



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ
ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ



Факультет
дополнительного
профессионального
образования
«Высшая школа
государственного
управления»



Становление отрасли знания о государственном управлении

Хронология становления отрасли знаний о государственном управлении

Теоретический и эмпирический материал, касающийся исследований сферы государственного управления, можно сгруппировать в несколько хронологических блоков, положив в основу градации эволюцию взглядов на государство как социально-политический институт и его роль в жизни общества

Хронология становления отрасли знаний о государственном управлении

I	II	III	IV	V
с древних времен до начала XVII в.	с XVII в. до середины XIX в.	со второй половины XIX в. до первых десятилетий XX в.	20—50-е гг. XX в.	вторая половина XX — начало XXI в.
государственной администрации как урегулированного правом института власти не существовало	формирование института государственной администрации и полицейского (административного) права	дифференциация гуманитарных и социальных наук, развитием собственно теории государственного управления	развитие концептов теории государственного управления связано с развитием теории организации.	характерно убеждение, что государственное управление должно стать самостоятельной научной дисциплиной, имеющей комплексный характер



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЙ
ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ



ОСНОВНЫЕ ВЕКТОРЫ РАЗВИТИЯ НАУКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Первый блок — с древних времен до начала XVII в.

<i>Хронологический этап, научные школы</i>	<i>Основные концепты и направления исследований</i>
<p>1. Древнекитайские философы — Мэн-цзы (ок. 372-289 до н. э.), Конфуций (ок. 551 — 479 до н.э.)</p> <p>2. Древнеиндийские философы</p> <p>3. Древнегреческие мыслители — Аристотель (384-322 до н. э.), Платон (ок. 428—348 до н. э.), Полибий (ок. 200 —ок. 120 до н. э.)</p>	<p>Государственная администрация как урегулированный правом институт отсутствует. Субъект-объектные отношения в системе государственного управления выстраиваются на основе обычаев, традиций и ритуалов. Собственно государственно-управленческая деятельность сводится к сбору налогов, поддержанию правопорядка, благоустройству городов, нивелированию конфликтов между социальными группами и т.п. Активно развивается идея о всеобщей пользе и роли в ней государственно-управленческой деятельности.</p>
<p>4. Раннее Средневековье — Св. Августин (354—430), философ и теолог Ф. Аквинский (1225—1274), итальянский мыслитель М. Падуанский (между 1275 и 1280-ок. 1343)</p> <p>5. Древняя Русь — игумен Иосиф Волоцкий (1439—1515), митрополит Илларион (XI в.)</p> <p>6. Позднее Средневековье — итальянский мыслитель Н. Макиавелли (1469-1527), французский мыслитель, теоретик естественного права Ж. Боден (1530-1596), английский философ Т. Гоббс (1588-1679)</p>	<p>Формируется представление о государстве как о юридическом институте, который осуществляет управленческие и регулятивно-охранительные функции</p>

Второй блок — XVII в. — середина XIX в.

1.

Полецистика

<i>Хронологический этап, научные школы</i>	<i>Основные концепты и направления исследований</i>
<p>Франция: писатель Н.де Ламар (1639-1728)</p> <p>Германия: профессор Г. Юсти (1720-1771), писатель, юрист И. Зонненфелье (1732-1817)</p>	<p>Происходит непосредственное формирование института государственной администрации и полицейского (административного) права.</p> <p>Государственная власть концентрируется на решении вопросов внутренней безопасности. Во многих европейских странах, в России практикуются своды правил поведения, что приводит к формированию полицейского законодательства. В основу государственного строительства закладывается принцип патернализма (от лат. pater — отец) — мировоззрение и политика абсолютизации роли государственной власти в жизни общества, оправдание ее тотального контроля над обществом, поглощения государством общества и личности. Управление обществом называлось благочинием и благоустройством.</p>

Второй блок — XVII в. — середина XIX в.

1.

