государственного и муниципального управления на основе реализации политико-правовых и административных реформ, обусловленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».*

*Материал учебника соответствует учебной дисциплине «Система государственного и муниципального управления» — базовой дидактической единице государственного образовательного стандарта по специальности «Государственное и муниципальное управление».*

*Для студентов, аспирантов и преподавателей вузов, научных и практических работников сферы государственного и муниципального управления.*

## Содержание

### Предисловие

#### Раздел I. ИСТОРИЯ ВОПРОСА. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ВЛАСТЬ И МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ (САМОУПРАВЛЕНИЕ): РЕТРОСПЕКТИВА ОТНОШЕНИЙ

Тема вводная. Государственное управление и муниципальное управление:  
содержание и соотношение понятий (методология изучения)

1. Признаки, общие для государственного и муниципального управления
2. Черты, специфические для государственного и муниципального управления
3. Социальные основы государственного управления и местного самоуправления
4. Организационно-управленческие основы государства и местного сообщества как субъектов управления

#### Тема 1. Киевская Русь IX—XIII вв

- 1.1. Зарождение древнерусской государственности и управления.  
Геоэтнополитические особенности
- 1.2. Введение христианства на Руси. Роль православной церкви в управлении
- 1.3. Порядок княжеского владения Русской землей
- 1.4. Новгород и политика суверенизации его территории
- 1.5. «Русская Правда» как памятник древнерусской кодификации
- 1.6. Зарождение национального самосознания и политико-правовой мысли
- 1.7. Общий вывод

Вопросы для размышления и самоконтроля

2. Власть и общество в Московском государстве
  - 2.1. Образование Московского государства
  - 2.2. Социально-политические отношения в Московском государстве

- 2.3. Централизация власти и управления
- 2.4. Реформирование местного управления. Земская и губная реформы Ивана IV
- 2.5. Опричнина, или демония власти Ивана IV
- 2.6. Смута, ее причины и последствия
- 2.7. Принятие Соборного уложения 1649 г. и изменение правового основания отношений в обществе
- 2.8. Общий вывод

Вопросы для размышления и самоконтроля

Тема 3. Политико-административные реформы Петровской эпохи как первая волна модернизации России

- 3.1. Новые принципы государственного строительства
- 3.2. Попытка организации самоуправления в городах и губерниях
- 3.3. Первый опыт подготовки государственных служащих
- 3.4. Социальные последствия первой волны модернизации в России.
- 3.5. Общий вывод

Вопросы для размышления и самоконтроля

Тема 4. Изменения в политике власти, управлении в центре и на местах, в обществе в период реформ Екатерины II

- 4.1. Политика «просвещенного» абсолютизма
- 4.2. Централизация и унификация органов государственного и местного управления
- 4.3. Реформа полиции и ее роль в новой организации местного управления
- 4.4. Социальные изменения в обществе как результат реформ
- 4.5. Попытки Екатерины II привлечь к самоуправлению дворянство и жителей городов

Вопросы для размышления и самоконтроля

Тема 5. Великие реформы 60—70 годов XIX в., не ставшие альтернативой революциям

- 5.1. Ситуация в стране накануне реформ Александра II
  - 5.2. Крестьянская реформа. Лаборатория подготовки и принятия государственных решений
  - 5.3. Реформа местного управления
  - 5.4. О роли земств словами очевидцев
  - 5.5. Реформа управления в городах
  - 5.6. Значение реформ 60—70-х годов XIX в. и их влияние на отношения государственной власти с обществом, его институтами и организациями
- Вопросы для размышления и самоконтроля

