

# ОСНОВЫ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ



# УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ МЫСЛЬ ДРЕВНЕГО ВОСТОКА

МИФОЛОГИЧЕСКОЕ МИРОВОЗЗРЕНИЕ



ГОСУДАРСТВО - АБСОЛЮТНОЕ БЛАГО

ДОБРОДЕТЕЛИ ПРАВИТЕЛЕЙ

МУДРОСТЬ И ЗНАНИЯ - ГЛАВНЫЕ  
ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ

# ДРЕВНИЙ ВОСТОК

ДРЕВНИЙ ЕГИПЕТ

Простые правила управления

Добродетель фараона и сановников

ДРЕВНИЙ КИТАЙ

Конфуцианство

Патриархальная меритократическая модель управления

Легизм (Шан Ян)

Система законов и суровых наказаний

ДРЕВНЯЯ ИНДИЯ

Первый трактат об управлении - Артхашастра (Каутилья)

Управление государством на основе законности, пользы и любви



# Древний Китай



## Конфуцианство (6-5 вв. до н.э.)

- Управление с помощью ритуалов и морали
- Патриархальная и меритократическая модель государства
- Авторитет императора - высокие добродетели

## Легизм - Шан Ян (4 в. до н.э.)

- Управление с помощью законов и суровых наказаний
- Степень тяжести наказания - в зависимости от социального статуса
- Система доносов

# Имперская «азиатская» модель

Государство - абсолютное благо, без которого человек не в состоянии жить

ПРАВИТЕЛЬ (ИМПЕРАТОР)

Полная власть

Собственник  
земли

Бюрократический  
аппарат

Руководство набором вооруженных сил, сбором налогов, судебными делами, сельхозработами

царь

ЗНАТЬ  
(жрецы, родовая  
аристократия, военные)

чиновники

купцы

Крестьяне(ремесленники)

Рабы

# Патримониальный тип бюрократии в государствах Др. Востока:

- Личная зависимость чиновников от императора
- Жесткие меры против неформальных связей среди чиновников
- Ступенчатая должностная иерархия
- Ограниченность перспектив служебной карьеры
- Избыток кандидатов на должность
- Отсутствие узкой специализации
- Контроль цензората над бюрократией
- Отсутствие гарантий
- Система кормлений
- Отсутствие публичной службы

