УДК 352:35

***Букалова С.В.,***
доцент кафедры политологии, государственного и муниципального управления Орловского филиала РАНХиГС при Президенте РФ, кандидат исторических наук

# МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СВЕТЕ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*Автор статьи выделяет в общей системе управления государством уровень местного управления, даёт его характеристику в категориях теории госуправления, анализирует задачи управления на этом уровне. Исследуется природа управления на локальном уровне, проводится разграничение государственного и местного управления, местного управления и самоуправления.*

*Ключевые слова: система государственного управления, уровни управления, территориальное управление, регион, местное управление, самоуправление, территориальный публичный коллектив.*

Ключевой геополитической характеристикой России являются её громадные размеры, что обусловливает необходимость выработки особых подходов к организации государственного управления, которое учитывало бы местную специфику и одновременно позволяло бы сохранять целостность геополитического пространства страны. Эффективность государственного управления во многом зависит от распределения властных полномочий между центром и периферией, способности обеспечить баланс интересов государства как целого и его частей (административно-территориальных единиц). Современная Россия реализует федеративный тип государственного устройства, при этом на протяжении двух десятилетий ведётся непрерывный поиск оптимальной модели взаимоотношений федерального центра и регионов. Мы видим, что недостаточная научная обоснованность мер построения и совершенствования системы государственного управления приводит к частым преобразованиям в этой области. Между тем состояние местного управле-

ния — важный элемент легитимности всей системы государственного управления: через органы местного управления население воспринимает государственную власть в регионе. Это обстоятельство повышает востребованность исторического опыта организации местного управления, выявления его преимуществ и недостатков, его адаптации к современным условиям и задачам, стоящим перед властью.

Поскольку в России, в отличие, например, от Украины, государственное управление не выделено в качестве научной специальности, изучение его теоретических основ и закономерностей осуществляется главным образом в рамках учебных курсов высшей школы по направлению бакалавриата и магистратуры «Государственное и муниципальное управление». Учебные пособия по данным курсам написаны экономистами (Ф.И. Шамхалов), юристами (Г.В. Атаманчук, Р.Т. Мухаев), политологами (И.А. Василенко), управленцами-практиками (В.А. Козбаненко, В.Г. Игнатов). Объяснимо, что учебники существенно различаются по охватываемой тематике. Подобное разнообразие указывает на начальный период развития теории государственного управления в России. В своём подавляющем большинстве учебные пособия рассматривают региональные аспекты управления в контексте российского федерализма и конституционно закреплённой независимости системы местного управления, то есть подменяют исследование общих положений теории организации местного управления штудиями из области государственного права.

Терминологическая чёткость при изложении проблем госуправления имеет принципиальное значение. Само понятие «местное управление» как объект анализа до настоящего времени не получило однозначной трактовки. Наряду с ним используются понятия «регионального» и «губернского» управления. Понятие «местное» нередко предстаёт как синоним «муниципального». Вопрос об общих принципах распределения властных полномочий между уровнями власти и содержания государственного управления на каждом из них также недостаточно разработан в теории государственного управления. Отчасти эта ситуация объясняется пристальным вниманием к небольшому по историческим меркам опыту современной России по построению федерализма и независимого местного самоуправления. Таким образом, актуальной видится задача определения содержания понятия «местное управление» в категориях теории государственного управления, выявления его места в системе государственного управления, характеристики целей местного управления. Решение этой задачи сделает возможным в том числе продуктивный анализ исторического и зарубежного опыта местного управления.

