

ЛЕКЦИЯ.  
ИСТОРИЯ И ПРЕДПОСЫЛКИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ

Воробьева И.В.

# Исторические предпосылки формирования теории государственного управления

- **Аристотель** (Античность)  
концепция патриархальной теории государства – форма общежития граждан, использующих политическое устройство и подчиняющихся власти закона
- **Платон**  
высшая цель ГУ – достижение целостности общества через обеспечение согласия всех общественных сословий; самое большое зло – олигархия (государственный строй на основе имущественного ценза)

# Исторические предпосылки формирования теории государственного управления

- **Ф.Аквинский** (Средние века)  
теологическая теория государства – учреждение института земной власти, установленной Богом, концепция «двух градов» – земного и небесного (Блаженный Августин)
- Предпринимается попытка разграничить авторитет государства и церкви – «отдавайте кесарево кесарю, а Божие Богу» (Мф. 22:21)

# Исторические предпосылки формирования теории государственного управления

- **Н.Макиавелли** (Позднее Возрождение) технологический подход к государственного управлению – критерий эффективности становится выше моральных норм и правил;
- Специалист в ГУ – эксперт, предлагающий полезные технологические рецепты соискателям государственной власти
- Новый государь должен «по возможности не удаляться от добра, но при надобности не чураться и зла»

# Исторические предпосылки формирования теории государственного управления

- **Ф.Ницше** (конец 19 в.)  
концепция сверхчеловека – великого человека толпы, способного осуществлять государственное управление, используя самые низменные человеческие страсти и пороки
- ГУ должно опираться на насилие и использовать технологии пропаганды и манипуляции общественным сознанием

# Исторические предпосылки формирования теории государственного управления

- **Договорная теория происхождения государства – теория общественного договора:** люди, пребывавшие первоначально в естественном (догосударственном состоянии), решили сознательно создать государство, чтобы надежно обеспечить для всех основные права и свободы
- **Т.Гоббс** – общественный договор заключался между правителями и подданными как договор подчинения
- **Ж.Ж.Руссо** – договор имел место между самими гражданами как договор объединения

# Исторические предпосылки формирования теории государственного управления

- **Д.Локк** (Новое время)  
концепция либерального государственного управления, где гражданское общество стоит впереди государства; «не человек для общества, а общество для человека»
- **Б.Н.Чичерин**  
юридическая (смешанная) модель местного самоуправления; высшая форма развития государства – конституционная монархия

# Исторические предпосылки формирования теории государственного управления

- **В.Н.Лешков, А.И.Васильчиков**  
общественная теория самоуправления – все местные дела должны быть отделены от ГУ; предлагалось создать административные округа в которых станут действовать представители местного общества
- А.И.Васильчиков предложил хозяйственную теорию самоуправления, т.к. самоуправляющую общину рассматривал как самостоятельный хозяйственный субъект, осуществляющий коммунальную деятельность для удовлетворения основных потребностей населения



# Исторические предпосылки формирования теории государственного управления

- **А.Д.Градовский, В.П.Безобразов** государственная теория самоуправления, где местное самоуправление – это децентрализованное ГУ, самостоятельность местных органов обеспечена системой юридических гарантий, которые, создавая децентрализацию, вместе с тем обеспечивают связь органов местного ГУ с данной местностью и ее населением.

# Исторические предпосылки формирования теории государственного управления

- **К.Маркс, Ф.Энгельс**  
марксистская теория происхождения государства – рассматривала государство как политическую организацию экономически господствующего класса для подавления сопротивления его классовых противников
- Высшая экономическая формация – коммунизм, при котором государство отмирает, сменяясь общественным самоуправлением
- Ленинская версия – республика Советов

# Классическая теория правового государства (И.Кант)

Атрибутами правового государства являются:

- Основанная на законе свобода каждого не повиноваться иному закону, кроме того, на который он дал свое согласие;
- Гражданское равенство – признавать стоящим выше себя только того в составе народа, на кого он имеет моральную способность налагать такие же правовые обязанности, какие этот может налагать на него;
- Гражданская самостоятельность – в правовых делах гражданская личность не должна быть представлена никем другим

# Классическая теория правового государства (И.Кант)

- **Правительственная монополия на силу** – единый, обязательный для всех порядок, уничтожение неравенства и разнообразие прав, которые бы зависели от социального, наследственного или иного статуса
- **Личные права и свободы** – возможности человека, ограждающие от незаконного и нежелательного вмешательства в его личную жизнь и внутренний мир, призванные обеспечить существование, своеобразие и автономию личности