# АНТИЧНОСТЬ

**ПЛАТОН**  
(5-4 вв. до н.э.)

Идеальное  
государство

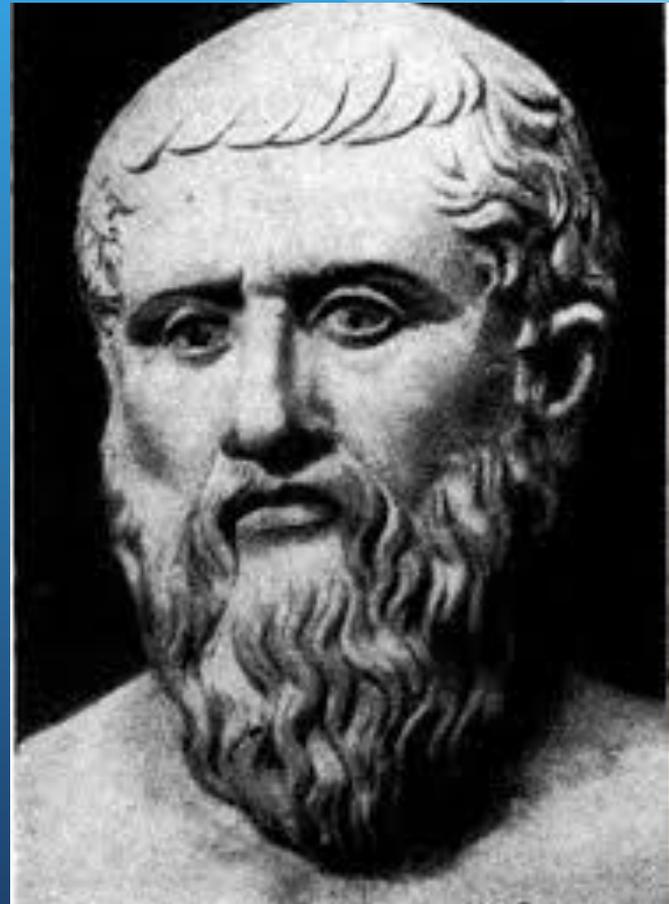


Полицейское  
государство,  
управляемое  
разумным  
сословием -  
философами

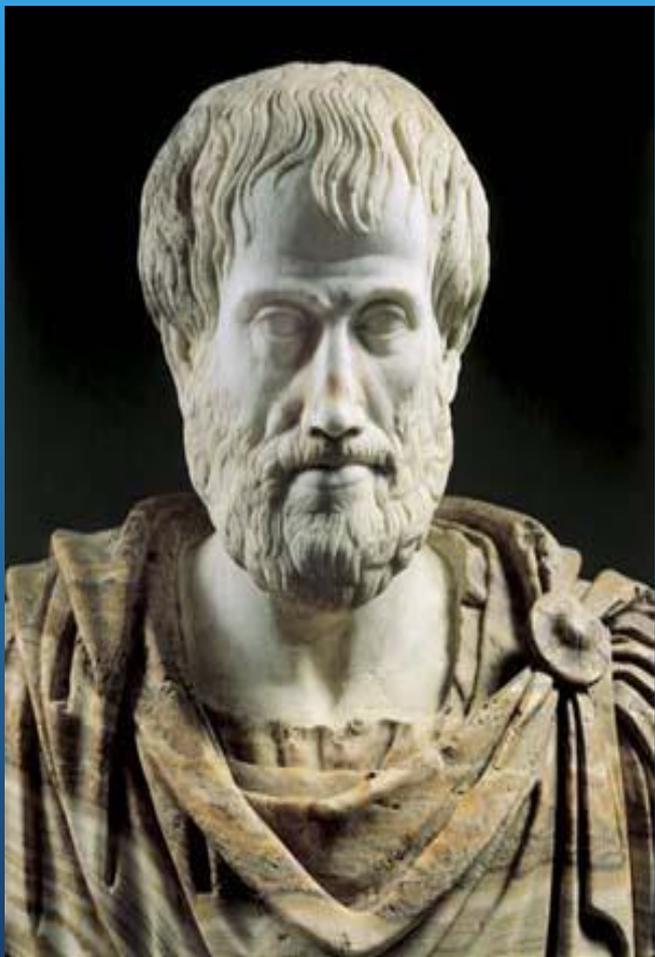
Наибольшее  
зло для  
государства



Олигархия



# АРИСТОТЕЛЬ (4 в. до н.э.)

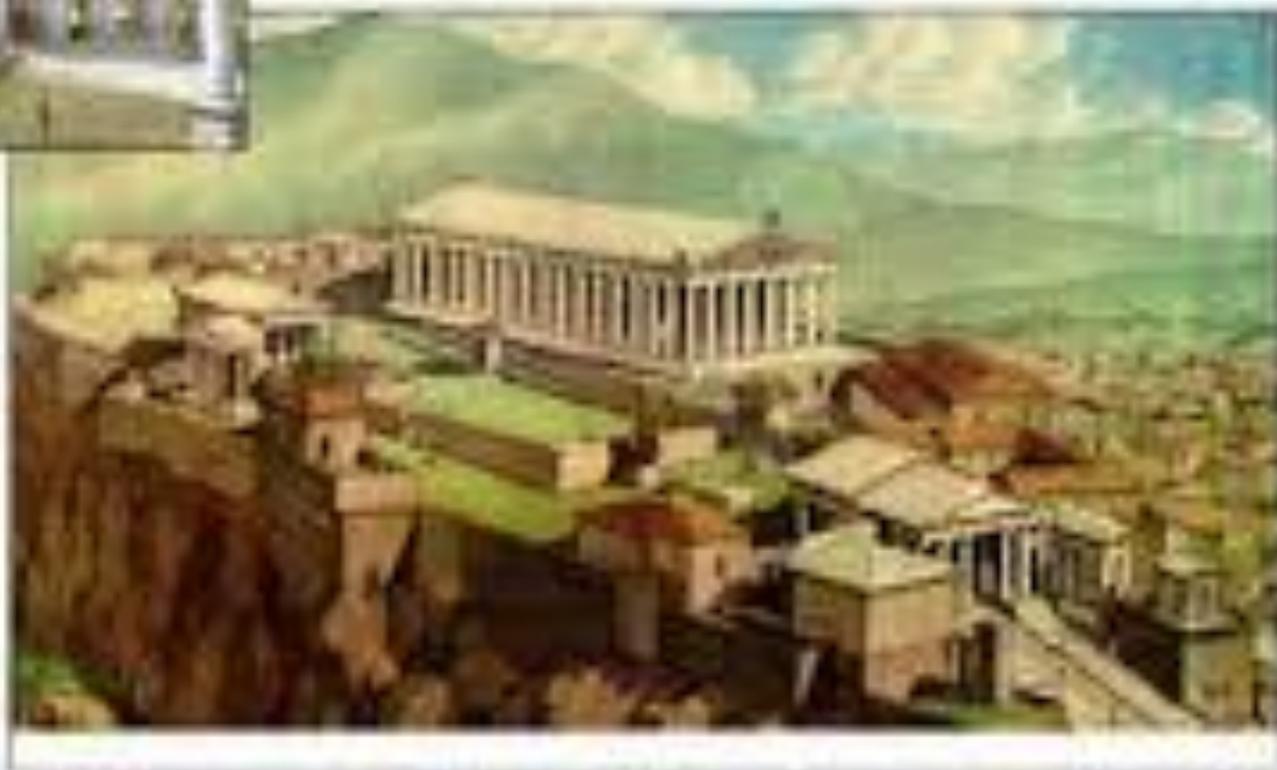


Патриархальная  
модель  
государства

3 ветви власти:  
законодательная,  
административная,  
судебная

Полития -  
лучший способ  
госуправления (интересы  
среднего класса)

# Полис – город-государство



**Полис - суверенная городская община - община свободных граждан, резко отграниченная от массы бесправного населения (рабов, женщин, переселенцев)**

# Иерархия полисной организации:

Полноправные граждане (личная свобода, мужской пол, возрастной ценз, этническое и социальное происхождение, язык, религия, имущественный ценз, свобода от необходимости трудиться)

- Право на участие в публичной политике на уровне замещения должностей в высших органах власти

Граждане с неполными гражданскими (политическими) правами (несоответствие хотя бы одному из признаков)

- Не имели права занимать высшие административные посты

Не граждане (женщины, иностранцы, рабы)

- Не имели никаких политических прав

# Коллегиальное управление

**Народное собрание**  
(представительный орган)

**Совет пятисот**  
(исполнительный орган)

**Архонты**  
(гражданские управленческие и судебные функции)

**Стратеги**  
(руководство вооруженными силами)

Традиционная система господства-подчинения -  
**патримониальный тип бюрократии**

Единственные признаки демократии -  
коллегиальное управление, прямые выборы

# СРЕДНЕВЕКОВЬЕ

**ФОМА АКВИНСКИЙ**  
**(13 в.)**

Идеальная форма  
правления

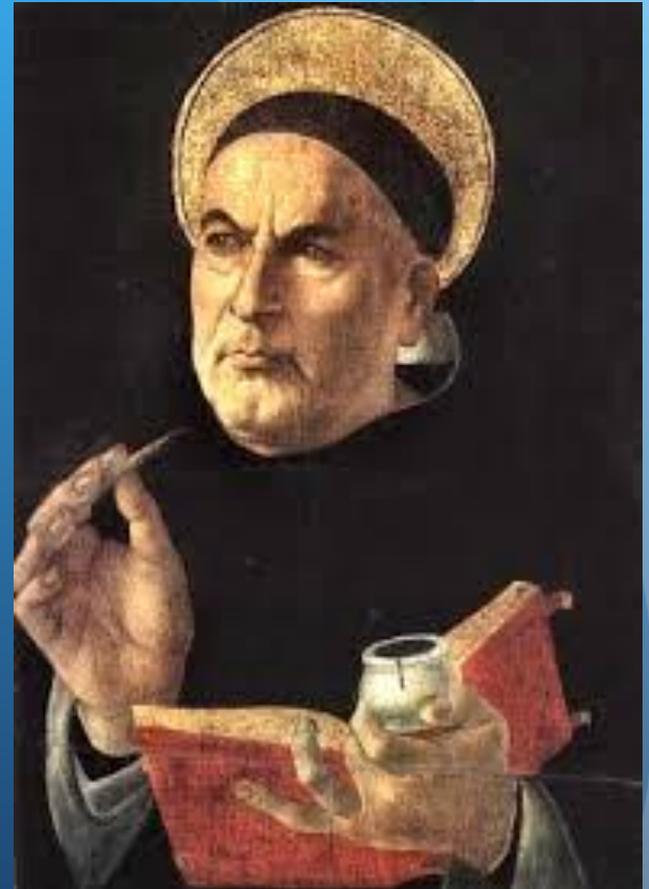


Теократическая  
монархия

Реально  
возможная форма  
правления



Абсолютная  
монархия



# ПОЗДНЕЕ ВОЗРОЖДЕНИЕ

## НИККОЛО МАКИАВЕЛЛИ (15-16 ВВ.)

- Управление - набор технологий по осуществлению гос. власти
- Эффективность правления выше моральных норм и принципов
- Ситуационный подход к управлению
- Правители делятся на львов (храбрых и бесстрашных) и лис (хитрых и лицемерных)



# НОВОЕ ВРЕМЯ (17-19 вв.)

## ПРАВОВЫЕ КОНЦЕПЦИИ УПРАВЛЕНИЯ

Концепция  
либерального  
госуправления  
(Д. Локк)

Государство -  
общественный  
договор

Гарантии прав  
граждан на  
жизнь, свободу  
и собственность

Концепция  
конституционного  
государства  
(Ш. Монтескье)

Разделение  
властей и их  
взаимное  
сдерживание

Судебная защита  
прав человека

Теория правового  
государства  
(И. Кант)

Верховенство  
закона

Гарантии  
формального  
равенства всех и  
каждого

# ВОЛОНТАРИСТСКИЕ ТЕОРИИ УПРАВЛЕНИЯ (19 в.)

## Этатистская теория (Ж.-Ж. Руссо)

Индивид жертвует  
всеми своими  
правами в пользу  
государства

Волевая природа  
государственных  
институтов

## Марксистская теория (К. Маркс, Ф. Энгельс)

Государство возникает  
в результате  
появления ч/с,  
имущественного  
неравенства,  
разделения на классы

Высшая  
общественно-  
экономическая  
форма -  
коммунистическая

## Манипулятивная модель (Ф. Ницше)

2 класса людей:  
«сверхлюди» и  
«недочеловеки»

Госуправление  
должно опираться  
на насилие и  
использовать  
технологии  
пропаганды

# Теория разделения властей

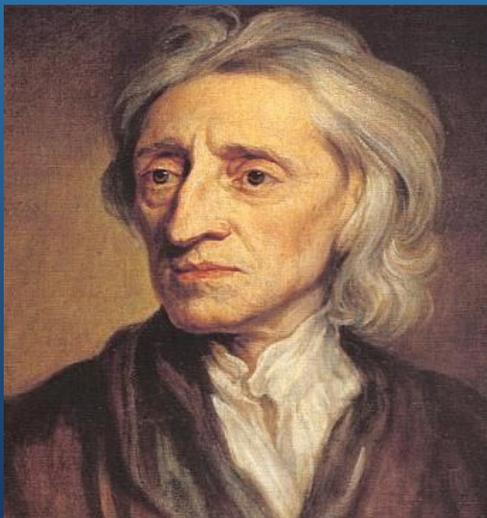
## РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ -

политико-правовая теория, согласно которой государственная власть должна быть разделена между независимыми друг от друга, но при необходимости контролирующими друг друга ветвями: законодательной, исполнительной и судебной

