**ВВЕДЕНИЕ:**

Актуальность исследования:состоит в том, что государственная и муниципальная служба - это специфический социально-правовой институт, без которого невозможно не только нормальное функционирование, но и само существование государства.
Цель работы: рассмотрение государственной и муниципальной службы,их взаимосвязь и различия.

Задачи:

- дать понятие и рассмотреть виды ,принципы и функции муниципальной службы;

-дать понятие и рассмотреть виды и принципы государственной службы.

-посмотреть на сходства и различия государственной и муниципальной службы

-дать понятие управления;

-Рассмотреть что такое публичная власть в государственном и муниципальном управлении;

-дать понятие структурности и бесструктурности в государственном и муниципальном управлении.

Объект исследования - государственное и муниципальное управление.

Предметом исследования является деятельность государственной и муниципальной службы.
Методы исследования: сравнительный, системный и логический метод.

**1. Понятие "муниципальная служба"**

Понятие "муниципальной службы" сравнительно новое для нашего законодательства. Понятие, виды, содержание муниципальной службы напрямую связанны с пониманием и законодательным установлением местного самоуправления и системы его органов.

В годы существования СССР о муниципальной службе не говорили. Но на уровне местного управления в то время работали государственные служащие, выполнявшие специфические функции, но не имевшие специального наименования, то есть это были "государственные служащие местных органов государственной власти".

С принятием в 1990-х годах новых законов, устанавливающих систему местного самоуправления, встает вопрос и о служащих, работающих в органах местного самоуправления, об их правовом статусе и особенностях функционирования и прохождения службы. Принимаемые органами местного самоуправления, нормативно-правовые акты фиксируют и правовой статус муниципальных служащих.

До перехода к организации местной власти на началах самоуправления и становления местного самоуправления в качестве самостоятельной формы осуществления власти народа понятие "муниципальная служба" в законодательстве не использовалось, ибо в нем не было необходимости: служащие местных органов государственной власти - местных Советов и исполнительных комитетов - являлись государственными служащими.

Закон РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР" также не использовал понятие "муниципальная служба". Служба в органах местного самоуправления трактовалась первоначально как часть государственной службы. Государственный служащий и муниципальный служащий рассматривались как равнозначные понятия. Согласно такому взгляду муниципальный служащий - это государственный служащий, работающий в органе местного самоуправления.

Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 году, установила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Муниципальная служба является сложным социально-правовым институтом. Этот институт представляет собой систему правовых норм, регламентирующих права и обязанности, ограничения, запреты, стимулирование, ответственность служащих, порядок возникновения и прекращения служебных отношений. В нравственном аспекте - рассматривает этические основы муниципальной службы. Если говорить об отличии задач муниципальных служащих от задач государственных гражданских служащих, то оно заключается лишь в уровне (федеральный, региональный, местное самоуправление), то есть качественного отличия не существует: все направлено на улучшение благосостояния общества, удовлетворение общественных интересов.

Муниципальная служба является механизмом реализации функций и задач органов местного самоуправления. Для их осуществления в муниципальной службе используются достижения различных наук - социологии управления, административного права, политологии, психологии управления, экономических и других наук. На этой основе складывается общая теория муниципальной службы, разрабатывающая пути осуществления этой службы как управленческой деятельности.

Существуют общие черты, характерные для муниципальной службы любой развитой страны:

- муниципальная служба в значительной степени интегрирована в государственный механизм, выполняет многие функции, имеющие общегосударственное значение;

- муниципальная служба функционирует, в конечном счете, под контролем центральной власти;

- исполнительские функции осуществляются профессионалами.

По ФЗ "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации", под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе.

**1.1.Цели, задачи и функции муниципальной службы РФ**

Содержание, цели, задачи и функции, разнообразие структур муниципальной службы определены законодательством о местном самоуправления в РФ. Принадлежность муниципальной службы к системе органов местного самоуправления определяет самостоятельность муниципальной службы в системе власти РФ и различия между государственной и муниципальной службами.

Основные цели муниципальной службы:

- муниципальная служба должна стать эффективной структурой социального обслуживания, ответственной перед государством и подотчетной населению;

- муниципальная служба может успешно функционировать на нижних уровнях управления, не дожидаясь команд с "верхних этажей", в соответствии с принципом оперативности управления;

- муниципальная служба способна эффективнее разрабатывать природные, экономические, человеческие ресурсы муниципального образования посредством самоорганизации местных коллективов и профессионального управления.