* * *

Как форма совместного проживания людей и результат их политической самоорганизации государство представляет собой целостную органическую **систему**. Системный подход к управлению был впервые предложен Г. Алмондом и Т. Парсонсом. Его главная идея заключалась в признании взаимосвязи и взаимозависимости элементов, подсистем и всей системы государственного администрирования и внешней среды, то есть общества в целом[1]. Системность справедливо называется одним из главных, принципиальных свойств государственного управления, так как его источник, то есть государство, предстаёт как общественное явление, сложное по структуре и многообразное по функциям — как **системно организованный** субъект управления[2]. В предельно общем виде система государственного управления может быть понята как иерархически организованная целостность институтов и процедур, состоящая из трёх категорий *онтологических элементов* (по терминологии Г.В. Атаманчука): субъект управления — государство; управляемая подсистема — общественные отношения, подверженные государственному регулированию; прямые и обратные связи динамического взаимодействия между ними. Одновременно в системе государственного управления можно выделить подсистемы целей, функций, организационную подсистему[3]. К элементам системы госуправления относятся и такие её составляющие, без которых невозможно управление объектом: люди, информация, методы управления[4].

Система управления воплощена в совокупности особых органов и учреждений,

реализующих властные функции[5]. Теория государственного управления исследует политическую деятельность государства преимущественно в её организационных формах, т.е. основное внимание уделяется структуре управления как совокупности элементов, связанных функциональными отношениями зависимости и влияния. Следует помнить, что структура олицетворяет статическое измерение состояния объекта, а процессы — его динамическое измерение[6]. Комплексный анализ на основе системного подхода позволяет охватить все элементы с учётом их взаимосвязей и взаимозависимости.

Одним из ведущих в теории систем является принцип **целостности**, предполагающий комплексное рассмотрение объекта с охватом всех его элементов и подсистем. Являясь органической частью общества как системы, государственное управление, сформированное общественным взаимодействием ради достижения общих целей, само может быть представлено как *подсистема* социума, т.е. относительно обособленная часть системы, выделенная по какому-либо признаку и обладающая собственной целью, носящей подчинённый характер по отношению к цели системы[7]. Структурно-функциональный подход концентрирует внимание на функциях системы государственного управления и необходимых для их исполнения организационных структурах.

Принцип **целеполагания** составляет неотъемлемую часть системного подхода. Любая система обладает целью, под влиянием которой осуществляется интеграция её элементов в единое целое, а также её функционирование и развитие. С точки зрения Берталанфи, каждый элемент системы также имеет свои ограниченные цели. Подчеркнём, что теория систем говорит о первичности целей и функций объекта (в частности, системы госуправления) относительно его организационной структуры[8]. В соответствии с этим положением система государственного управления формируется и функционирует целерационально[9], на основе определённых идей и ценностей, выступающих в качестве целей системы. Субъект управления реализует себя в целедостижении, само управление раскрывается как деятельность по координации усилий по достижению цели[10].

Важнейшим свойством любого системно-организованного целого является **устойчивость**. Основополагающая цель воздействия государства на общество, востребованная самим обществом, — осуществление общесоциальной функции сохранения социума, его устойчивости и динамики, то есть воспроизводство и развитие трёх важнейших сфер:

• Политической, что заключается в воспроизводстве системы общественных отношений и институтов, в частности самого государства.

• Социальной — воспроизводстве личности как носителя норм, ценностей и культуры данного общества, обладающей гарантиями своих прав и свобод.

• Экономической сферы материального воспроизводства. Здесь роль государства заключается в создании организационно-правовых предпосылок, необходимых для эффективной производительной деятельности общества.

Эта цель достигается посредством выполнения властью внутри страны двух основополагающих функций[11]:

1. Обеспечение баланса интересов субъектов экономической и социальной деятельности.

2. Обеспечение условий эффективного функционирования и развития вышеназванных сфер и элементов, их составляющих.

В условиях постоянного воздействия на общество разнонаправленных факторов (экологических, экономических, демографических, культурных) государственное управление оказывает стабилизирующее воздействие на общество, играя решающую роль в создании и сохранении социальной и экономической инфраструктуры[12]. Существование и деятельность государства, воплощённые в государственном управлении, выражаются прежде всего в *воспроизводстве*, то есть копировании одних и тех же форм с их незначительной трансформацией от поколения к поколению. Коренные же изменения в каждой из трёх вышеперечисленных сфер или во всех них, вместе взятых, невозможны без столь же масштабных изменений самого государства (революционных по определению).