# 17 - 18 вв.

Джон Локк (Англия)  
«Два трактата о  
правлении»

- Законодательная
- Исполнительная
- Федеративная



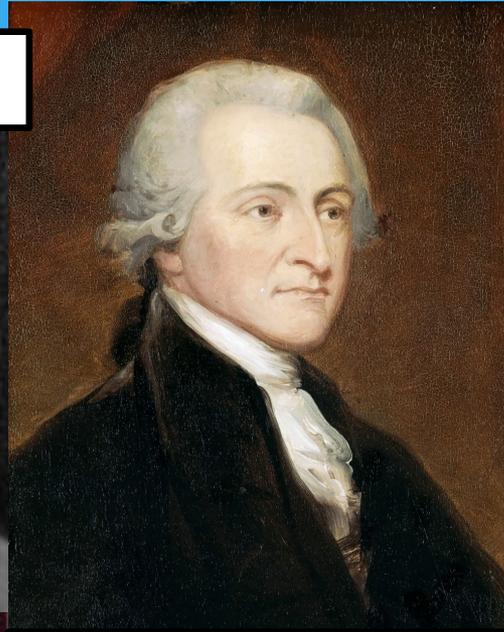
Шарль Монтескье  
(Франция)  
«О духе законов»

- Законодательная
- Исполнительная
- Судебная

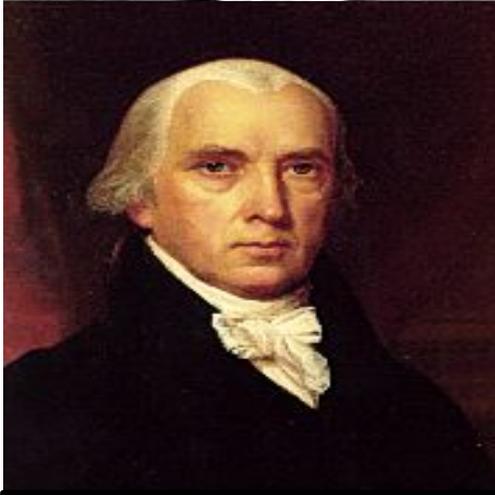


# Конституция США 1787 г.

А. Гамильтон



Дж. Джей



Дж. Мэдисон

Горизонтальное  
разделение  
властей

Законодательная

Исполнительная

Судебная

Вертикальное  
разделение  
властей

Федеральная  
власть

Власть штатов  
(субъектов)

Местная власть  
(более позднее  
изобретение)



Система «сдержек и противовесов»  
("checks and balances")

# Признаки ветви власти:

- Часть единого механизма государственного управления;
- Один или несколько однородных по своей специализации госорганов;
- Независимость (самостоятельность) органов;
- Особая ролевая функция по управлению государством;
- Структурализация ветви власти;
- Специфические формы и методы деятельности

# Теория единства государственной власти:

- Единственная государственная власть в обществе;
- Социальное единство;
- Единые общие цели и задачи;
- Организационно-правовое единство;
- Единая функция государственного управления

# Основания для зарождения теории единства ГВ:

## Персоналистский подход

Принадлежность  
государственного  
суверенитета  
одному лицу -  
монарху

(Ж. Боден)

## Коллективистский подход

Вся государственная  
власть принадлежит  
народу, против  
разделения властей

(Ж.Ж. Руссо)

# НОВОЕ ВРЕМЯ (17-19 вв.) -

появление политических идеологий

Политическая идеология - совокупность принципов и идей, определяющая политическую ориентацию, наделяет политическое действие смыслом

1. По отношению к прогрессу и технологии его осуществления:

Консерватизм

Центризм

Радикализм

2. По социально-политической парадигме (модели желаемого общества):

Правые

Консерватизм

Фашизм

Национал-социализм

Центристские

Либерализм

Социал-демократия

Левые

Социализм

Коммунизм

Анархизм

# ТЕОРИИ ЭЛИТ (19 - нач. 20 вв.):



## *Гаэтано Моска :*

- Самый важный критерий доступа в элиту - способность управлять;
- 3 способа обновления элиты: наследование, выборы, кооптация;
- Типы управления: автократический и либеральный



## *Вильфредо Парето:*

- Круговорот элит, их постоянная смена;
- Элиты имеют тенденцию к упадку, «неэлиты» способны создать достойных преемников элитарным элемента



## *Роберт Михельс:*

- Власть всегда принадлежит олигархии - причины:
1. Техническая (невозможно собрать всех избирателей в одном месте);
  2. Психологическая (массы стремятся к подчинению)

Форма  
государственного  
устройства

Форма правления

Политический  
режим

Структура и  
виды ОГВ,  
уровни  
госуправления

```
graph TD; A[Форма государственного устройства] --> D((Структура и виды ОГВ, уровни госуправления)); B[Форма правления] --> D; C[Политический режим] --> D;
```

**МОНАРХИЯ** - форма правления, при которой верховная государственная власть принадлежит одному лицу и, как правило, передается по наследству

# Монархия

## Абсолютная

(Монако, Лихтенштейн, Саудовская Аравия, ОАЭ)

## Абсолютная

### теократическая

(Ватикан, Саудовская Аравия, Бруней)

## Парламентская/ конституционная

(Великобритания, Япония, Австралия, Бельгия, Испания)

## Дуалистическая

(Иордания, Кувейт, Люксембург, Монако, ОАЭ)

# Республика

Республика - форма правления, при которой все высшие органы власти либо формируются, либо избираются общенациональными представительными учреждениями, а граждане обладают личными и политическими правами

Президентская

Парламентская

Смешанная

<b>Президентская</b>	<b>Парламентская</b>	<b>Смешанная</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ведущую роль в политической жизни общества играет президент;</li> <li>• президент (как и парламент) избирается народом;</li> <li>• президент является главой государства и исполнительной власти;</li> <li>• власть в стране более устойчива: законодательная и исполнительная ветви вынуждены сотрудничать</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Тон в политической жизни страны задает парламент;</li> <li>• выборный парламент формирует и контролирует правительство;</li> <li>• президент избирается парламентом и является лишь номинальным главой государства;</li> <li>• власть может быть менее стабильной, если парламент раздроблен на конфликтующие партийные группы</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Глава государства избирается населением и назначает правительство;</li> <li>• двойная ответственность правительства перед президентом и парламентом;</li> <li>• президент может распустить парламент, а парламент – вынести вотум недоверия правительству</li> </ul>
<b>Страны</b>		
Боливия, Венесуэла, Мексика, США	Израиль, Индия, Исландия, Италия, ФРГ, Турция	Австрия, Аргентина, Болгария, Бразилия, Литва, Польша, Португалия, Франция (?), Финляндия

### УНИТАРНОЕ ГОСУДАРСТВО:

части государства являются административно-территориальными единицами и не имеют статуса государственного образования.

Единая система законодательства, ее источник - единый центральный законодательный орган

Япония, Польша,  
Чехия, Франция

### ГОСУДАРСТВЕННЫЕ АВТОНОМИИ (регионализованные государства):

синтез принципа единства и двойственности государственной власти.

Территориально-административные единицы (большая часть или все единицы) - право принимать собственные законы и исполнять их

Великобритания,  
Италия, Испания, ЮАР

### ФЕДЕРАТИВНОЕ ГОСУДАРСТВО:

принцип двойственности или территориального разделения властей.

Два уровня государственный органов, две системы законодательства.