Полециистика

<i>Хронологический этап, научные школы</i>	<i>Основные концепты и направления исследований</i>
<p>Россия: ученый-энциклопедист Ю. Крижанич (ок. 1618—1683), экономист и публицист И. Т. Посошков (1652— 1726), юрист П. Н. Гуляев, автор крупнейшей работы по полицейскому праву "Права и обязанности градской и земской полиции" (1824), профессор, философ Н.Ф. Рождественский (1802-1872), юрист, профессор И.В.Платонов (1805-1890), самый поздний представитель полециистики, юрист, профессор И.Е. Андреевский (1831-1891)</p>	<p>В России практика административного управления не нашла теоретического обобщения. В университетах создавались кафедры законов благоустройства и благочиния, где преподавались законы о народонаселении, народном продовольствии, благоустройстве в городах и поселениях и пр.</p>

Второй блок — XVII в. — середина XIX в.

2.

Камералистика

Цикл административных и экономических дисциплин, преподававшихся в европейских университетах в XVII—XVIII вв., со второй половины XIX в. - в России. Название связано с камеральными учреждениями, создававшимися в средневековой Европе князьями, королями, имевшими большое собственное хозяйство, в целях подготовки компетентных управляющих.

Камералистика ограничивалась описанием явления административного управления. В её русле были сформулированы новые подходы к осуществлению государственно-административного управления. Принцип камерализма предполагал: функциональность в управлении учреждений; специализацию учреждений государственной администрации и канцелярского труда в какой-либо одной определенной сфере государственного управления; регламентацию обязанностей чиновников; унификацию штатов и жалования ЧИНОВНИКОВ.

Второй блок — XVII в. — середина XIX в.

2.

Камералистика

<i>Хронологический этап, научные школы</i>	<i>Основные концепты и направления исследований</i>
<p>Россия: государственный деятель М. М. Сперанский (1772-1839)</p>	<p>Идеи Сперанского в отношении построения системы государственного управления в России отражены во "Введении к уложению государственных законов" (1809); эти принципы — элементарная законность, выборность части чиновников и их ответственность, новые выборные начала организации суда и контроля</p>
<p>Франция: ученый, автор "Принципов государственного управления" (1812) Ч.-Ж. Боннен, ученый, автор "Очерков об администрации" А. Ф. Вивьен</p>	<p>разделение законодательной, исполнительной и судебной власти при допущении выборных представителей от народа к законосовещательной деятельности.</p> <p>"Очерки об администрации" Ф. Вивьена (1845) — первая серьезная работа в области науки государственного управления. В развитие его идей во Франции были созданы специализированные министерства, разработаны законы о государственных служащих и процедуры их набора.</p>

Второй блок — XVII в. — середина XIX в.

Формирование конституционно-демократического типа государства, появление ответственности государства перед обществом и личностью в XVIII— XIX вв. инициировало постановку новых управленческих проблем, решение которых полециистика и камералистика предложить не могли

Третий блок — вторая половина XIX в. — начало XX в.

<i>Хронологический этап, научные школы</i>	<i>Основные концепты и направления исследований</i>
<p>1. Австрийская школа—Лоренц фон Штейн (1815-1890)</p>	<p>Период характеризуется дифференциацией гуманитарных и социальных наук, развитием собственно теории государственного управления, основоположником которой считают австрийского ученого Лоренца фон Штейна, опубликовавшего в период с 1866 по 1884 г. восьмитомный труд "Теория государственного управления". В основу положена идея внутреннего управления, выделено пять сфер государственного управления или государственной политики — внешние отношения, войска, государственное хозяйство, правосудие, внутренние дела. Ведущая роль по реализации целей государственного управления отведена исполнительной ветви власти при четком определении вопросов ее ведения. Полиция — механизм принуждения, часть исполнительной власти</p>
<p>2. Немецкая школа — социолог, историк, экономист Макс Вебер (1864-1920)</p>	<p>Государство рассматривается как отношение господства одних людей над другими, опирающееся на легитимное насилие как средство. Разработаны теории власти и бюрократии, в основу идеального государственного управления положены принципы бюрократической иерархии. Четко разделены политическое руководство и административное управление</p>

Третий блок — вторая половина XIX в. — начало XX в.