# Классическая теория правового государства (И.Кант)

- **Социально-экономические права и свободы** – возможности личности в сфере производства и распределения материальных благ, призванные обеспечить удовлетворение экономических и тесно связанных с ними духовных потребностей и интересов человека (право на труд)
- **Культурные права и свободы** – возможности человека пользоваться духовными, культурными благами и достижениями, принимать участие в их создании в соответствии со своими склонностями и способностями (право на образование)

# Классическая теория правового государства (И.Кант)

- **Политические права и свободы личности** – возможности человека, обеспечивающие его политическое самоопределение и свободу, участие в управлении государством и обществом (право на объединение)
- **Защита прав и свобод гражданина** – обязанность государства, но и гражданин – обязан соблюдать законы, сохранять природу и окружающую среду, защищать Отечество
- В 20 в классическая теория правового государства была дополнена идеей о необходимости подчинения национальных правовых систем праву мирового сообщества

# Основные характеристики правового государства

- Приоритет прав человека
- Свободный независимый суд
- Принцип верховенства конституции (Основного закона) по отношению ко всем другим законам
- Взаимная ответственность гражданина и государства
- Принцип разделения властей
- Приоритет норм международного права

# Основные этапы развития современной теории государственного управления

- **Первый этап** (с 1880-х по 1920 г.)  
В.Вильсон, Ф.Гуднау, М.Вебер  
с 1900-х годов изучение государственного администрирования становится частью учебных программ в ведущих университетах США и Западной Европы  
В 1916 Р.Брукингс учредил в Вашингтоне первый институт правительственных исследований, целью которого стала – выработка системного аналитического подхода к государственной деятельности



# Основные этапы развития современной теории государственного управления

- **Второй этап** (с 1920 г. по 1950 г.)  
Классическая школа: А.Файоль, Л.Уайт, Л.Урвик, Д.Муни, Т.Вулси  
цель – разработка ведущих принципов организации профессионального государственного управления
- **А.Файоль** – теория администрации, управление любой организацией включает шесть групп функций: технические, коммерческие, финансовые, страховые, учетные, административные  
Определяющими являются административные функции

# Основные этапы развития современной теории государственного управления

14 общих принципов управления, которые  
входят в «Золотой фонд» науки

1. Разделение труда
2. Власть
3. Дисциплина
4. Единство распорядительства
5. Единство руководства
6. Подчинение частных интересов общим
7. Вознаграждение персонала

# Основные этапы развития современной теории государственного управления

8. Централизация
9. Иерархия
10. Порядок
11. Справедливость
12. Постоянство состава персонала
13. Инициатива
14. Единение персонала

# Основные этапы развития современной теории государственного управления

Основные постулаты классической школы затрагивают два основных аспекта:

- обоснование рациональной системы государственного управления
- построение структуры организации

## **Основные постулаты:**

- Наука вместо традиционных навыков
- Гармония вместо противоречий
- Сотрудничество вместо индивидуальной работы
- Максимальная производительность на каждом рабочем месте

# Основные этапы развития современной теории государственного управления

- Школа человеческих отношений: М.Фоллет, А.Маслоу, Э.Мэйо, У.Мэрфи придавали большое значение человеческому фактору как основному элементу эффективности организации. Методы эффективны в сфере государственного администрирования – управления персоналом, но несущественны для оперативного и стратегического государственного управления.

# Основные этапы развития современной теории государственного управления

- Кейнсианская модель ГУ: Д.Кейнс (первая модель антикризисной государственной политики)

## Основные принципы:

- Государство должно осуществлять комплекс мер по регулированию экономики для преодоления негативных последствий рыночных отношений
- Предупреждая социальные взрывы, государство перераспределяет доходы в пользу неимущих слоев через прогрессивное налогообложение, развитие бесплатной системы образования и здравоохранения

# Основные этапы развития современной теории государственного управления

- Антициклическое регулирование сводится к стимулированию инвестиций в период экономического спада путем увеличения государственных расходов на закупки товаров и услуг в целях компенсации недостающего частного спроса и путем влияния на норму банковского процента, которая в условиях спада не должна быть слишком высокой
- Возможность допущения дефицита бюджета и умеренной инфляции за счет выпуска в обращение дополнительных денег

# Основные этапы развития современной теории государственного управления

- **Третий этап** (с 1950 по конец 20 в.) наиболее влиятельны поведенческий, системный и ситуационный подходы

## **Поведенческий подход**

- Школа поведенческих наук – повышение эффективности организации за счет повышения эффективности ее человеческих ресурсов.