Основа федеративных отношений - договор

РФ, Германия,  
США, Индия,  
Бразилия,  
Аргентина

**КОНФЕДЕРАЦИЯ -**  
союз суверенных государств для достижения конкретных целей

ЕС, Босния и Герцеговина,  
Конфедеративные Штата Америки (1861 - 1865),  
Австро-Венгрия до 1918 г.,  
Союзное государство России и Белоруссии

# ПОЛИТИЧЕСКИЙ РЕЖИМ

- В широком смысле политический режим - совокупность средств и способов осуществления политической власти, которая определяет правовое положение личности и объем ее прав
- В узком смысле политический режим - порядок взаимодействия органов государственной власти и граждан страны

# ТОТАЛИТАРНЫЙ РЕЖИМ –

политический режим, основанный на стремлении руководства страны установить полный контроль над личностью и подчинить уклад ее жизни одной идее

К. Фридрих и З. Бжезинский «тоталитарный синдром»

Единая массовая партия (не приемлет политического плюрализма), возглавляемая харизматическим лидером

Официальная идеология, признаваемая всеми

Монополия власти на СМИ

Монополия власти на все средства вооруженной борьбы

Система террористического полицейского контроля и управления экономикой

# АВТОРИТАРНЫЙ РЕЖИМ – политический режим, при котором власть осуществляется одним лицом (группой лиц) при минимальном участии народа

Х. Линц

Отношения между властью и обществом построены больше на принуждении, чем на убеждении, хотя не существует чётко разработанной руководящей идеологии

Допускает ограниченный плюрализм в политическом мышлении, мирится с наличием оппозиции

Нет строго организованного контроля над различными сферами жизни общества

В целях сохранения власти автократия производит циркуляцию элит не путём конкурентной борьбы на выборах, а кооптацией их в руководящие структуры

Главными способами согласования интересов при выработке государственной политики являются сговор, подкуп и другие технологии теневого правления

# Общие черты и атрибуты демократического режима

Обще-  
распростра-  
ненная  
законность

Конкурирующая  
политика

Наличие  
политических  
партий

Гражданские,  
политические  
и социальные  
права

**МЕНЕДЖМЕНТ:  
ЭВОЛЮЦИЯ  
УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ  
МЫСЛИ**

# ПЕРВАЯ ПОЛОВИНА XX ВЕКА:

ШКОЛА  
НАУЧНОГО  
МЕНЕДЖМЕНТА

АДМИНИСТРАТИВНАЯ  
(КЛАССИЧЕСКАЯ)  
ШКОЛА

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ  
ШКОЛЫ

ШКОЛА  
ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ  
ОТНОШЕНИЙ

ШКОЛА  
ПОВЕДЕНЧЕСКИХ  
НАУК

The Principles  
of  
Scientific  
Management



Frederick Winslow Taylor

# Школа научного менеджмента 1885 – 1920 гг.

**Генри  
ФОРД**



**Моя  
ЖИЗНЬ,  
МОИ  
ДОСТИЖЕНИЯ**

*Испованье и воспоминания – с противуположной  
душой пусть своим иницие*  
Henry Ford

Ф. Тейлор,  
Ф. и Л. Гилберт, Г.Л. Гантт,  
Г. Форд, Г. Эмерсон

# Основатель школы научного менеджмента Фредерик Уинслоу Тейлор



- 1856-1915 (США)
- Образование – инженер-механик
- Сделал карьеру от разнорабочего до главного управляющего

- Собственное дело по управленческому консультированию
- Президент Американского общества инженеров-механиков
- Учредитель Общества содействия научному менеджменту (1911)



# Причины низкой производительности труда (по Ф. Тейлору)<sup>38</sup>

Уверенность рабочего, что повышение его выработки приведет к увольнению других рабочих

Ошибочная система организации управления предприятиями

Непроизводительные методы производства

Низкая производительность труда рабочих



# Общий эффект от увеличения производительности труда по Тейлору



Производительность  
возрастает  
З/п увеличивается  
Товары дешевеют

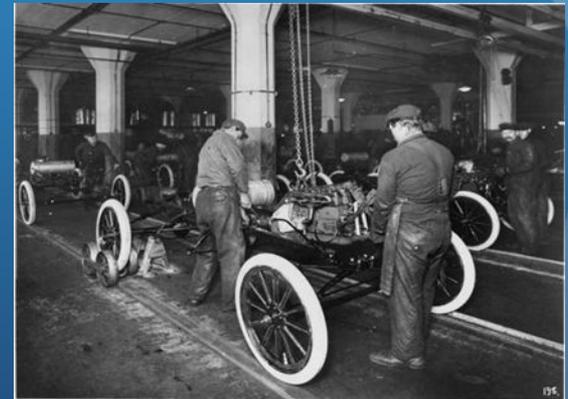


Имея больше денег,  
рабочий покупает  
больше товаров по  
более низким ценам



Спрос на товары  
увеличивается

# Генри Форд (1863 – 1947)



# Основные достижения Г. Форда как менеджера:

- Минимальный уровень заработной платы, 8-часовой рабочий день и шестидневная рабочая неделя
- Отделение основной работы от обслуживания (ремонтные станции)
- Важные составляющие успеха - оперативное планирование, контроль над качеством
- Налаживание массового выпуска дешевых моделей
- Ежегодное удешевление и повышение качества продукции
- Специальные службы социологических исследований на предприятии со штатом 60 человек

# Гаррингтон Эмерсон



**Основная идея -  
истинная  
производительность  
труда всегда дает  
максимальные  
результаты при  
минимальных усилиях**

# 12 принципов производительности Г. Эмерсона:

1. Четко поставленные цели и задачи
2. Здравый смысл
3. Компетентная консультация
4. Дисциплина
5. Справедливое отношение к персоналу
6. Обратная связь
7. Порядок и планирование работы
8. Нормы и расписания
9. Нормализация условий
10. Нормирование операций
11. Письменные стандартные инструкции
12. Вознаграждение за производительность

# ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ

ШКОЛА  
НАУЧНОГО

УПРАВЛЕНИЯ

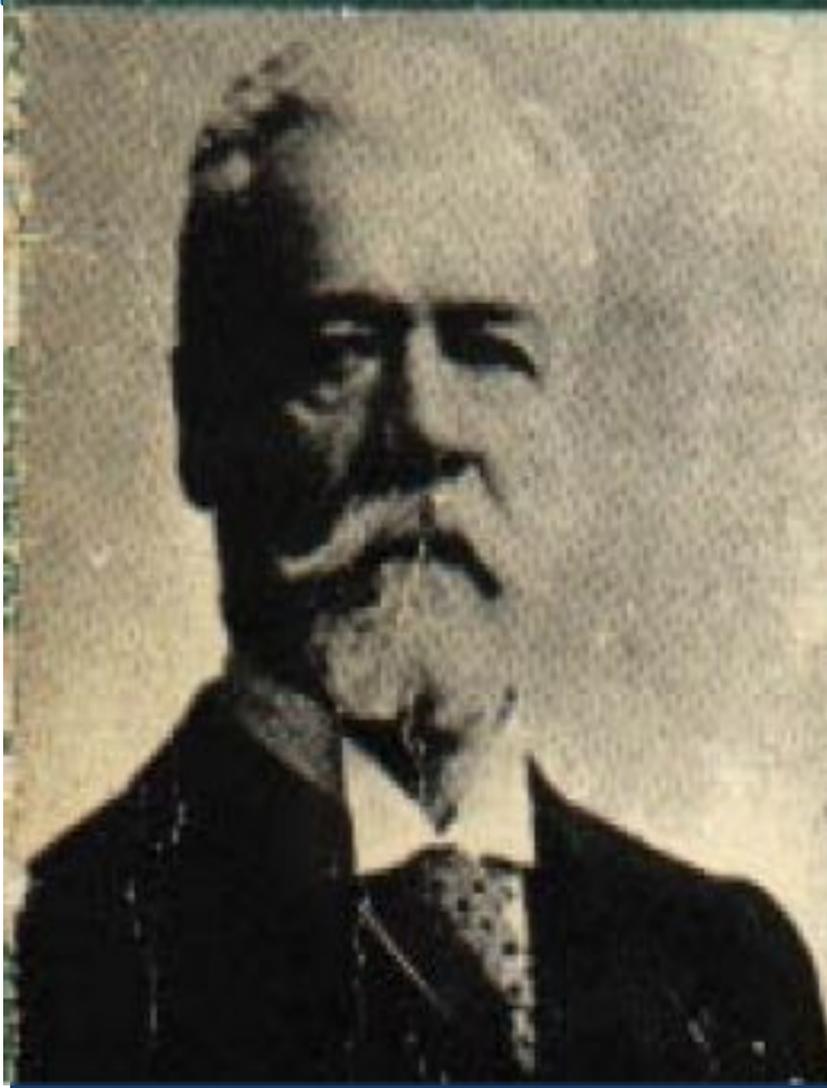
ПРЕДПРИЯТИЕ

АДМИНИСТРАТИВ  
НАЯ  
(КЛАССИЧЕСКАЯ)