Основными задачами муниципальной службы являются:

- обеспечение наряду с государственной службой прав и свобод человека и гражданина на территории муниципального образования;

- обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения;

- подготовка, принятие, исполнение и контроль решений в пределах полномочий органов местного самоуправления;

- защита прав и законных интересов муниципального образования.

Более того, с точки зрения задач, эта служба представлена

- в социальном аспекте: это профессиональное осуществление по поручению государства общественно полезной деятельности лицами;

- в политическом: как деятельность по реализации государственной политики, достижение целей и задач в обществе и государстве, то есть от ее стабильности и эффективности зависит устойчивость общественных отношений;

- в правовом: юридическое установление служебных отношений, при реализации которых и достигается практическое выполнение должностных обязанностей, полномочий служащих.

Вообще, если говорить о функциях, то исполнительная и распорядительная деятельность направлена на все сферы муниципального образования.

Прежде всего это финансовая сфера, то есть разработка проекта местного бюджета, отчет об его исполнении, а так же непосредственное обеспечение местного бюджета.

Далее, разработка и организация социально-экономических программ развития территории и обеспечение их реализации; разработка нормативно-правовых актов по вопросам местного значения; управление и распоряжение муниципальной собственностью.

Не менее важная функция - это руководство муниципальным здравоохранением, эксплуатация муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства и другими муниципальными предприятиями, организациями, учреждениями.

Наконец, важнейшая функция: осуществление полномочий органов государственной власти, переданные федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств.

Итак, под функциями муниципальной службы следует понимать основные направления практической реализации правовых норм института муниципальной службы, способствующие достижению соответствующих целей правового регулирования служебных отношений и выполнению муниципальной службой своей социальной роли и государственно-правового назначения.

Каждый подинститут муниципальной службы, выполняет наряду с общими также специфические функции. Например, для подинститута аттестации муниципальных служащих характерны функции оценки, контроля, информирования и т.д. Главная функция права муниципальной службы состоит прежде всего в том, что бы обеспечить детальное, точное и определенное нормативное регулирование муниципально-служебных отношений.

1.2 ПРИНЦИПЫ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ.

Принципы муниципальной службы - это основополагающие идеи, установления, выражающие объективные закономерности и определяющие научно обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций органов местного самоуправления, полномочий муниципальных служащих, действующие в системе публичной власти, и в частности, в системе муниципальной службы.

Принципы муниципальной службы должны объективно отражать сущность муниципальной службы, ее наиболее важные черты; они раскрывают общий характер управленческой, исполнительно-распорядительной и другой административной деятельности муниципальных служащих, закрепляют их в нормах, входящих в правовой институт муниципальной службы. Принципы муниципальной службы устанавливают важнейшие закономерности в системе организации и функционирования муниципальной службы. Они обуславливают значимость, законность, социальную ценность отношений, возникающих в системе муниципальной службы. Отсутствие правовых принципов может повлечь за собой произвол, бюрократизм в худшем смысле этого слова, неорганизованность, беззаконие, несправедливость.

Принципы муниципальной службы - это субъективное понятие. Они формируются человеком (законодателем), исходя из конкретного правового опыта и правовой культуры в стране и базируются на основных положениях правовой системы с учетом достигнутого уровня развития отраслевого законодательства.

Каждый в отдельности принцип муниципальной службы отражает не все объективные закономерности деятельности муниципальных служащих, а лишь некоторые из них. Но все принципы взаимосвязаны: соблюдение одних способствует реализации других и, напротив, нарушение какого-либо из принципов отрицательно сказывается на выполнение остальных принципов.

Одним из важнейших событий в развитии местного самоуправления стало принятие Федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации" © 8-ФЗ от 8 января 1998г., который установил общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих. В нем указано, что муниципальная служба Российской Федерации основана на следующих принципах:

- верховенство Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении муниципальными служащими должностных обязанностей и обеспечении прав муниципальных служащих;

- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия;

- самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий;

- профессионализм и компетентность муниципальных служащих;

- ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;

- равный доступ граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой;

- единство основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учета исторических и иных местных традиций;

- правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;

- внепартийность муниципальной службы.