* * *

Управляющая система любого типа государства способна эффективно функ-

ционировать лишь при разделении функций управления. Т.о., субъект управления может быть структурирован различным образом: в зависимости от видов государственной власти; уровней её организации; характера и средств воздействия[13]. Основными видами дифференциации правительственной власти будут разделение полномочий между отдельными ветвями управления (горизонтальная структура) и распределение компетенций по вертикали.

В соответствии с тремя основными сферами власти систему управления принято подразделять **по горизонтали** на три подсистемы (ветви): законодательную, исполнительную и судебную. Законодательные органы в своей деятельности осуществляют государственную власть как таковую, исполнительная ветвь реализует государственное управление, судебные органы осуществляют правосудие. Дополнительно можно выделить надзорную функцию власти, реализуемую прокуратурой[14].

Собственно государственное управление понимается как деятельность особых органов — преимущественно органов исполнительной власти. Они представляют собой наиболее сложную и многообразную часть государственного аппарата, который концентрирует в своих руках практически всю управленческую информацию и важнейшие средства государственного управления. Важно подчеркнуть, что исполнительная власть предстаёт как политико-правовая категория, а государственное управление — как организационно-правовая. Для реализации функций исполнительной власти органы управления осуществляют распорядительные функции, для чего законодатель наделяет их правом издания нормативных актов в пределах своей компетенции — распоряжений, приказов, циркуляров, инструкций[15]. Неотъемлемым признаком исполнительной власти является иерархия, властная вертикаль[16].

Особый характер общегосударственного управления находит своё выражение в территориальных и предметных сферах деятельности его структур. По воздействию на управляемый объект выделяют **отраслевое** и **территориальное управление**[17]. Центральные органы государства, как правило, отраслевые. Отраслевой подход к управлению воплощает централизм, территориальный — децентрализаторские тенденции[18].

Вертикальной структуре государства в теории государственного управления уделяется намного меньше внимания, чем разделению властей. Можно всецело согласиться с Г. Атаманчуком, что любое одностороннее толкование государства, его отрыв от плоскостной (территориальной) основы, сведение государства к власти не дают полного представления о данном общественном явлении и приводят к ошибкам, заблуждениям и неадекватным суждениям[19].

При любом типе государственного устройства система управления характеризуется также определённой степенью разделения функций по властной вертикали[20]. Это создаёт иерархию уровней власти, представленную в форме определённых органов управления. Государству неотъемлемо присуща иерархическая структура, призванная обеспечить упорядоченность взаимодействия различных уровней на принципах подчинения низших высшим. Каждый из вышестоящих уровней выступает по отношению к нижестоящим как управляющий. Иерархия обеспечивает не только структурную, но и функциональную спецификацию, в силу чего каждый уровень власти обладает строго очерченными компетенциями и функциями[21].

В зависимости от характера и объёма охватываемых управлением общественных явлений можно выделить несколько уровней государственного управления. Чаще всего **по вертикали** принято выделять три уровня осуществления государственной власти: центральный, региональный и местный (локальный). Два последних олицетворяют территориальную подсистему системы государственного управления[22]. В государстве должно быть организовано разграничение полномочий, обязанностей и ответственности между всеми уровнями территориального управления, в основе которого должно лежать представление о задачах, решаемых каждым из них.

* * *

Общегосударственное и местное управления различаются не только тем, что осуществляются на разных уровнях организации власти, но они также отличаются по целям, задачам, субъектам и объектам

управления, реализуемым функциям, полномочиям, а также управленческим технологиям и процедурам. Взаимоотношения между уровнями организации власти определяются разграничением сфер деятельности и полномочий. В рамках государственного управления реализуются функции управления в различных сферах общественной жизнедеятельности: политической, экономической, социальной и т.д. Государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения, т.е. это практическая деятельность органов государственной власти в масштабах всего общества.