ШКОЛА

ЛЮБАЯ  
ОРГАНИЗАЦИЯ

# АДМИНИСТРАТИВНАЯ (КЛАССИЧЕСКАЯ) ШКОЛА:



- 1920 - 1950 гг.
- Основатель - Анри Файоль

## ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ:

- Управление как особый вид деятельности
- Функции управления: планирование, организация, мотивация и контроль
- Успех любой организации зависит от 14 принципов управления

# 14 принципов управления А. Файоля:

1. Разделение труда.
2. Власть — ответственность
3. Дисциплина
4. Единство распорядительства
5. Единство руководства
6. Подчинение частных интересов общим.
7. Вознаграждение персонала
8. Централизация
9. Иерархия
10. Порядок
11. Справедливость
12. Постоянство состава персонала.
13. Инициатива
14. Единение персонала

## Методы:

- Особое внимание регулированию производственных отношений между людьми
- Концепция «экономического человека» подвергнута критике.
- «Человек – главный объект внимания управления».

## Ключевые положения:

- социальная ответственность руководства перед работником;
- консультации с работниками;
- совершенствование труда в самой системе управления;
- стимулирование у работников инициативы в достижении целей организации;
- обеспечение единства целей и усилий членов коллектива.



**Мэри Фоллет и Элтон Мэйо** - американские психологи и социологи, исследователи проблем организационного поведения и управления в производств. организациях.

## **Школа человеческих отношений (1930-1960)**

(повышение эффективности организации обеспечивается повышением эффективности человеческих ресурсов)

«Хороший лидер не имеет подчинённых...»

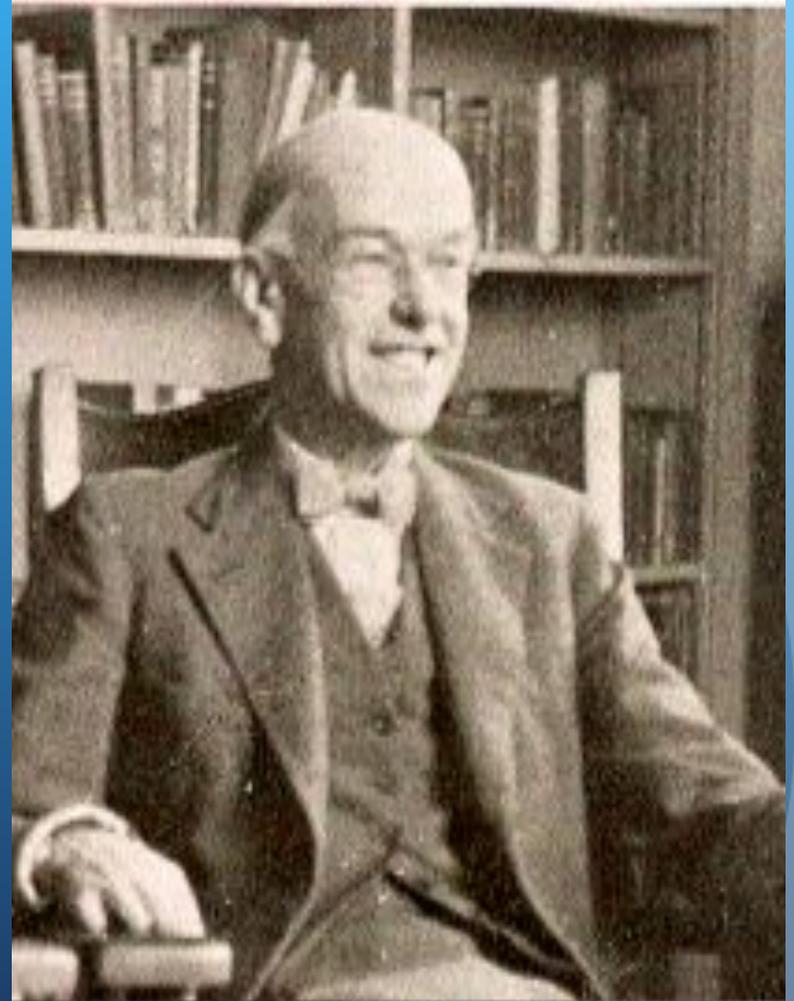
# Исследования Мэри Фоллет:

- Социальные отношения в малых группах;
- Конструктивные и деструктивные конфликты;
- Теория лидерства:
  - Власть не может быть эффективной основой организации;
  - Лидерами становятся благодаря обучению;
  - Лидерство нужно только там, где оно необходимо



# Джордж Элтон Мейо:

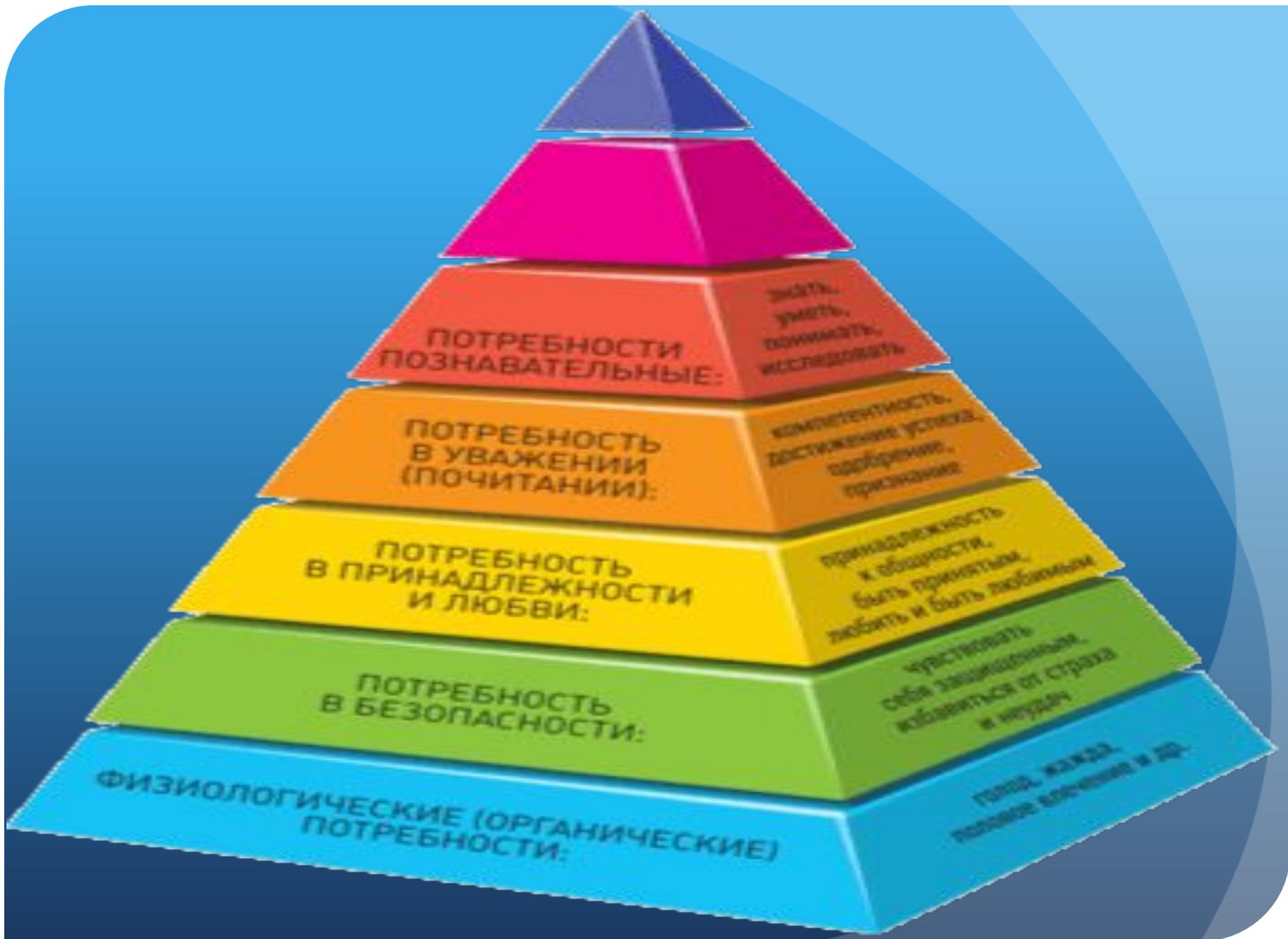
- Человек - социальное существо;
- Предприятие - социальная система, состоящая из неформальных групп;
- «Групповая солидарность» - условие высокой производительности;
- «Хоторнские эксперименты»