**Д.Истон** – бихевиоральная методология в теории государственного управления: закономерности, верификация, методика, количественные методы, ценности, систематичность, чистая наука, интеграция



# Основные этапы развития современной теории государственного управления

## □ Д.Мак-Грегор : теория X и Y

### Сатитистическая теория X

- 1) Средний служащий в силу своей природы не любит работать и по возможности избегает труда
- 2) Вследствие этого большую часть служащих необходимо принуждать, контролировать, направлять или угрожать
- 3) Средний служащий предпочитает, чтобы им руководили, стремится избежать ответственности, сравнительно нечестолобив и более всего предпочитает собственную безопасность

# Основные этапы развития современной теории государственного управления

- Динамическая стратегия Y
  - 1) Затраты физических и умственных усилий в процессе труда также естественны, как в играх или на отдыхе
  - 2) Внешний контроль и угроза наказания не являются единственными средствами для ориентации усилий людей на достижения целей организации
  - 3) Усилия служащих пропорциональны ожидаемому вознаграждению
  - 4) Средний служащий не только принимает на себя ответственность, но и стремится к ней
  - 5) Способности ярко проявлять творческую фантазию, изобретательность и творческий подход к решению проблем организации свойственны скорее широкому кругу людей
  - 6) Интеллектуальные способности среднего чиновника используются далеко не полностью в системе управления

# Основные этапы развития современной теории государственного управления

Теория мотивационной гигиены Ф.Герцберга  
факторы, сказывающиеся на мотивах трудового поведения:

- Способствующие удовлетворению трудом: трудовые успехи, признание заслуг, процесс труда, степень ответственности, служебный и профессиональный рост
- Препятствующие удовлетворению трудом: гарантия сохранения работы, социальный статус, трудовая политика в организации, условия труда, отношения непосредственного начальника, личные склонности, межличностные отношения, заработная плата

# Основные этапы развития современной теории государственного управления

- **Системный подход** – рассматривает взаимосвязи в системе государственного управления и между системой и обществом как единое целое
- **Т.Парсонс** выделял два принципа гос. администрирования: распределение (сосредотачивается на средствах и неизбежно ведет к конфликту – распределяются средства, персонал, награды) и интеграция (сосредотачивается на целях и взаимосвязи целей)
- **Р.Мертон** выделял три универсальных постулата: функциональное единство системы, универсальный функционализм, функциональная необходимость

# Основные этапы развития современной теории государственного управления

- **Ситуационный подход**
- «новый менеджеризм» – в основе три «э»: экономия, эффективность, энергичность
- «новый патримониализм» – высокая степень контроля политических руководителей за назначением на должности высших государственных служащих и требование от них более высокой степени политической лояльности (США, Великобритания)

# Основные этапы развития современной теории государственного управления

- Монетаристская концепция государственного регулирования (Чикагская школа М.Фридман)

Основные постулаты монетаризма:

- Рыночная экономика самодостаточна и обладает качеством саморегулирования, поэтому вмешательство в рыночные механизмы неоправданно
- Государственное регулирование возможно только в денежной сфере как обеспечение устойчивости денежной единицы через ограничение роста денежной массы

# Основные этапы развития современной теории государственного управления

- Контроль со стороны центрального правительства за денежной массой сводится к тому, чтобы не допустить ее роста более чем на 3-5% в год
- Правительство должно следить также за ежегодным снижением ставки подоходного налога, чтобы стимулировать предпринимательскую деятельность
- Экономические спады на рынке оцениваются как естественные явления и служат способом ограничения роста заработной платы, что сдерживает инфляцию

# Основные этапы развития современной теории государственного управления

- Концепция социального государства (А. Мюллер-Армак, Л.Эрхард): повышение социальной роли государственного администрирования
- Постулаты:
  - 1) Создание социального рыночного хозяйства
  - 2) Экономическая и социальная политика взаимосвязаны и равнозначимы
  - 3) Концепция «провалов рынка»
  - 4) Разработка социальных программ
  - 5) Концепция социального партнерства



# Основные этапы развития современной теории государственного управления

## ▣ Четвертый этап (21 век)

Связан с развитием информационной революции, которая не только создает новый технологический уклад, но и новую социальную реальность для которой требуется усовершенствованное государственное управление