В организационной структуре государственного управления местное управление выступает в виде особой подсистемы со своим объектом управления, компетенциями и формой организации, материально-финансовым обеспечением[23]. Органы местного управления осуществляют свою деятельность, исходя из локальных интересов населения, его исторических, национальных и иных особенностей, реализуя закрепленные государственным правом полномочия. Оба эти вида социального управления имеют особое предназначение и обладают специфическими свойствами и признаками, так как, действуя в рамках единого государственного пространства, они реализуются на определенных управленческих уровнях[24]. В то время как в деятельности ведомств центральных министерств осуществляется вертикальная интеграция отраслевого управления, в деятельности различных служб, функционирующих на низовом уровне, имеет место горизонтальная интеграция и координация[25].

Государственное управление в целом включает в себя два уровня организационного воздействия на общество: **политическое управление** осуществляется политической элитой, его результатом является формулирование стратегий и механизмов принятия политических решений; **администрирование** осуществляется бюрократией и сводится к реализации государственной политики и решению текущих задач. Таким образом, политические органы принимают на себя задачу определения содержания общественного интереса, а административные наделяются прерогативами публичной власти — властными полномочиями, позволяющими от имени общества давать обязательные указания частным лицам[26].

Особые цели местного управления, связанные с обеспечением жизнедеятельности местного сообщества, определяют и особые методы, которыми оно осуществляется. В противовес законодательному регулированию как основному инструменту государственного управления местное управление опирается на администрирование**.** Между политическим управлением и администрированием пролегает граница политики и управления. В системе государственного управления наряду с принятием политических решений огромное значение имеют управленческие действия по руководству, организации и реализации принятых решений. Администрирование предполагает выработку конкретных программ действий, определение структур для выполнения задач, выдачу соответствующих конкретных распоряжений и контроль результатов. Основной массив административных органов входит в орбиту исполнительной власти, но по отношению к ней административная деятельность вторична: она реализует не только предписания законов, но и указания исполнительных органов, которые в повседневной деятельности играют определяющую роль[27]. Выявить место и роль административной деятельности в структуре государственного управления позволяет понятие **публичной администрации**.

Единичным (элементарным) звеном процесса управления всегда выступает человек, который является компонентом либо управляемой, либо управляющей подсистемы. Человек неизбежно интегрирован в состав какого-либо коллектива, являющегося, в свою очередь, частью более широкой общности — социальной, территориальной или экономической. Территориальные общности являются важным субъектом публичного управления. Они могут быть институализированы, представая в виде **территориальных публичных коллективов** (ТПК)[28]. Власть, существующая в территориальных публичных коллективах, — это публичная власть, а управление в них — это

публичное управление. Задача публичной власти — управление общими делами и урегулирование конфликта интересов[29].

Территориальные публичные коллективы могут быть разного уровня: государственного, регионального, локального. Наиболее крупный ТПК — общество, обладающее государственностью. Принадлежность к нему определяется гражданством, а границы — государственными границами. Следующий уровень — территориальные автономные образования административного характера. Любое государство является территориальным образованием. Основой формирования механизма местного управления служит административно-территориальное деление. В соответствии с ним определяются формы, структура, конфигурация государственно-административного аппарата, который является главным субъектом реализации решений высшего руководства. Форма государственно-административного устройства предопределяет, из каких элементов состоит внутренняя структура государства, какова система взаимоотношений частей между собой и с центром, как распределяются между ними функции управления[30].

**Регион** как объект местного (регионального) управления чаще всего трактуется как крупная территория с более или менее однородными природными условиями и выраженной направленностью развития производительных сил на основе сочетания комплекса природных ресурсов с соответствующей материально-технической базой, производственной и социальной инфраструктурой[31].

Исходя из того обстоятельства, что население региона имеет некоторые общие интересы, а также из того, что существуют властные структуры, занятые реализацией этих интересов, население региона можно признать территориальным публичным коллективом. Общие интересы предопределяют существование морально-социальной общности населения, которая является первоосновой управления[32]. Поскольку местное управление предстаёт как форма публичной власти, её основная функция сводится к регулированию общественных отношений, которые и будут объектом управления[33]. Взаимосвязанные субъект и объект управления образуют локальную управленческую систему[34]. Сам термин «местное» применительно к управлению указывает на контроль властей, его представляющих, над процессом принятия решений в том или ином сообществе. Тем самым местное управление оказывается **политическим институтом**, властные полномочия которого распространяются на определённую часть государственной территории[35].