# Хоторнские эксперименты в Western Electric



«Хоторнский эффект» - работники стараются работать лучше, зная, что они участвуют в эксперименте





# Пирамида Маслоу <sup>3</sup>

ШКОЛА  
ПСИХОЛОГИИ

Потребность в самоактуализации  
(самореализации)

Потребность в признании

Потребность в принадлежности  
и любви

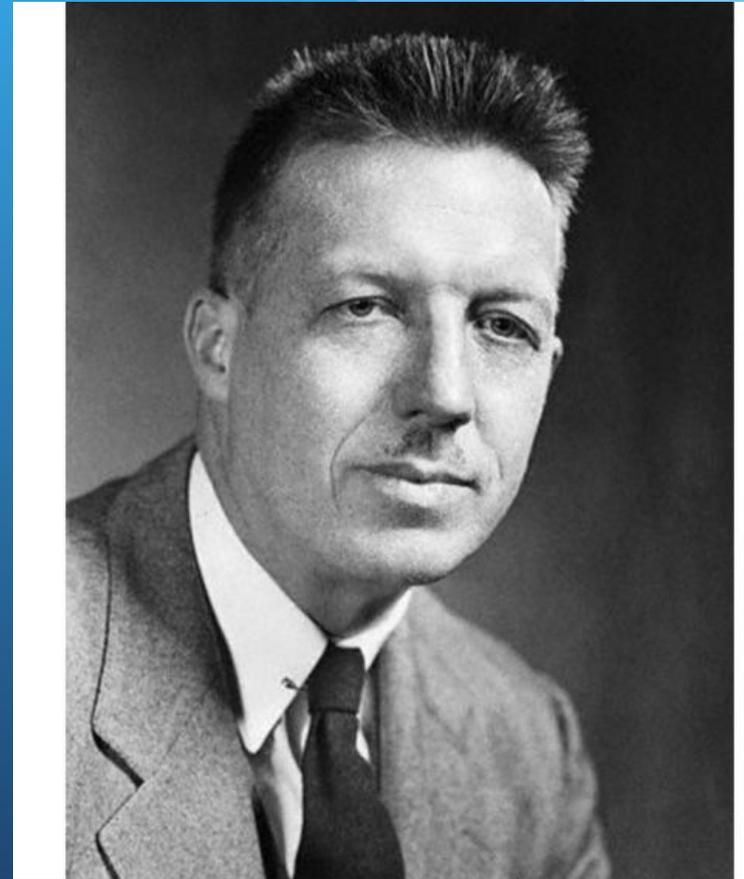
Потребность в безопасности

Физиологические потребности

# ПОВЕДЕНЧЕСКАЯ ШКОЛА (сер. XX в):

## ДУГЛАС МАКГРЕГОР:

- Автор теории X (авторитаризм) и Y (партнерство)
- Лидерство - социальное отношение - его переменные:
  - А) Характеристика лидера
  - Б) Хар-ка его последователей
  - В) Хар-ка организации
  - Г) Политическая, экономическая, социальная среда



## ТЕОРИЯ X

*Ничего  
делать не  
буду!  
Не хочу  
работать!  
Не надо мне  
ответствен  
ности!*



## ТЕОРИЯ Y

*Ура, работа!  
Я к многому  
способен и  
многого  
смогу  
добиться в  
труде!  
У меня есть  
новые идеи!*



# Теория X-Y » Дугласа МакГрегора (1960)

‘Теория X’



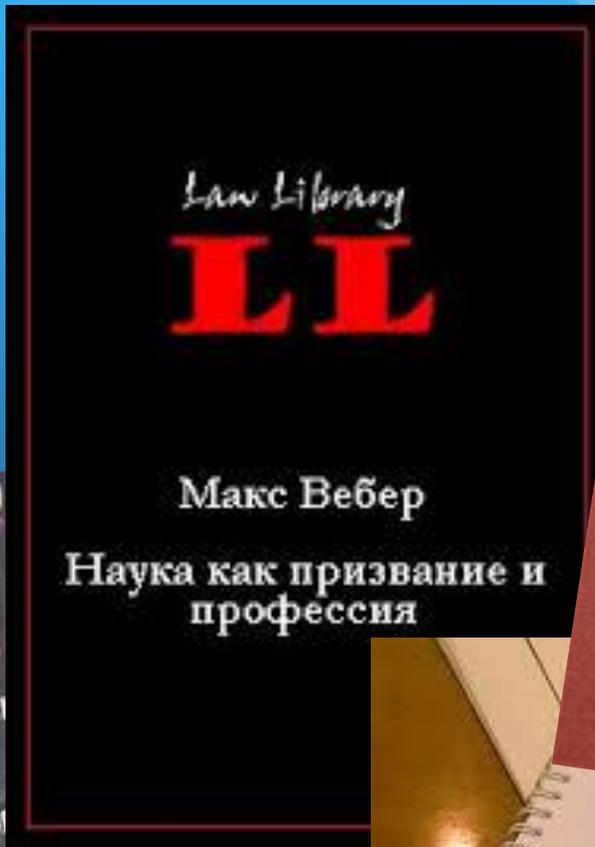
‘Теория Y’



# ТЕОРИИ БЮРОКРАТИИ И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ



# МАКС ВЕБЕР (1864-1920)



# ТЕОРИЯ БЮРОКРАТИИ

## М. ВЕБЕРА (кон. XIX - нач. XX в.)

- 1) подчинение чиновников объективным служебным обязанностям;
- 2) иерархия;
- 3) постоянные служебные компетенции;
- 4) работа на основе договора, т.е. добровольного согласия сторон;
- 5) назначение исходя из профессиональной квалификации,
- 6) постоянное денежное вознаграждение;
- 7) для чиновников служба - единственная или главная профессия;
- 8) «продвижение» по сроку службы или по успехам в работе;
- 9) полное «отчуждении от средств управления» и без присвоения рабочего места;
- 10) подчинение строгой единообразной служебной дисциплине и контролю.

# КРИТИКА ТЕОРИИ М. ВЕБЕРА:

- Осложнение коммуникации между подразделениями
- Ограничение творческой реализации, индивидуальности
- Зависимость карьеры от предпочтений влиятельного лица
- Восприятие должности как собственности чиновника
- Придание процедурам и структурам большего значения, чем ценностям и отношениям
  - Постоянство, традиции и опыт ценятся значительно выше, чем новации
- Широкое применение находят использование конфиденциальных сведений и сокрытие информации
- Потеря гибкости системы, неоправданные потери средств и времени, подмена целей

КРИЗИС ГОСУДАРСТВА  
ВСЕОБЩЕГО  
БЛАГОДЕНСТВИЯ

ПОСТИНДУСТРИАЛЬНОЕ  
ОБЩЕСТВО

ГЛОБАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ  
КОНКУРЕНЦИЯ

КРАХ АДМИНИСТРАТИВНО-  
КОМАНДНОЙ СИСТЕМЫ ЭКОНОМИКИ

РАЗВИТИЕ  
ГРАЖДАНСКОГО  
ОБЩЕСТВА

ПОЯВЛЕНИЕ  
НАДНАЦИОНАЛЬНЫХ  
ИНСТИТУТОВ

НЕОБХОДИМОСТЬ ТРАНСФОРМАЦИИ  
ТРАДИЦИОННОЙ СИСТЕМЫ  
ГОСУПРАВЛЕНИЯ

# СОВРЕМЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ МОДЕЛИ

ТЕХНОЛОГИИ  
ЧАСТНОГО  
СЕКТОРА



ИНОЕ ОТНОШЕНИЕ  
ВЛАСТЕЙ К  
УЧАСТИЮ  
ГРАЖДАНСКОГО  
ОБЩЕСТВА



НОВЫЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
МЕНЕДЖМЕНТ  
(80-е гг. - наст.вр.)