Указанные принципы взаимосвязаны. Однако каждый из них отражает определенную закономерность в организации муниципальной службы и деятельности муниципальных служащих.

**2.Понятие государственной службы в Российской Федерации.**

Понятие государственной службы стало складываться в эпоху просвещённого абсолютизма в 18 веке. В царской России состоящими на государственной службе считались не только собственно государственные служащие, но и лица занимающие некоторые выборные должности по земскому и городскому самоуправлению, а также в дворянских сословных организациях. В основе правового регулирования государственной службы до Октябрьской революции лежала введённая ещё Петром 1 «Табель о рангах» (1722 г.), где все должности как и гражданские, так и военные, разделялись на 14 классов и чинов. При поступлении на государственную службу подробно регламентировался порядок прохождения по лестнице чинов.

Февральская революция 1917 г. не отразилась на положении чиновничества. Чиновничий аппарат был разрушен Октябрьской революцией. Декрет от 12 ноября 1917 г. «Об уничтожении сословий и гражданских чинов» установил, что «всякое … наименования гражданских чинов (тайные статские и прочие советники) уничтожаются и устанавливается одно общее для всего населения России наименование - гражданин Российской республики».

«Служба является одним из важнейших видов целенаправленной деятельности человека. Служба состоит в управлении, осуществлении государственной деятельности, обеспечении самого управления, социально-культурном обслуживании людей»[1]

Традиционно советская государственная служба рассматривалась как особый вид государственной деятельности, осуществляемой на профессиональной основе работниками государственных органов в целях выполнения задач и функций государства и оплачиваемая им.

При таком подходе к определению государственной службы, выделяются , с одной стороны задачи и функции государства, которые оно выполняет в лице государственных органов и служащих, а с другой - трудовая деятельность по осуществлению данных функций и решению конкретных задач.

Необходимость создания государственной службы и её правого регулирования обусловлена самим существованием государства с его задачами и функциями, а также потребностью в организации кадрового потенциала государственных органов (законодательной, исполнительной и судебной власти). Именно служащие действуют как персонал в многочисленных структурах государственных органов, учреждений и организаций, внутри институтов управляющей и управляемой систем; именно их компетентность определяет реальное использование возможностей управления с целью установления требуемого правового порядка в государстве и обществе.

Государственная служба - это публичная служба, т.е. служба в органах публичной власти. С точки же зрения традиционной теории, под государственной понимается служба в государственных учреждениях, предприятиях, организациях и объединениях.

В самом широком теоретическом понимании государственная служба - это осуществление государственными органами кадровой функции управления и практической деятельности всех лиц, получающих заработную плату из государственного бюджета (т.е. от государства в лице его органов и подразделений) и занимающих постоянно или временно должности в аппарате государственных органов, включая органы законодательной, исполнительной и судебной власти, прокуратуры, контрольно-надзорных органов, администрацию государственных (казённых) предприятий. Алёхин А.П. и Козлов Ю.М. сводят понимание государственной службы в широком смысле к выполнению служащими своих обязанностей (работы) в государственных организациях: в органах государственной власти, на предприятиях, учреждениях, иных организациях; государственная служба в узком смысле, по мнению этих авторов, состоит в выполнении служащими своих обязанностей только в государственных органах. Сюда же можно отнести и существование и осуществление функций децентрализованного государственного управления лицами занимающимися должности в органах местного самоуправления, т.е. муниципальными служащими, хотя на практике современное законодательство отделяет государственную службу от муниципальной.

Традиционным в научной литературе стало определение государственной службы, данное Манохиным В.М. : «государственная служба представляет собой одну из сторон деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов и других государственных организаций, а также сама деятельность этого личного состава - государственных служащих по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства».

Лазарев Б.Ю. определяет государственную службу как «…служение государству, т.е. выполнение по его поручению и за плату от него деятельности по реализации задач функций государства в государственных органах».[2]

С точки зрения современного законодателя, государственная служба в РФ - это профессиональная деятельность, состоящая в выполнении государственными служащими федеральных органов государственной власти РФ и субъектов РФ компетенции этих органов, установленной в законодательных и иных нормативных актах.