Инициированное центральными органами управляющее воздействие по мере его нисхождения по властной вертикали подвергается дифференциации и конкретизации[36]. По мнению А.И. Радченко, региональное управление представляет собой регулирование поведения управляемого объекта региональными органами, организациями и должностными лицами в целях, определённых государством, и в интересах самого региона[37]. При этом задачей местного управления становится трансляция решений государства и их адаптация к местным ресурсам[38].

А.С. Малин приводит четыре наиболее авторитетные концепции региона:

**1. Регион-квазигосударство**: относительно обособленная подсистема государственного управления и национальной экономики. Наблюдается делегирование на региональный уровень ряда общегосударственных функций.

**2. Регион-квазикорпорация**: субъект экономической деятельности, участник конкурентной борьбы на рынке товаров и услуг, обладающий ресурсным потенциалом для саморазвития.

**3. Регион-рынок**: территориальная организация сферы обращения.

**4. Регион как социум**, обеспечивающий воспроизводство социальной жизни. При этом сохранение традиционного образа жизни, с которым связана региональная идентичность, приобретает самостоятельную ценность.

В качестве элементарных территориальных единиц могут рассматриваться населённые пункты, где люди осели для совместной жизни и производительной деятельности. Самоуправление неотъемлемо присуще этим объединениям, их часто называют *общинами* или *локальными сообществами*. Актами государства в общинах или их совокупности создаётся административно-тер-

риториальная единица низшего уровня — муниципалитет[39]. Действия местных властей направлены на развитие потенциала территории или местного сообщества. Всем административно-территориальным единицам присуща деятельность по жизнеобеспечению, все они обладают своей долей власти[40].

Понятие «местное управление» охватывает все единицы управления ниже общенационального уровня. А.Черкасов предлагает в качестве синонима термин «*субнациональное управление*», включающий в себя понятия местного управления и местного самоуправления в соотношении целого и части[41]. В таком случае высшие и центральные учреждения будут уникальными (существующими в единственном числе), а система органов местного управления будет повторяться на региональном уровне. Целостная общегосударственная система управления включает в себя общее (центральные государственные органы), особенное (органы регионального управления) и единичное (органы муниципального управления)[42]. Связи в системе управления понимаются как отношения управления. Они могут быть как вертикальными (они преобладают), так и горизонтальными. Вертикальные иерархические связи представлены отношениями линейно-функционального управления, горизонтальные — отношениями координации[43].

* * *

Местное самоуправление как феномен возникает «между двух огней» — между локальным сообществом и государством. Оно представляет собой пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой. В нём имеет место сочленение общественных форм (в организации) и властных полномочий (в юридической силе управленческих решений)[44]. Вопрос о месте самоуправления в системе государственного управления на протяжении многих десятилетий остаётся предметом дискуссий между приверженцами т.н. «государственной» и «общественной» теорий. Некоторые аспекты этой полемики будут полезны для уточнения границ и содержания понятия «местное управление».

Согласно государственной теории, самоуправление представляет собой одну из форм организации государственного управления на местах, являясь частью общей государственной системы. Полномочия органов местного самоуправления имеют своим источником государственную власть. Их деятельность может рассматриваться как разновидность исполнительной деятельности, осуществляемой в рамках общегосударственной политики по направлениям, указанным государством. Местное управление выступает проводником общегосударственных интересов с учётом специфики местных условий. Определение предметов ведения органов местного самоуправления происходит в русле единой государственной политики[45].

Государственная теория самоуправления исходит из того, что местные сообщества не могут решать только свои внутренние вопросы: государство возлагает на них часть собственных проблем из области общегосударственного управления. Таким образом, местные сообщества служат и государственным интересам[46]. Иными словами, местное самоуправление рассматривается государством как инструмент решения локальных проблем, а местные органы действуют в качестве агентов государства[47].