NEW PUBLIC  
MANAGEMENT

Д. Осборн  
и Т. Геблер

Д. Букерт

Т. Питерс и  
Р. Уотерман

Сумма  
идей  
НГМ

М. Барзлай

К. Худ

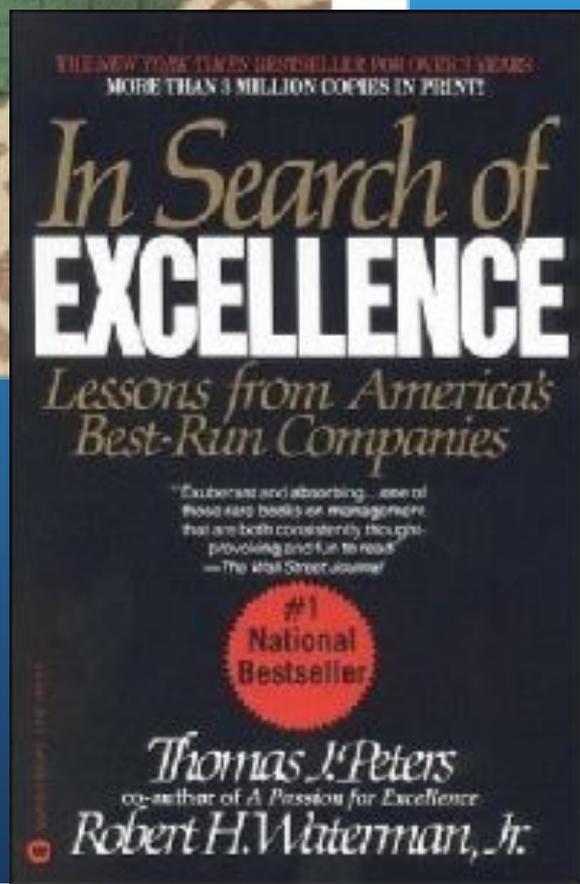
П. Окоин

К. Поллитт



Т. Питерс и Р. Уотерман «В  
поисках эффективного  
управления»:

Исследование «пути к успеху»  
62 крупных американских  
корпораций



8 ПРИЗНАКОВ  
ЭФФЕКТИВНОГО  
УПРАВЛЕНИЯ

# ПРИЗНАКИ ЭФФЕКТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ (Т. ПИТЕРС, Р. УОТЕРМАН)

- 1) ориентация на действия, на достижение успехов;
- 2) постоянный контакт с потребителями;
- 3) предоставление людям определенной автономии, выявление и поддержка лидеров и новаторов;
- 4) восприятие человека как главного источника достижений;
- 5) ценностное руководство;
- 6) верность своему делу;
- 7) простота форм управления, скромный управленческий штат;
- 8) свобода и жесткость одновременно

# Д. Осборн и Т. Геблер:



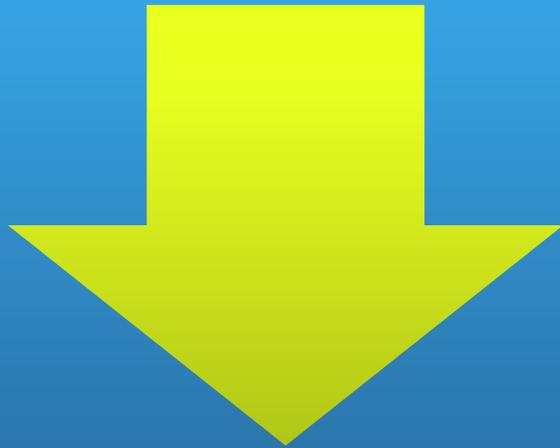
«Обновленное правительство: как дух предпринимательства преобразует государственный сектор»



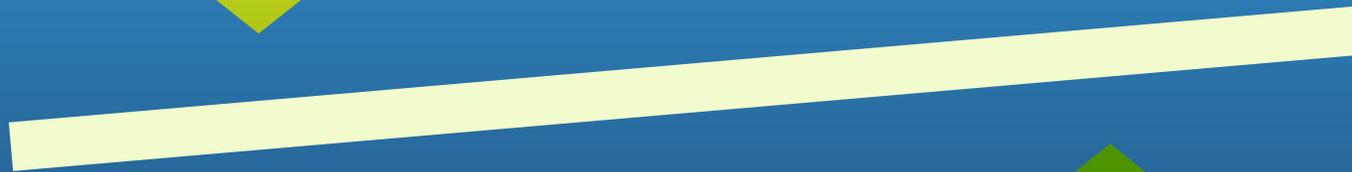
# ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА В ДУХЕ НГМ (Д. Осборн, Т. Геблер):

- развивает конкуренцию между поставщиками общественных услуг
- расширяет права граждан
- оценивает работу учреждений не по затратам, а по результатам
- руководствуется целями, а не инструкциями
- превращает налогоплательщиков в потребителей государственных услуг, предоставляя им более широкий выбор услуг
- передает государственные функции частным организациям
- уделяет больше внимания «зарабатыванию» денег
- в приоритеты рыночные механизмы управления, а не бюрократические
- стимулирует решение возникающих в обществе проблем государственным, частным и некоммерческим секторами.

# В основе НГМ - принцип эффективности



Efficiency -  
достижение цели с  
наименьшими  
затратами



Effectiveness -  
качественное изменение  
внешней среды вне  
зависимости от затрат



«РАСПРОСТРАНИТЕЛИ»

НГМ

Международные  
агентства

- Международный валютный фонд
- Всемирный банк
- Азиатский банк развития

Профессиональные  
группы и  
ассоциации

- PUMA
- SIGMA
- Секретариат содружества

Политические  
фигуры

- Р. Рейган, А. Гор (США)
- М. Тэтчер, Д. Мейджор (Великбритания)

Государства-  
модернизаторы  
(Италия, Франция,  
Австрия,  
Скандинавские страны)

Страны-минималисты  
(Англо-саксонские  
государства)

МОДЕЛИ  
ПРЕОБРАЗОВАНИЙ  
В ДУХЕ НГМ

«Рыночники»  
(Англо-саксонские и  
Скандинавские страны)

«Консерваторы»  
(Германия, Китай, РФ)

# КРИТИКА НОВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА:

- Сомнения в применимости методов управления в частном секторе к государственной сфере
- Эрозия ценностей у госслужащих и размывание сущности государственной службы как института служения социуму
- Противоречие принципам демократии
- Невозможность решения социальных проблем



# СЕТЕВАЯ ТЕОРИЯ (NETWORK MANAGEMENT)

70-е гг. XX в. - настоящее время

Г. Алисон, Дж. Марч, Дж. Олсен

“GOVERNING WITHOUT GOVERNMENT” -

«УПРАВЛЕНИЕ БЕЗ ПРАВИТЕЛЬСТВА»



Государственное  
доминирование



«Соуправление»  
- партнерство  
власти и  
гражданских  
структур

Государственное  
администрирование

Сетевая  
теория

Сети - самоуправляемые группы акторов вокруг проблем и ресурсных кластеров, члены которых связаны наличием взаимосвязи, доверия и ресурсами

Важнейшие функции сетевых конструкций:

- обеспечение широкого круга граждан для участия в принятии решений
- консультирование и обмен информацией
- переговоры, обмен и мобилизация ресурсов
- координация независимых действий
- поддержание сотрудничества в процессе реализации политики