Информационная парадигма в ГУ

Информационный кризис

Сетевая структура



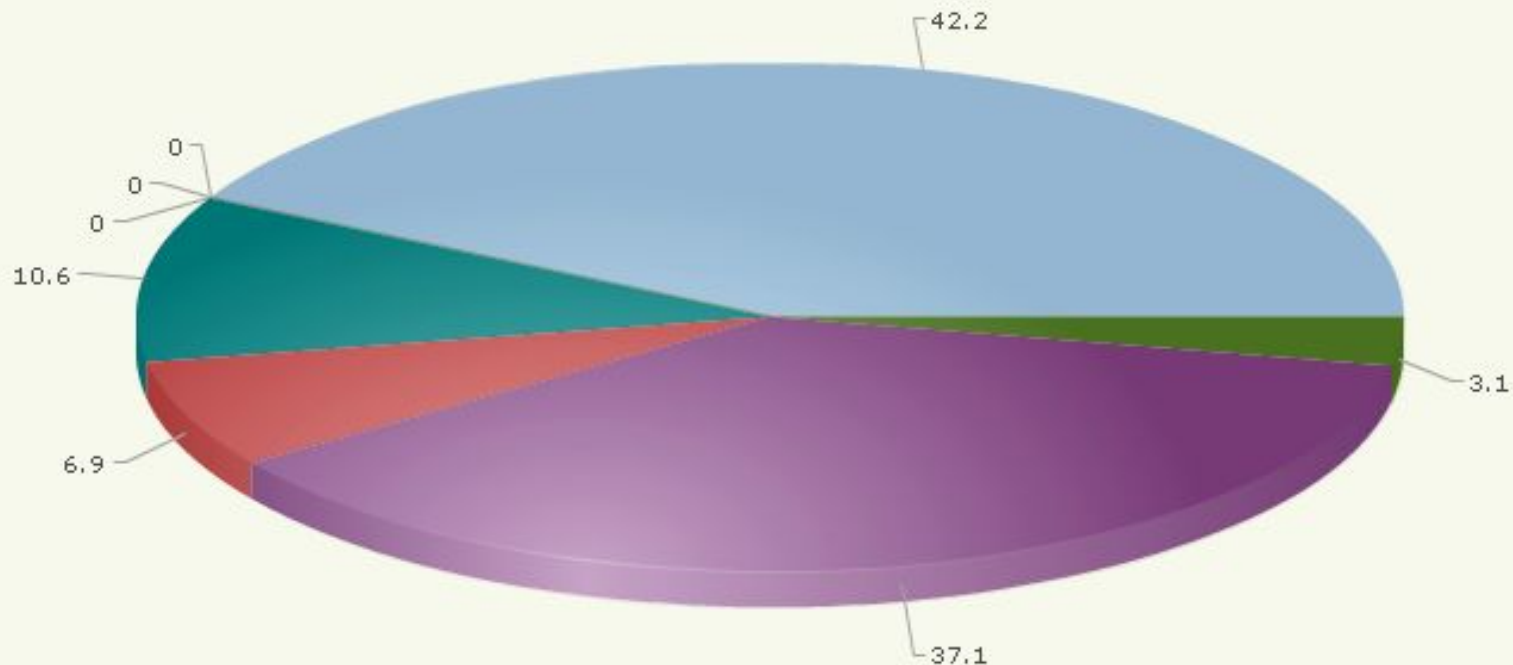
# Направления развития

# ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЦЕЛЕВЫЕ ПРОГРАММЫ

## Раздел 9. Развитие государственных институтов

- Государственная программа "Информационное общество (2011 - 2020 годы)"
- Программа "Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы"
- Программа "Развитие единой государственной системы регистрации прав и кадастрового учета недвижимости (2014-2019 годы)"

### Доля бюджетных назначений на ФЦП в разрезе приоритетов 2018 год



Развитие высоких технологий

Жилье

Социальная инфраструктура

Транспортная инфраструктура

Развитие государственных институтов

Развитие села

Безопасность

# УКАЗ №601 «ОБ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ» ОТ 12.05.12

## Основные показатели

- а) уровень удовлетворённости граждан Российской Федерации (далее – граждане) качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году – не менее 90 процентов;
- б) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 году – не менее 90 процентов;

- в) доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 году – не менее 70 процентов;
- г) снижение среднего числа обращений представителей бизнес-сообщества в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения одной государственной (муниципальной) услуги, связанной со сферой предпринимательской деятельности, к 2014 году – до 2;
- д) сокращение времени ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти Российской Федерации (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг к 2014 году – до 15 минут.