По существу, две теории местного самоуправления разделяет оценка степени обособленности местного сообщества от государства, его подчинённости собственным или общегосударственным целям и интересам. Чаще всего сторонники государственной теории строят свою аргументацию на том, что на местном уровне возникает множество вопросов, имеющих значение для государства в целом, и наоборот: те или иные общегосударственные задачи могут иметь жизненно важное значение для местных общин. О.Н. Богатырёва включает органы местного самоуправления в общую систему местного управления на том основании, что «не существует таких вопросов деятельности органов МСУ, которые не имели бы общегосударственного значения»[48]. Заметим, что такая позиция гиперболизирует право государства на вмешательство и полностью игнорирует категорию локального сообщества.

Общественная теория рассматривает местное самоуправление как самостоятельный институт, который выступает в качестве

территориально-управленческой структурной части в общей системе государства. В основе этой теории — представление о некоторых потребностях местного сообщества, которые могут удовлетворяться им самостоятельно, без помощи или вмешательства государства. В определённых случаях местные проблемы наиболее оптимально решаются именно на местном уровне и за счёт местных средств, избегая чрезмерной централизации и единообразного регулирования в масштабах страны. В идеале местное самоуправление предстаёт как полный контроль местных сообществ над своими делами, в таком случае местное управление — это инструмент центрального контроля над местными сообществами[49]. Отметим, что в результате масштабных социальных трансформаций XX века государство вынуждено брать на себя всё большее число функций по обеспечению благосостояния населения, с которыми местная община просто не в состоянии справиться самостоятельно, что приводит к усилению зависимости местного самоуправления от государства[50].

Кроме того, включённость государственного и муниципального управления в единую систему обусловлена единством сущности публичной власти. Местное самоуправление не может отличаться по своей природе от государственного управления, вместе они составляют целостную систему управления делами общества путём публичной власти[51]. Государство действует от имени и в интересах определённой социальной общности, которую составляют все граждане государства. Местное управление действует от имени государства, но в интересах локальной общности регионального масштаба[52]. Таким образом, местное управление, так же как и местное самоуправление, имеет территориальную основу.

Осуществление местного самоуправления обеспечивается посредством реализации функций муниципального управления. Для этого муниципальными сообществами создаются органы местного самоуправления[53]. Принципиальная разница между местным самоуправлением и местным управлением видится в порядке комплектования органов власти. Местное управление образовано органами, назначаемыми из центра и представляющими государственную администрацию на местах, тогда как основу местного самоуправления составляют представительные органы. Органы самоуправления, избираемые населением, реализуют публичную власть данного территориального публичного коллектива, а государственные структуры осуществляют полномочия государства на данной территории[54]. Поскольку самоуправление формируется путём волеизъявления населения, оно обладает собственной легитимностью. Таким образом, система власти и управления регионального масштаба складывается из двух подсистем: местного представительного (а также — в редких случаях — непосредственного) управления и местного прямого государственного управления[55].

* * *

Абстрагируясь от временных и географических деталей, а также от политических оценок государственного строительства в нашей стране в настоящий момент, местное управление следует рассматривать как структурно и функционально обособленный уровень иерархически организованной системы государственного управления, на котором осуществляется территориальное управление. В границах, определённых административно-территориальным делением, оно выступает как политический институт. Его задача — адаптация государственной политики к местным интересам и ресурсам, её конкретизация. Данная функция реализуется органами местного управления путём администрирования. Объектом управления выступают общественные отношения в территориальном публичном коллективе регионального уровня.

Местное управление, осуществляющее исполнительно-распорядительную деятельность, включено в структуру исполнительной власти. Исходя из того, что в качестве объекта управления выступает вся совокупность общественных отношений в территориальном публичном коллективе регионального уровня, подлежащих властному регулированию, в состав управляющего субъекта следует включать всю совокупность органов управления, действующих в пределах данной административно-территориальной единицы, как отраслевые, так и территориальные, в том числе органы муниципального управления.

