

**ЛЕКЦИЯ 3.
СОВРЕМЕННЫЕ ТЕОРИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Санкт-Петербург

◆
2016

Объективные факторы государственного управления

Природно-географические условия территории;
Естественно-общественные условия жизнедеятельности;
Историко-культурное наследие;
Влияние экономических и материально технических условий.

Субъективные факторы к пониманию государственного управления

- Авторское обоснование (толкование) тех или иных условий и обстоятельств;
- Учет мнений и результатов научных исследований ученых;
- Результаты анализа поведения и деятельности должностных лиц органов государственного управления и гражданского общества.

Основные современные теоретические трактовки к государственному управлению

- рационально-классическая теория;
- плюралистическая теория;
- корпоративная теория;
- кибернетический подход;
- институциональные теории;
- менеджериальные теории.

Рационально-классическая теория

Дж. Муни, А. Рилей

- Механистическая трактовка системы ГУ;
- Главенствуют официальные, наделенные полномочиями организационные структуры, которые обслуживают взаимодействие государства и общества;
- Государственные решения являются формой взаимодействия между (бюрократия, парламентский корпус, группы интересов и политики) по поводу согласования интересов и позиций, кооперации и координации действий, выработке и продвижению совместно вырабатываемых целей.

Плюралистическая теория

Г.Ласки, А.Линдсей, Э.Баркер, Дж.Фиджи

Трактует государственное управление как систему представительства интересов множества относительно автономных групп, которые в своем взаимодействии не стремятся к монополизации власти и при этом не контролируются правительством;

В основании механизма принятия решений находится стихийно складывающийся баланс сил и интересов, ресурсов и усилий различных агентов;

В механизме принятия решений главный акцент делается на деятельности правительства (а не государства как такового).

Корпоративная теория

У. Ратенау, Г. Мейн, Ст. Рохкан, Дж. Хог

- Трактует государственное управление как систему представительства интересов множества относительно автономных функционально различных образований (корпораций), которые в своем взаимодействии стремятся к монополизации власти, вытеснив на периферию все иные группы интересов вплоть до партий и даже парламента;
- По причине стремления корпораций к занятию монопольных позиций и контролированию процесса представительства интересов государство занимает здесь основополагающее положение и отслеживает их совокупную активность, играя главную роль в налаживании отношений с обществом;
- Механизм принятия государственных решений складывается здесь как форма совмещения интересов и позиций политических и экономических структур.
- Предполагается поддержка государства корпорациями в обмен на их допуск к выработке государственных целей.

Кибернетический подход

Деятельность системы ГУ направлена на обеспечение (естественных или специально создаваемых) программ сохранения собственной целостности, стабильности функционирования и саморегулирования;

На первый план выходит информационный аспект;

Рассматривает ГУ как «черный ящик»;

Предполагается, что государство должно действовать не в плане принуждения, а побуждать своих контрагентов к взаимодействию с властью;

Решения способны зарождаться в различных точках процесса вызванных разнообразными внешними и внутренними флуктуациями (возмущениями).

Процесс принятия решения оценивается в рамках в рамках только трех диспозиций: самоорганизации, организации и управления.

Институциональные теории

Понятие и сущность «института»

Институты – это общественные блага, которыми повсеместно и каждодневно пользуются многие индивидуумы и которые, главным образом, характеризуются своей неисключительностью.

Институты упрощают процесс обмена. Они – неотделимая часть процесса принятия решений, которая делает индивидуальные решения позитивными.

Институты – это разработанные людьми ограничения, а также факторы принуждения, структурирующие их взаимодействие. Все вместе они образуют побудительную структуру обществ и экономик.

Институт – это система формальных правил и неформальных норм, определяющих взаимоотношения между членами общества.

Институциональные теории

Формальные и неформальные правила

В составе институтов Д.Норт выделяет три главных составляющих:

- **формальные правила** (конституции, законы, судебные прецеденты, административные акты);
- **неформальные нормы** (традиции, обычаи, социальные условности);
- **механизмы принуждения** (система наказания), обеспечивающие соблюдение правил (суды, полиция и т.д.).

Институциональные теории

Дж. Мейер, Б. Роуэн «Институционализованные организации: формальная решетка как миф и ритуал» (1977)

П. ДиМаджио, У. Пауэлл «Еще раз о “железной клетке”»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях» (1983)

1. Институты являются порождением общества, их основа – «миф» и «ритуал»
2. Институты постоянно воспроизводятся
3. Организационные структуры и правила могут быть отделены друг от друга
4. Рациональность – вопрос легитимности, а не прибыльности или эффективности
5. Институциональное поле является местом и механизмом принуждения к общим стратегиям и структурам.