Статья 2 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ» понимает под государственной службой профессиональную деятельность по обеспечению исполнения полномочий государственных органов. В этом определении можно выделить следующие аспекты: 1) государственная служба представляет собой профессиональную деятельность, т.е. деятельность являющуюся для государственного служащего профессией и, как правило, она связанна с выполнением им в качестве основного вида деятельности специальных полномочий; 2) в рамках осуществляемой деятельности происходит реализация компетенции государственных органов; 3) эта деятельность направлена на обеспечение функционирования государственных органов; 4) такая деятельность представляет собой исполнение должностных обязанностей, т.е. в данном случае очевиден личностный аспект понятия государственной службы, так как обязанности принадлежат не государственной службе, не должности, а самому государственному служащему.

Закон относит к государственной службе исполнения должностных обязанностей лицами, замещающими государственные должности категорий «Б» и «В».

Итак, легальное (т.е. установленное в Федеральном законе «Об основах государственной службы РФ») истолкование понятия государственной службы позволяет утверждать, что государственная служба - это профессиональная деятельность служащих в государственных органах представительной, исполнительной и судебной власти.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством в практически функциональном смысле государственная служба представляет собой основанную на законе деятельность персонала государственных органов представительной исполнительной и судебной власти, состоящую в реализации государственной власти в различных сферах общественной жизни в целях выполнения задач и функций государства.

Общими признаками государственной службы являются: 1) замещение служащих государственной должности государственной службы, предусмотренных штатным расписанием государственного органа; 2) исполнение полномочий государственного органа, специфических должностных обязанностей с установлением служащему денежного содержания.

**2.1. Виды государственной службы:**

В соответствии с действующим ФЗ «Об основах государственной службы», основанном на конституционно-правовом принципе федерализма выделяются:

1) федеральная государственная служба, находящаяся в ведении РФ и 2) государственная служба субъектов РФ находящихся в их ведении.

В положении о федеральной государственной службе, утверждённом Указом Президента РФ 22 декабря 1993 г., понятие федеральной государственной службы не формулируется. Однако из текста следует, что под федеральной государственной подразумевается деятельность государственных служащих по реализации своего государственно-правового статуса и принадлежащих им полномочий, а также компетенции федеральных государственных органов в соответствии с положениями Конституции РФ и федеральными законами. Федеральная государственная служба осуществляется на должностях в аппарате федеральных органов представительной, исполнительной и судебной власти.

Согласно п. 1 Положения о федеральной службе таковыми органами являются: Администрация Президента РФ, Аппарат Правительства РФ, аппарат палат Федерального собрания РФ, Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Центральной избирательной комиссии РФ, Счётной палаты РФ, федеральные государственные органы, подведомственные Президенту РФ и Правительству РФ, а также иные должности устанавливаемые в соответствии с законодательством РФ.

Государственная служба субъектов РФ устанавливается законами, принимаемые органами законодательной власти каждого субъекта РФ. Поэтому для выяснения правового положения государственной службы каждого субъекта РФ следует изучать и анализировать соответствующие законы субъектов Федерации.

Данная в ФЗ «Об основах государственной службы» классификация видов государственной службы не единственная. Существуют и другие классификации видов государственной службы. Каждый вид государственной службы имеет своё правовое оформление, характеризуется особыми признаками и специальным правовым статусом. Содержание каждого вида государственной службы установлено соответствующими нормативными актами, закрепляющими его правовое положение.

В соответствии с конституционно-правовым принципом разделения властей государственная служба может быть подразделена на службу в органах представительной, исполнительной и судебной власти. За этими рамками остаётся служба как профессиональная деятельность в органах прокуратуры, которая также должна быть государственной.

В специальной литературе общепризнанно подразделение государственной службы в зависимости от характера деятельности государственных органов, на гражданскую и милитаризованную.

Гражданская служба может быть: обще функциональной - это осуществление общих традиционных для всякой сферы деятельности государственно-служебных функций, не отличающихся отраслевой спецификой (например: деятельность персонала в администрации края, её отделах и департаментах, в министерствах, государственных комитетах и т.д.); специальной - это реализация особо установленных в нормативных правовых актах полномочий служащих, занимающих должности в государственных органах, имеющих ярко выраженную отраслевую компетенцию, которая налагает отпечаток на практическую деятельность персонала (например: судейская, дипломатическая, служба на железнодорожном транспорте и т.д.).

Гражданская служба регулируется только ФЗ РФ «Об основах государственной службы РФ» и рядом подзаконных актов.