<i>Хронологический этап, научные школы</i>	<i>Основные концепты и направления исследований</i>
<p>3. Английская школа — историк, экономист, социолог Дж. Коул (1889-1959), Э. Баркер, Г. Маннинг, Г. Файнер</p>	<p>Изучение системы государственного управления в Великобритании началось в конце XIX в. в Лондонской школе экономики и политических наук и продолжилось в Оксфордском, Кембриджском, Манчестерском и др. университетах. Основные направления — изучение политических институтов, института государственной службы, английского конституционного и административного права</p>
<p>4. Французская школа — историк права и государствовед, профессор А. Эсмен, юрист, идеолог "синдикалистского" государства Леон Дюги (1859-1928), А. Мишель, М. Ориу</p>	<p>Выявлены и проанализированы основные принципы государственного управления во Франции. Заложены основы конституционного подхода к проблемам государственного управления. Система государственного управления изучалась не как самостоятельное явление, а как средство выявления принципов и форм организации деятельности государственно-политических институтов.</p>

Третий блок — вторая половина XIX в. — начало XX в.

<i>Хронологический этап, научные школы</i>	<i>Основные концепты и направления исследований</i>
<p>5. Американская школа — доктор политических наук, основоположник американской государственно-административной науки, 28-й Президент США В. Вильсон (1856-1924), американский исследователь Ф.Дж.Гудноу</p>	<p>Разработана модель административной эффективности, разграничены функции политической власти и административного управления, предложено использовать в государственном управлении методы менеджмента. Значительное финансирование науки позволило США создать в ведущих университетах школы государственного управления, которыми решались задачи подготовки государственных служащих; повышения квалификации государственных служащих; проведения научных исследований в сфере государственного управления</p>
<p>6. Русская школа — историк, академик С.М. Соловьев (1820—1879), историк, участник подготовки крестьянской реформы 1861г. К. Д. Кавелин (1818-1885), историк, философ Б. Н. Чичерин (1828-1904), историк, академик В. О. Ключевский (1841-1911), историк, политический деятель П.Н.Милюков (1859-1943), экономист, философ А. А. Богданов (1873-1928)</p>	<p>В России в этот период развивается государственная школа, основной проблемой исследования выступает соотношение общества и государства в русской истории на различных ее этапах. Наука развивается в русле юридической науки и истории. Обоснована концепция закрепощения и раскрепощения сословий государством, т.е. в условиях господства натурального хозяйства, слабого развития обмена и товарно-денежных отношений обеспечение мобилизации материальных и людских ресурсов могло производиться только за счет раскладки государством повинностей по сословиям</p>

Четвертый блок — 20-50-е гг. XX в.

<i>Хронологический этап, научные школы</i>	<i>Основные концепты и направления исследований</i>
<p>1. Классическая школа — основоположник организационной науки А. Файоль (1841 —1925), Л. Урвик, Л.Уайт, Д. Муни</p> <p>2. Школа научного менеджмента</p> <p>3. Школа "человеческих отношений", или неоклассическая школа — американский психолог А. Маслоу (1908-1970), М. Фоллет, американский социолог Э. Мэйо (1880-1949), У. Мэрфи</p>	<p>Дальнейшее развитие концептов теории государственного управления связано с развитием теории организации. Сложилось представление, что система государственного управления — это регламентированная иерархическая организация линейно-функционального типа с четким определением функций каждой должностной категории. Идеи научного менеджмента применялись при анализе трудовых процессов в системе государственного управления, классификации должностей государственной службы. Широкого распространения и значимых результатов не получил.</p> <p>Возникла как реакция на недостатки классического подхода. Человеческий фактор рассматривается как основной элемент эффективной организации системы управления. Важный фактор оптимизации системы государственного управления, повышения производительности труда работников этой системы — улучшение психологического климата в коллективе и усиление мотивации к максимизации трудовых усилий</p>

Четвертый блок — 20-50-е гг. XX в.