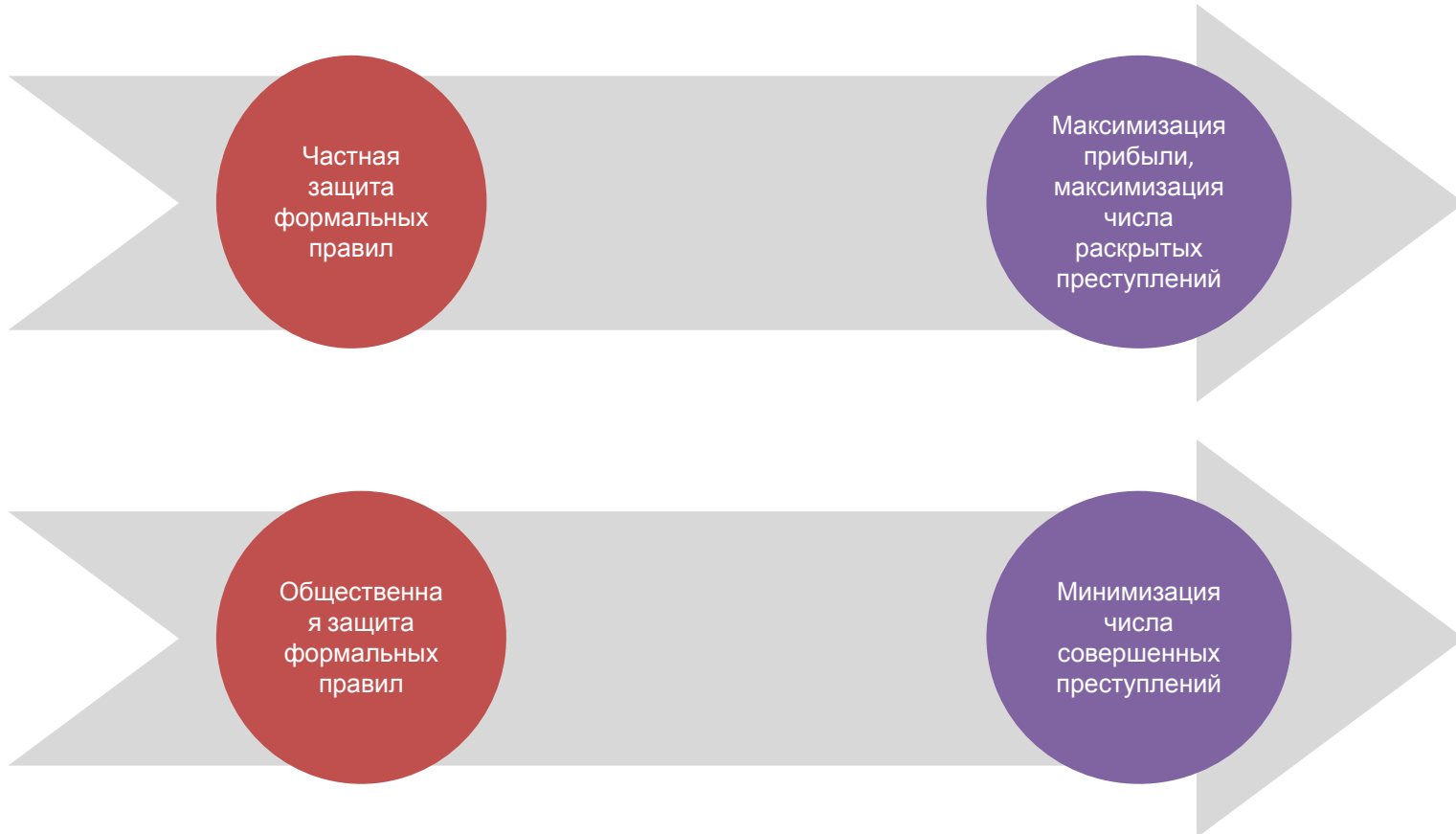
Институциональные теории

Институты как общественные блага



Институциональные теории

Институты как общественные блага



Институциональные теории

Типология взаимодействия формальных
и неформальных институтов

Г. Хельмке и С. Левитски

	Эффективные формальные институты	Не эффективные формальные институты
Совпадающие последствия	Дополняющий	Замещающий
Не совпадающие последствия	Согласующий	Конкурирующий

Институциональные теории

Сравнительная характеристика понятий
«практики» и «институты»

Критерии	Практики	Институты
Продолжительность существования	Краткосрочность	Долговечность
Восприятие акторами	Воспринимается как образец не всеми акторами	Нормативный образец воспринимаемый всеми акторами
Систематичность проявления	Несистематичность	Систематичность
Характер	Сетевой	Деперсонализированный
Контроль	Заинтересованные акторы	Все акторы

Рентоориентированное поведение и институциональная коррупция

- 1. Поиск ренты** (рентоориентированное поведение – rent seeking) – усилия, направленные на изменение действующей системы формальных правил, с целью достижения монопольной власти на каком-либо рынке (либо увеличения индекса монопольной власти) и присвоения соответствующего монопольного дохода.
- 2. Потери общественного благосостояния от поиска ренты:**
 - Расходы (в том числе, неденежные) потенциальных получателей монопольной власти;
 - Усилия и расходы политиков и чиновников, направленные на удовлетворение интересов соискателя ренты или на противодействие ему;
 - Общественные потери от усиления монопольной власти в случае успешного поиска ренты.