Милитаризованная государственная служба - это государственная служба на должностях в органах государственного, управления, в вооружённых силах, в органах внутренних дел в органах государственной безопасности, в органах налоговой полиции и налоговой инспекции, в органах федерального агентства правительственной связи и информации, в органах федеральной пограничной службы, т.е. всех силовых милитаризованных ведомствах.

Милитаризованная служба имеет множество отличительных от гражданкой службы признаков, устанавливающих правовое положение этих видов государственной службы и соответствующих государственных служащих. Такими признаками, по мнению Бахраха Д.Н., являются: 1) наличие специальных особых дисциплинарных уставов, положений о дисциплине; 2) эти служащие имеют особые условия поступления на службу, её прохождения, присвоения, специальных званий, проведения аттестации и прекращение службы; особый порядок привлечения к правовой ответственности; и др.

В качестве примера милитаризованной государственной службы можно привести службу в милиции. Служба в милиции, кроме Конституции РФ и ФЗ «Об основах государственной службы РФ» регулируется специальным законом РСФСР «О милиции» от 18 апреля 1991 г.:

«Задачами милиции являются:

- обеспечение личной безопасности граждан;

- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;

- раскрытие преступлений;

охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

- оказание помощи в пределах, установленных настоящим Законом, гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям в осуществлении их законных прав и интересов».[3]

«Милиция имеет право применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие…»[4]

«Сотрудники милиции обязаны проходить специальную подготовку, а также периодическую проверку на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия…».[5]

**2.2Принципы государственной службы:**

Принципы государственной службы это основополагающие идеи, установления выражающие объективные закономерности и определяющие научно - обоснованные направления реализации компетенции, задач и функций государственных органов, полномочий государственных служащих, действующих в системе государственной службы.

Принципы государственной службы обуславливают значимость, законность и социальную ценность отношений, возникающих в системе государственной службы. «Отсутствие правовых принципов государственной службы влечёт за собой появление в ней элементов произвольности, бюрократизма, неорганизованности, беззакония, несправедливости и безнравственности».[6]

Принципы государственной службы - это субъективное понятие. Они формулируются человеком (законодателем) исходи из конкретного правового опыта и правовой культуры в стране базируются на основных положениях правовой системы с учётом достигнутого уровня развития отраслевого законодательства.

Принципы современной государственной службы закрепляются в различных законодательных и других нормативных правовых актах: Конституции РФ, федеральных и других законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, конституциях уставах и иных законодательных и нормативных актах субъектов РФ. Они реализуются государственными служащими посредствам их практических действий. Принципы государственной службы, установление в ФЗ «О основах государственной службы РФ», являются моделью для всех других законодательных и иных нормативных правовых актов, которые также определяют систему принципов публичной службы.

Принципы государственной службы можно подразделить на конституционные и организационные.

Конституционные принципы обусловлены положениями Конституции РФ, которые конкретизируются в соответствующих законодательных актах.

Организационные принципы отражают механизм построения и функционирования государственной службы, государственного аппарата и его звеньев, разделения управленческого труда, обеспечения эффективной деятельности в государственных органах.

К конституционным принципам государственной службы относятся: 1) принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов над нормативными правовыми актами, должностными инструкциями при исполнении государственными служащими должностных обязанностей и обеспечении их прав; 2) принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия; 3) принцип единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения между РФ и субъектами РФ; 4) принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной властей; 5) принцип равного доступа граждан к государственной службе в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой; 6) принцип внепартийности государственной службы, отделения религиозных объединений от государства.

Прочие принципы государственной службы, содержаться в ст. 5 ФЗ «Об основах государственной службы РФ» можно отнести к организационным принципам государственной службы. Это: 1) принцип обязательности для государственных служащих решений, принятых вышестоящими государственными органами и руководителями в пределах их полномочий и в соответствии с законодательством РФ; 2) принцип единства основных требований, предъявляемых к государственной службе; 3) принцип профессионализма и компетентности государственных служащих; 4) принцип гласности в осуществлении государственной службы; 5) принцип стабильности кадров государственных служащих в государственных органах.