Тема 6. Власть и общество в революциях начала XX в. в России: разрыв отношений

- 6.1. Общество России начала XX в
  - 6.2. Верховная власть: жесткая прямолинейная стратегия и зигзагообразная тактика в отношениях с социальными группами, земскими учреждениями и общественными организациями
  - 6.3. Правительственная администрация, ее взаимоотношения с социальными группами, земскими учреждениями и общественными организациями
  - 6.4. Первая революция
  - 6.5. Институты власти думской монархии
  - 6.6. Реформы П. А. Столыпина как альтернатива революциям
  - 6.7. Окончание истории земского самоуправления
- Вопросы для размышления и самоконтроля

Тема 7. Советская Россия: соотношение государственной власти и местного самоуправления

- 7.1. Пестрота организационных форм местного аппарата в первые десятилетия Советской власти
- 7.2. Формирование административно-командной системы управления
- 7.3. «Оттепель» середины XX в.: оживление территориального

общественного самоуправления

7.4. «Перестройка»: новая фаза в истории местного самоуправления .

Вопросы для размышления и самоконтроля

Раздел II. РАЗВИТИЕ ТЕОРИИ ВОПРОСА. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ШКОЛЫ, ИЗУЧАЮЩИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ. ТЕОРИИ О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В ЗАРУБЕЖНОЙ И ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ МЫСЛИ

Тема 8. Государственно-управленческая мысль в прошлом: исторический экскурс

8.1. Основные научные школы, изучающие государственное управление в древние и Средние века

8.2. Государственно-управленческая мысль в форме полицейстики (XVII-XIX вв.)

Вопросы для размышления и самоконтроля

Тема 9. Теории о местном самоуправлении в зарубежной и отечественной государственно-управленческой мысли (XIX — начало XX в.)

9.1. Местное самоуправление в концепции федерализма

9.2. Ревизия взглядов на полицейское право в Европе. Л. Штейн о государственном управлении и месте в нем местного самоуправления

9.3. «Государственная школа» в России. «Государственная» теория самоуправления

9.4. «Общественная школа» в России. Теория свободной общины

9.5. Дискуссия в России по вопросу о соотношении и взаимодействии государственной власти и земского самоуправления

Вопросы для размышления и самоконтроля

Тема 10. Развитие государственно-управленческой мысли в XX в.: научный поиск концепции и предмета изучения

10.1. Советское государствоведение о проблемах власти, управления

в обществе

10.2. Учение о диктатуре пролетариата и обоснование новых принципов организации власти

10.3. Государственно-управленческая мысль в лоне организационной науки

10.4. Становление государственного управления как самостоятельного научного направления

Вопросы для размышления и самоконтроля

Тема 11. Современные взгляды (концепции) на сущность государственного и муниципального управления

11.1. Концепция «NPM — new public management» (нового государственного управления). Смена парадигм

11.2. Концепция демократического государственного управления

11.3. Государственное и муниципальное управление в соотношении с государственным и муниципальным менеджментом

11.4. Выводы

Вопросы для размышления и самоконтроля

### Раздел III. КОНСТИТУЦИОННАЯ СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Тема 12. Российская Федерация на пути к демократическому государству.

Местное самоуправление — путь и важнейший критерий демократии

12.1. Демократия прямая и представительная

12.2. Принципы современной представительной демократии и проблем] демократизации в России

12.3. Местное самоуправление как основа конституционного строя

Вопросы для размышления и самоконтроля

Тема 13. Становление правового государства

13.1. Понятие и признаки правового государства

13.2. Проблемы формирования правового государства в России

Гражданское общество — ресурс демократического правового государства

13.4. Местное самоуправление «признается и гарантируется»

Вопросы для размышления и самоконтроля

Тема 14. Развитие федеративных отношений. Муниципальное управление как часть проблемы стабилизации и укрепления российской государственности

14.1. Понятие политико-территориального устройства государств.