Институциональные теории

Источники развития социальных институтов

Эндогенные

Экзогенные

Трактовка реформы с позиций неоинституционализма: целенаправленное изменение институтов, предполагающее присутствие в социальной системе агентов, которые разрабатывают и реализуют план трансформации (В. Полтерович)

Реформа предстает как процесс направленных институциональных изменений, имеющий своих агентов, траекторию, стратегию преобразований, совокупность начальных условий, ресурсную базу, набор внешних факторов. При этом стратегия реформы задается «набором управлений, обеспечивающих на каждом шаге подходящую институциональную трансформацию в зависимости от текущих условий и достигнутых результатов»

Институциональные теории

Условия функционирования социальных институтов

- Наличие социальных норм и предписаний;
- Материальные средства для выполнения норм и предписаний;
- Деперсонализация ;
- Относительно четкое определение социальных ролей;
- Легитимность деятельности института;
- Ясность целей деятельности института.

Менеджерские теории государственного управления

Основы философии менеджерского
подхода к государственному управлению

Д. Осборн и Т. Геблер

недостатки бюрократической модели управления + желаемые и необходимые преобразования, которые должны произойти на федеральном и местном уровнях.

Преобразования всех уровней государственного управления сосредоточены вокруг 10 основных принципов:

1. Стимулирующее управление: руководить, а не журить.
2. Управление, обращенное к обществу: уполномочивать, а не служить.
3. Конкурирующее управление: использование конкуренции в организации услуг.
4. Управление, движимое своей миссией: преобразование организаций, руководствующихся правилами и нормами.
5. Управление, ориентированное на результат: акцент на результат вместо начинаний.
6. Управление, ориентированное на потребителя: первичны потребности потребителя, а не бюрократии.
7. Предприимчивое управление: приумножение вместо расточительства.
8. Предусмотрительное управление: профилактика вместо терапии.
9. Децентрализованное управление: вместо иерархии участие и работа в команде.
10. Прорыночное управление: постепенные перемены на рыночной основе.

Менеджеральные теории государственного управления

POSDCORB составлен из заглавных букв слов, означающих следующие виды деятельности:

Planning (планирование) — определение основных направлений деятельности, выделение того, что нужно сделать, выработка методов реализации целей, поставленных перед организацией;

Organizing (организация) — создание формальной структуры власти, посредством которой организуется и координируется работа подразделений для достижения поставленных целей;

Staffing (управление персоналом) — комплекс функций, связанных с приемом на работу, обучением персонала, а также с поддержанием благоприятных условий труда;

Directing (руководство) — постоянная работа по принятию и реализации решений через специальные и общие указания и инструкции, используемые для руководства предприятием;

Coordinating (координация) — всевозможные обязанности и полномочия по созданию связей между различными частями работы;

Reporting (отчетность) — постоянное информирование тех, перед кем руководитель несет ответственность, о том, что происходит; это подразумевает информирование как руководителя, так и подчиненных путем ведения документации, исследований, проверок;

Budgeting (составление бюджета) — вся деятельность, связанная с бюджетированием в форме финансового планирования бухгалтерской деятельности и контроля.

Менеджеральные теории государственного управления

Сравнительная характеристика бюрократической и
менеджеральной моделей
государственного управления

Критерии различия	Бюрократическая модель управления	Менеджеральная модель управления
Фокусирование внимания	На собственных потребностях и перспективах	На потребностях и перспективах потребителя
Типы внутренней структуры и отношений	Иерархическая структура с четким распределением обязанностей. Жесткая»пирамидальная» структура	Сетевая организация с преобладанием отношений доверия и взаимодополняемости
Оценка собственной деятельности	По объему основных ресурсов и количеству выполняемых задач	Организация действует как одна команда
Гибкость структуры	Низкая .Организация стремится действовать по раз и навсегда установленным процедурам.	Сравнительно высокая. Алгоритм действий изменяется всякий раз при изменении требований, предъявляемых к производимым услугам.
Обратная связь	Формальная. Часто носящая односторонний навязывающий характер.	Реально действующая постоянная коммуникация
Структура разделения труда	Жесткое иерархическое разделение аналитической работы от непосредственного обслуживания	Стимуляция аналитической работы по совершенствованию работы с клиентами чиновников «первой линии»



**СПАСИБО ЗА
ВНИМАНИЕ!**