## *3.Понятие управления*

## Управление - универсальный и необходимый элемент окружающего нас мира. В предельно широком смысле слова - это различные способы воздействия субъекта (субъектов) на объект (объекты), изменяющие положение, поведение и свойства субъекта (субъектов). С этих позиций даже тяготение планет Солнечной системы можно в какой-то мере рассматривать как взаимное многостороннее управление. Однако под управлением чаще всего понимают не стихийное, а *целенаправленное* воздействие со стороны людей (созданных ими устройств) на те объекты, которые поддаются регулированию. Далеко не все объекты, события, состояния могут быть предметом управления людей (например, космос). Применять управленческие меры к недолжному объекту бесполезно. Не все цели могут быть достигнуты при управлении (например, в сфере управления погодой). Поэтому применяя управленческие меры, нужно ставить *реальные цели.*

## Чаще всего воздействие при управлении понимается как *однолинейное:* субъект - объект. Мы видим обычно лишь эти *прямые связи,* но есть и *обратные связи:* воздействие объекта на управляющий субъект. Эти связи очень важно учитывать особенно в публичном управлении: реакция населения на управленческие меры органов государственной власти и муниципального управления может изменить и часто изменяет управленческие решения. К тому же субъекты и объекты управления в этом процессе могут поменяться местами: объект становится субъектом (подчиненные требуют, чтобы начальник, который утратил доверие, ушел с занимаемой должности, и добиваются этого). Обратные воздействия тоже могут рассматриваться с точки зрения кибернетики как управление, в них может быть цель (в результате забастовки администрация предприятия повышает заработную плату), но в государственном и муниципальном управлении для характеристики обратных связей (в форме воздействий) термином "управление" не пользуются, под ним понимаются прямые связи волевого, "командного" характера.

## На местах, в территориальных единицах, складываются свои *территориальные коллективы.* Это муниципальные образования. В них создаются свои органы, отдаленно напоминающие по форме государственные органы (есть местный представительный орган, условно говоря, - местный "парламент", глава муниципального образования - местный "президент", его администрация - местное "правительство", департаменты - местные "министерства" и т.д., но в их системе нет третьей ветви известной триады - судебной власти, прокуратуры, органов конституционного контроля и др.).

## Органы муниципального образования осуществляют управление от имени населения территориального коллектива. Поскольку его решающие органы избираются (и могут быть только выборными), такая форма управления на местах называется *местным самоуправлением.* Оно решает иные задачи, чем государственные органы. Вместе с тем на местах могут действовать и Другие органы и должностные лица, назначаемые государством (управления и отделы министерств, в некоторых зарубежных странах - губернаторы, префекты, руководители районов и др.). Они осуществляют полномочия государства на местax. В федеративных странах между государством и местным самоуправлением стоит особое звено - субъект федерации. Местное управление рассматривается как сфера регулирования субъекта федерации, федеративное государство устанавливает лишь основы местного самоуправления.

## Государственное и муниципальное управление, как оно охарактеризовано выше, это - широкая, политологическая трактовка управления. В нем участвуют все ветви власти: законодательная (нормо-творческая в местном самоуправлении), исполнительная, судебная (в муниципальных образованиях, как говорилось, этой ветви нет), Другие органы, которые многими исследователями считаются не входящими ни в одну ветвь (например, прокуратура, органы конституционного контроля, избирательные комиссии, уполномоченные парламента, в частности, по правам человека, и др.) 1. В более узком, специальном смысле под государственным и муниципальным управлением понимается ограниченная сфера деятельности государственных и муниципальных органов: административная, *исполнительно-распорядительная деятельность.* Она осуществляется не всеми, а лишь исполнительно-распорядительными органами, относящимися к ветви исполнительной власти. Если применить такой подход, то это будет означать изучение лишь управленческой деятельности администрации муниципального образования. Остальные органы (в том числе представительный орган) и процедуры (например, непосредственная демократия) будут исключены.

## В отличие от других возможных форм управления (в семье оно, например, осуществляется при использовании родительской, т.е. личной, власти, а во многих коллективах (например, в общественном объединении) - путем применения корпоративной власти организации, моральных установок, запретов и ограничений) государственное и муниципальное управление это *публичное управление* в обществе и территориальном коллективе на основе использования *публичной государственной и муниципальной власти.*