# КРИТИКА «СЕТЕВОЙ МОДЕЛИ»:

- внутрисетевая лояльность снижает возможности проявления свободы и «инакомылия» акторов
- способность переориентации интересов управляющих на групповые цели в противовес общественным
- нарастание массового падения социальной активности населения
- незаинтересованность людей в коммуникации с органами власти
- преобладание частных интересов над общественными и групповыми интересами
- возрастает профессионализация управления, делающая ставку не на соучастие граждан, а на контакты с экспертным сообществом
- недостаточно внимания конфликтам и противоборству акторов за ресурсы

# МОДЕЛЬ “GOOD GOVERNANCE”

## МОДЕЛЬ “GOOD GOVERNANCE”

1992 Ежегодная конференция Всемирного банка

1997 Программа развития ООН “Governance” для устойчивого развития человеческих ресурсов

Ответ на недостатки НГМ

FROM  
GOVERNMENT  
TO GOVERNANCE

FROM GOVERNMENT  
TO GOVERNANCE

“FROM GOVERNMENT TO GOVERNANCE” -  
«ОТ ПРАВИТЕЛЬСТВА К УПРАВЛЕНИЮ»

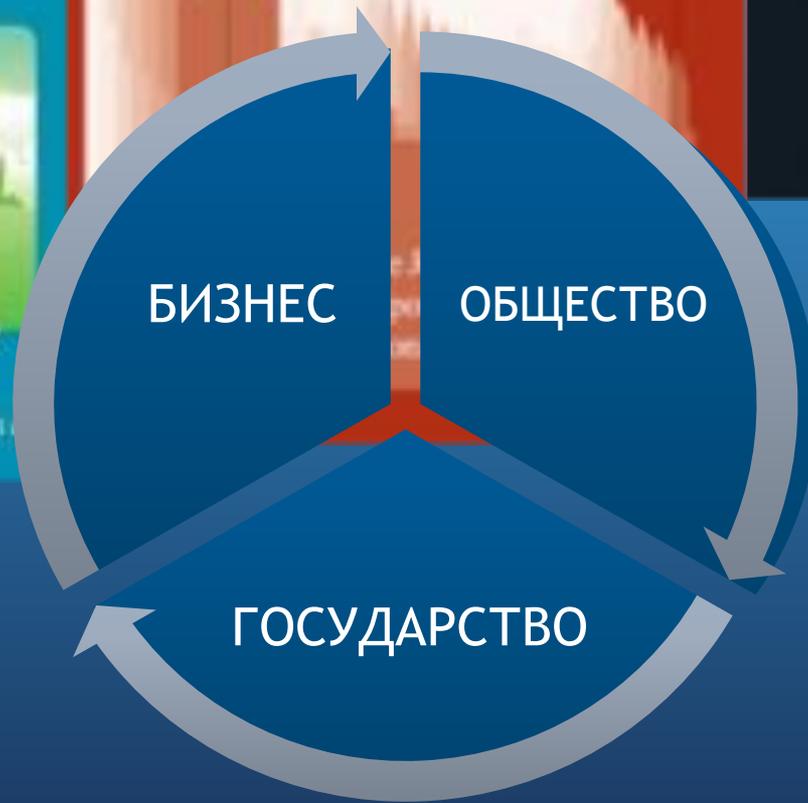
From Government



to Governance?

Tatyana Klovantova-Dnavská et al.

RICHARD BELLAMY AND  
ANTONINO PALUMBO





# “GOOD GOVERNANCE”

Совместное производство услуг государством, бизнесом и обществом

Широкое применение инструментов маркетинга (учет ожиданий потребителей)

Получатель услуг - гражданин и пользователь

Переход к полностью цифровым операциям в деятельности правительства

Значительная степень присутствия государства

# КРИТИКА “GOOD GOVERNANCE”:

- Требуется значительных временных и ресурсных затрат
- Проблема полного обеспечения представительства общества в принятии решений
- Массовое недовольство отдельных социальных групп
- Техническая проблема обеспечения доступа к информации
- Усложнение обработки информации при принятии решений
- Требуется соответствующего институционального контекста

# Опыт административного реформирования зарубежных государств и России



# Административные реформы М. Тэтчер

Сокращение  
расходов ведомств

Изменение  
административной  
культуры в пользу  
рыночной

Рыночные методики финансовой  
оценки административных  
действий

Изменение  
структуры и  
характера ГС



Концепция нового  
государственного  
менеджмента



**Премьер-министр  
Великобритании (1979-1991)**

# Программа “Next Steps” 1988



Контрактные отношения агентств с ключевыми департаментами

Передача государственных функций и услуг частным организациям - QUANGO («полуавтономные неправительственные организации»)

Единая тарифная сетка только для служащих департаментов

Привилегии (пенсии, соц. выплаты) только для служащих департаментов

Оплата труда по результатам, индивидуализация оплаты труда

# Программа “Next Steps” 1988

Регулярная ротация кадров на всех уровнях между департаментами и агентствами

Гибкие системы должностей в департаментах, агентствах, QUANGO

Преобладание специалистов широкого профиля

Срочные контракты в основном руководителей департаментов и агентств

Кодекс управления ГС - The Civil Management Code

Сокращение численности ГС

# Административные реформы в США при Р. Рейгане (1981-1989)

- Маркетизация отношений между госслужащими и населением (идеи Нового гос. менеджмента)
- Сокращение бюрократического аппарата
- Экономия бюджетных средств
- Контрактные отношения между рядом министерств и агентств



# Административные реформы Б. Клинтона (1993-2001)



«Правительство,  
которое стоит  
меньше, но делает  
больше»

1993-1994

- Потребительские услуги (планы обслуживания)
- Закупочная деятельность
- Сокращение аппарата

1995-1998

- Делегирование полномочий властям штатов и МСУ
- Использование частных организаций для оказания услуг

1998-2001

- Информационные технологии
- Создание единой системы доступа к правительственной информации
- Оценка по результатам

# Комиссия реформирования системы ГУ США вице-президента А. Гора

- Отчеты за результаты, а не за процессы
- Децентрализация кадровой политики
- Критика ведомств, созданных под несуществующие ситуации
- Технологии бизнеса в работу ГС

**1993 - Закон об эффективности  
правительства и его  
результатах**



# Гос. реформа во Франции (1995)

Министерский комитет и комиссия  
по гос. реформе

Улучшение отношений между  
государством и населением  
(централизованный подход)

- оптимизация времени отклика на общественные запросы
- соответствие всех административных служб Хартии качества
- непосредственное влияние коммун на принимаемые решения
- повышение ответственности государства, выявление реального уровня производительности чиновников

Президент  
Жак Ширак  
(1995-2007)



Премьер-  
министр  
Ален Жюпе  
(1995-1997)

# Реформы во Франции 2000-х гг.

Закон о правах граждан при взаимодействии с гос. органами (2003)  
Закон об упрощении административных процедур (2004)

Создание центров гос. услуг

Реформа системы оплаты труда ГС (по результатам)

Высший совет по этике в национальной политике

Марианнская хартия (2005) - стандарты поведения при взаимодействии с гражданами

Экспериментальная методика «Индикатор сложности» (2005)



Жак Ширак  
(1995-2007)

# Реформы М. Макрона (Франция)



Сокращение штата  
(на 50 тыс. за 5 лет)

Сокращение полномочий

Набор госслужащих по временным контрактам



Непопулярность реформ в обществе, забастовки и манифестации по всей стране



Премьер-министр  
Эдуар Филипп (с 2017)

# Административные реформы в РФ

1 этап  
1997-1998

- Обсуждение направлений реформ
- 12 вариантов Концепции

2 этап  
2003-2005

- Сокращение функций федеральных ОГВ
- Упорядочение гос. функций
- Федеральные ведомства: министерства, агентства, службы
- Сокращение роли государства в экономике
- ФЗ «О государственных закупках»

# Административные реформы в РФ

## 3 этап (2006-2010)

Концепция административной реформы на 2006-2010 гг.

Стандартизация госуслуг

Концепция МФЦ

Электронные гос. и мун. услуги

Бюджетирование,  
ориентированное на результат  
(БОР)

## 4 этап (2011-наст.вр.)

Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013

Указ Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (2012)

Совершенствование административных регламентов и качества предоставления госуслуг

Повышение информационной открытости ОГВ