Принципы унитаризма, федерализма, конфедерализма

14.2. Проблемы развития федеративных отношений

14.3. Местное самоуправление — важный фактор стабилизации общества

Вопросы для размышления и самоконтроля

Тема 15. Теоретические основы формирования современной концепции местного самоуправления в России

15.1. Социальные основы местного самоуправления

15.2. Территориальные основы местного самоуправления

15.3. Правовые основы местного самоуправления

15.4. Финансово-экономические основы местного самоуправления

15.5. Организационные основы местного самоуправления

Вопросы для размышления и самоконтроля

Раздел IV. МЕТОДОЛОГИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И РЕАЛИЗАЦИИ

ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Тема 16. Системный подход к изучению и упорядочению общественного феномена — парадигма мышления управленца

16.1. Система как общеполитическое понятие

16.2. Понятие системы государственного и муниципального управления

16.3. Специфика организации системы государственного и муниципального управления



16.4.Закономерности функционирования и развития системы  
государственного и муниципального управления

16.5.Принципы функционирования и развития системы государственного  
и муниципального управления

16.6.Универсальные методы управления в системе государственного  
и муниципального управления

Вопросы для размышления и самоконтроля

Тема 17. Публичная власть как системообразующий фактор  
государственного и муниципального управления

17.1.Природа публичной власти

17.2.Модель трехуровневой публичной власти. Место муниципального  
управления в системе публичной власти

17.3.Принципы организации и функционирования публичной власти  
в современном демократическом обществе

Вопросы для размышления и самоконтроля .

Тема 18. Институционализация государственной власти на федеральном уровне

18.1.Определения государственной власти в рамках различных подходов  
к ее анализу

18.2.Институт Президента Российской Федерации

18.3.Законодательная власть. Парламент в системе государственной власти

18.4.Исполнительная власть. Правительство Российской Федерации  
в системе государственной власти

Вопросы для размышления и самоконтроля

Тема 19. Институционализация государственной власти в субъектах  
Российской Федерации

19.1. Регион, автономия, суверенитет: ключевые понятия, их соотношение

19.2. Принципы организации публичной власти на региональном уровне

19.3.Законодательные (представительные) органы государственной власти  
субъектов РФ: специфика форм и полномочий

- 19.4. Институт президентства (глав исполнительной власти) республик
- 19.5. Высший исполнительный орган государственной власти субъектов РФ: функции, различные модели структуры
- 19.6. О внесенных изменениях и дополнениях в Федеральный закон «Об общих принципах организации власти субъектов Российской Федерации»

Вопросы для размышления и самоконтроля

## Тема 20. Институционализация местного самоуправления

- 20.1. Формы прямой демократии: осуществление местным населением самоуправления и участие населения в местном самоуправлении.
- 20.2. Организационно-правовые формы муниципальной власти
- 20.3. Зарубежный опыт организации местного самоуправления
- 20.4. Органы муниципального управления в муниципальных образованиях на территории Российской Федерации
- 20.5. Органы местного самоуправления и институты гражданского общества: соотношение понятий и общественных явлений

Вопросы для размышления и самоконтроля

## Тема 21. Уровни территориального управления в государстве

- 21.1. Концепция вопроса
- 21.2. Организационно-правовые формы исполнительной власти и уровни административного управления
- 21.3. Высший уровень исполнительной власти представляют институты Президента РФ и Правительства РФ
- 21.4. Федеральные органы исполнительной власти, их новая структура
- 21.5. Межрегиональный уровень государственно-административного управления
- 21.6. Региональный и внутрирегиональный уровни государственно-административного управления
- 21.7. Уровни местного самоуправления, принципы их выделения, характер

взаимосвязей между ними

Вопросы для размышления и самоконтроля

Тема 22. Взаимодействие государственной власти и муниципального управления: альтернативные модели и принципы

22.1. Централизация и децентрализация власти как альтернативные модели управления

22.2. Принципы взаимодействия органов государственной власти и муниципального управления

22.3. Определение пределов компетенции на трех уровнях публичной власти

22.4. Ответственность в государственном и муниципальном управлении

Вопросы для размышления и самоконтроля

Заключение

Список литературы