Местное управление, занятое администрированием, не имеет политического содержания, точнее, оно не является необходимым условием осуществления им своих функций. В то же время деятельность местных органов более приближена к нуждам жителей и политика центральных властей воспринимается ими через призму местного управления.

**Литература**


1. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления [Текст]: Курс лекций. — М.: Омега-Л, 2006. — 584 с.
2. Богатырева, О.Н. Эволюция системы местного управления в Вятской и Пермской губерниях [Текст]: 07.00.02 Богатырева, Ольга Николаевна. Эволюция системы местного управления в Вятской и Пермской губерниях (1861 — февраль 1917 г.): Дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.02 Екатеринбург, 2004. — 434 с.
3. Василенко, И.А. Государственное и муниципальное управление [Текст]: Учебник. — М.: Юрайт, 2012. — 431 с.
4. Зеркин, Д.П., Игнатов, В.Г. Основы теории государственного управления [Текст]: Учебное пособие. — М.: МарТ, 2007. — 544 с.
5. Игнатов, В.Г. Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность. Основы теории и организации [Текст]: Учебное пособие. — М.: МарТ, 2006. — 448 с.
6. Козбаненко, В.А. Государственное управление: основы теории и организации [Текст]: Учебник. — В 2 т.: Т. 1. — М.: Статус, 2002. — 652 с.
7. Малин, А.С. Региональное управление [Текст]: Учебное пособие. — М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2006. — 267 с.
8. Мухаев, Р.Т. Система государственного и муниципального управления [Текст]: Учебник. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. — 575 с.
9. Пикулькин, А.В. Система государственного управления [Текст]: Учебник. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. — 543 с.
10. Радченко, А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход [Текст]: Учебник. — Ростов н/Д: Росиздат, 2001. 720 с.
11. Черкасов, А.И. Сравнительное местное самоуправление. — М.: ИНФРА-М, 1998. — 160 с.
12. Чиркин, В.Е. Система государственного и муниципального управления [Текст]: Учебник. — М.: Норма, 2008. — 448 с.
13. Шамхалов, Ф.И. Основы теории государственного управления [Текст]: Учебник. — М.: Экономика, 2003. — 518 с.
14. Широков, А.Н., Юркова, С.Н. Муниципальное управление [Текст]: Учебник. — М.: КНОРУС, 2010. — 248 с.


[1] Василенко, И.А. Государственное и муниципальное управление [Текст]: Учебник. — М.: Юрайт, 2012. — С. 44.

[2] Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления [Текст]: Курс лекций. — М.: Омега-Л, 2006. — С. 61—62.

[3] Атаманчук, Г.В. Ук. соч. — С. 141—142.

[4] Радченко, 21, 98, 399.

[5] Пикулькин, А.В. Система государственного управления [Текст]: Учебник. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. — С. 7.

[6] Радченко, А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход [Текст]: Учебник. — Ростов н/Д: Росиздат, 2001. — С. 409.

[7] Там же. С. 21.

[8] Там же. С. 79, 409.

[9] Зеркин, Д.П., Игнатов, В.Г. Основы теории государственного управления [Текст]: Учебное пособие. — М.: МарТ, 2007. — С. 90.

[10] Шамхалов, Ф.И. Основы теории государственного управления [Текст]: Учебник. — М.: Экономика, 2003. — С. 301.

[11] Там же. С. 197.

[12] Мухаев, Р.Т. Система государственного и муниципального управления [Текст]: Учебник. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. — С. 39. Шамхалов, Ф.И. Ук. соч. — С. 203.

[13] Зеркин, Д.П., Игнатов, В.Г. Ук. соч. — С. 76—77.

[14] Радченко, А.И. Ук. соч. — С. 21.

[15] Там же. С. 22, 27.