## *3.1Публичная власть в государственном и муниципальном управлении*

## Публичная власть возникает не во всяком коллективе. Родительская власть в семье или власть главаря преступной банды имеет не публичный, а персональный, личный характер. Публичная власть возникает в *публичном коллективе,* члены которого связаны не родственными или иными персональными, а *общественными* отношениями. Непосредственно публичная власть связана с двумя факторами, о которых говорилось выше: общие интересы, на определенном этапе становящиеся общественными, и социальная (а не персональная) асимметрия. В силу указанных причин государственная власть возникает в обществе страны, муниципальная - первоначально в коллективе людей, осевших на месте для общей жизни. Эти две разновидности публичной власти обладают многими общими характеристиками. Они отделены от общества (исключением является, например, принятие решений сельским сходом в мелких муниципальных образованиях), органы публичной власти обладают правом устанавливать общеобязательные для данного коллектива (общества, муниципального образования) общие правила и применять принуждение. Обе они обладают особым аппаратом - коллективом людей, как бы выделенных из общества и профессионально занимающихся управлением (и принуждением) - государственным и муниципальным.

## Вместе с тем каждая из этих двух разновидностей имеет свои особенности. Они коренятся в том, что государственная власть действует от имени всего народа, а муниципальная - от имени сравнительно небольшого территориального коллектива. Государственная власть действует на всей территории страны и в международных отношениях, муниципальная власть имеет локальную сферу деятельности, первая суверенна, она устанавливает общие правила для деятельности в том числе и муниципальной власти. Полномочия государственной власти не только неизмеримо шире, но и качественно иные, что вытекает, в частности, из государственного суверенитета. Многие полномочия, которые принадлежат государственной власти, ее органам (вопросы гражданства, преступления и наказания, иностранные дела, прокуратура, суды и др.), никогда не могут по своей природе осуществляться на уровне муниципалитета, каким бы крупным он ни был (за рубежом некоторые большие города, например Нью-Йорк или Токио, имеющие статус муниципального образования, превосходят по численности населения многие государства). Муниципальный аппарат управления ориентирован на другие, местные задачи и каким бы крупным ни был муниципалитет, его аппарат является иным по своему существу, чем государственный аппарат.

## Различия государственной и муниципальной публичной власти находят свое продолжение в различиях государственного и муниципального управления.

## Публичное управление. Публичная власть - явление в известной мере статическое. Для того чтобы она была использована как динамическое отношение, т.е. для управления, необходим какой-то факт (событие, действие и др.), имеющий общественное значение. В этом случае субъект управления действует как власть, применяя власть в определенных целях. Возникает управленческое отношение: действующий субъект, объект и управленческая связь между ними.

## Публичное управление - это воздействие субъекта, обладающего публичной властью, на объект в целях каких-либо общественных интересов. Бывают, конечно, случаи, когда орган управления, а чаще - чиновник, давая распоряжения, преследует не общественные, публичные, а своекорыстные интересы, но это уже правонарушение, выходящее за пределы публичного управления. Государственное и муниципальное управление - разновидность публичного управления. Это общественные отношения, складывающиеся в процессе воздействия органов и должностных лиц государственной и муниципальной власти на сознание, поведение и деятельность населения в определяемых этими органами и лицами целях и корректируемых с учетом обратных связей населения с управляющими.

## 3.2 Структурность и бесструктурность в государственном и муниципальном управлении.

## Общество и муниципальное образование - сложные системы, где действуют принципы не только кибернетики, но и синергетики. Это, в частности, означает, что общество и муниципальное образование управляется структурно-бесструктурным способом. Органы государства и муниципального образования задают управлению структурность, но помимо них в обществе, муниципальном образовании действуют другие факторы (экономического, социального, идеологического и т.д. характера), оказывающие свое влияние в том числе и на управление. При структурном управлении информация (включая указания и иные управленческие акты) распространяется адресно, по специальной структуре и к выделенному объекту. При бесструктурном управлении информация, распространяясь свободно или по случайным цепочкам (через соседей, бывших однокурсников и т.д.), может оказывать воздействие на управляющего. Например, подчиненный желает получить повышение, но непосредственно воздействовать на начальника он не может. Тогда используется бесструктурное управление: вокруг начальника, например через друзей его жены, создается общественное мнение, которое воздействует на управляющего, и подчиненный получает желанную награду. Это - шутливый пример. На деле многие процессы социального управления в обществе и в муниципальном образовании имеют *бесструктурный* характер (перемещение рабочей силы, воспитание подрастающего поколения, демографические процессы - рождения, смерти и т.д.), и органы государства и муниципального образования могут лишь частично воздействовать на них, а на некоторые - вообще не могут.