<i>Хронологический этап, научные школы</i>	<i>Основные концепты и направления исследований</i>
<p>4. Советская школа — ученый, автор трудов по рациональной организации труда А. К. Гастев (1882-1938), историк, государственный деятель П.М.Керженцев (1881-1940), Н.А. Витке, Е. Ф. Размирович, ученый, автор работ по научной организации труда И. М. Бурлянский</p>	<p>Советский период характеризуется перестройкой государственного аппарата, исходя из теории научной организации труда и управления (НОТ). Создан ряд научно-исследовательских центров — институты труда, научной организации труда, техники управления, лаборатории по изучению труда и пр. В 1920-х гг. для координации работы по НОТ создан Совет научной организации труда (СОВНОТ). Исследования были прерваны в середине 1930-х п.</p>

Пятый блок — вторая половина XX в. — начало XXI в.

Этот период характеризуется разработкой *бихевиористского, системного* и *структурно-функционального* анализа и переложение их на отрасли социального и гуманитарного знания, в том числе теорию государственного управления.

В рамках структурно-функционального подхода государственное управление — единая сложно структурированная система, каждый элемент которой выполняем определенные функции.

Бихевиористский подход в сфере государственного управления направлен на исследование и объяснение поведенческого аспекта государственно-управленческих отношений (поведение управляющих и управляемых, их мотивация).

Системный подход направлен на синтез знаний, имеющихся в различных областях науки. Цель подхода видится в выявлении всего комплекса отдельно взятых взаимосвязей элементов государственно-административной системы с обществом.

В рамках структурно-функционального, системного и бихевиористского подхода ведущие позиции заняли американская, английская, французская и немецкая национальные школы.

Пятый блок — вторая половина XX в. — начало XXI в.

<i>Хронологический этап, научные школы</i>	<i>Основные концепты и направления исследований</i>
<p>1. Американская школа — социолог-теоретик Т. Парсонс (1902-1979), социолог П. Лазарсфельд (1901-1976), В. Томпсон, Д. Истон, А. Лаффер и др.</p>	<p>Акцентировали внимание на факторах, которые способствовали или препятствовали стабильности системы государственного управления</p>
<p>2. Английская школа — Дж. Гарретт, Р. Шелдон, М. Оукшотт</p> <p>3. Немецкая школа — философ, профессор Х. Кун, Э. Форстхофф, Э. Хиппель, философ А. Гелен (1904—1976)</p>	<p>В основе лежат идеи, характерные для гуманитарного подхода. Считали, что процесс принятия политических решений должен стать гласным и открытым и законодательно следует установить принципы разъяснительной работы с населением, установив санкции за их невыполнение.</p> <p>Система государственного управления — "вечная" ценность, теория государственного управления строится с учетом человеческого фактора, должна носить философский характер. По мнению А. Гелена, государственное управление — фундаментальный антропологический институт, основная деятельность которого должна быть направлена на поддержание стабильности общественной системы</p>

Пятый блок — вторая половина XX в. — начало XXI в.

<i>Хронологический этап, научные школы</i>	<i>Основные концепты и направления исследований</i>
<p>4. Русская школа — современные ученые-социологи, занимающиеся разработкой общей теории социального управления В. Г. Афанасьев и Ю. П. Аверин, ученые-юристы, специалисты по теории государства и права, конституционному и административному праву Д. Н. Бахрах, И. Л. Бачило, Г. В. Атаманчук, Б. М. Лазарев и др.</p>	<p>Государственно-управленческая мысль в России возродилась в 1960-х гг. и развивалась в русле административного права. Сформировалось представление, что наука государственного управления должна быть комплексной, охватывающей как государственно-правовые, так и социально-экономические, психологические, многие другие управленческие аспекты. С 1970-х гг. государственное управление стало развиваться как относительно самостоятельное научное направление, тесно соприкасаясь с теорией социального управления, управлением производством, административным правом, теорией государства</p>
<p>5. Японский менеджмент</p>	<p>Японская система управления базируется на модели человеческих отношений, в которых индивид должен подчинять свои интересы интересам группы. Основной принцип — активное партнерство технических специалистов, бизнес-структур, правительственных структур в формировании концепции экономического роста и её обеспечении</p>



Факультет дополнительного
профессионального образования
"Высшая школа
государственного управления"
Ф Д П О « В Ш Г У »

Спасибо за внимание!

фдпо.рф