[16] Шамхалов, Ф.И. Ук. соч. — С. 215.
[17] Пикулькин, А.В. Ук. соч. — С. 34.
[18] Зеркин, Д.П., Игнатов, В.Г. Ук. соч. — С. 177.
[19] Атаманчук, Г.В. Ук. соч. — С. 71.
[20] Шамхалов, Ф.И. Ук. соч. — С. 295.
[21] Там же. С. 83—84.
[22] Радченко, А.И. Ук. соч. — С. 23, 75.
[23] Там же. С. 198.
[24] Козбаненко, В.А. Государственное управление: основы теории и организации [Текст]: Учебник. — В 2 т.: Т. 1. — М.: Статус, 2002. — С. 81.
[25] Черкасов, А.И. Сравнительное местное самоуправление. — М.: ИНФРА-М, 1998. — С. 13.
[26] Мухаев, Р.Т. Ук. соч. — С. 40, 160.
[27] Там же. С. 154, 156, 159.
[28] Атаманчук, Г.В. Ук. соч. — С. 120.
[29] Чиркин, В.Е. Система государственного и муниципального управления [Текст]: Учебник — М.: Норма, 2008. — С. 37.
[30] Шамхалов, Ф.И. Ук. соч. — С. 218.
[31] Малин, А.С. Региональное управление [Текст]: Учебное пособие. — М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2006. — С. 22.
[32] Мухаев, Р.Т. Ук. соч. — С. 205.
[33] Широков А.Н., Юркова, С.Н. Муниципальное управление [Текст]: Учебник — М.: КНОРУС, 2010. — С. 9.
[34] Радченко, А.И. Ук. соч. — С. 401; Атаманчук, Г.В. Ук. соч. — С. 138.
[35] Черкасов, А.И. Ук. соч. — С. 19, 47.
[36] Атаманчук, Г.В. Ук. соч. — С. 188.
[37] Радченко, А.И. Ук. соч. — С. 82.
[38] Широков А.Н., Юркова, С.Н. Ук. соч. — С. 6.
[39] Игнатов, В.Г. Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность. Основы теории и организации [Текст]: Учебное пособие. — М.: МарТ , 2006. — С. 297.
[40] Малин, А.С. Ук. соч. — С. 36.
[41] Черкасов, А.И. Ук. соч. — С. 22—23.
[42] Игнатов, В.Г. Ук. соч. — С. 154.
[43] Радченко, А.И. Ук. соч. — С. 77.
[44] Там же. С. 197.
[45] Козбаненко, В.А. Ук. соч. — С. 81.
[46] Игнатов, В.Г. Ук. соч. — С. 19.
[47] Черкасов, А.И. Ук. соч. — С. 13.
[48] Богатырёва, О.Н. Эволюция системы местного управления в Вятской и Пермской губерниях [Текст]: Дис. ... д-ра ист. наук: 07.00.02 Екатеринбург, 2004. — С. 6.
[49] Черкасов, А.И. Ук. соч. — С. 22.
[50] Шамхалов, Ф.И. Ук. соч. — С. 295.
[51] Чиркин, В.Е. Ук. соч. — С. 23—24.
[52] Мухаев, Р.Т. Ук. соч. — С. 39.
[53] Козбаненко, В.А. Ук. соч. — С. 81.
[54] Игнатов, В.Г. Ук. соч. — С. 92.
[55] Черкасов, А.И. Ук. соч. — С. 22.

**Bukalova S.V.**, e-mail: stl1612@yandex.ru
Associate professor of the department of political sciences, state and municipal administration of the Orel branch of Russian Academy of National Economy and Civil Service under the President of the Russian Federation, Candidate of Historical Sciences.

**LOCAL GOVERNMENT IN LIGHT OF THE THEORY OF STATE ADMINISTRATION**

The author of the article singles out the level of local government in the common system of state administration, gives its description in terms of the theory of public administration, analyzes the aims of administration at this level. The nature of local government is studied; a distinction between state and local government, local government and self-government is presented.

Key words: system of state administration, levels of administration, territorial management, region, local government, self-government, territorial public group.