

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 государственному 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



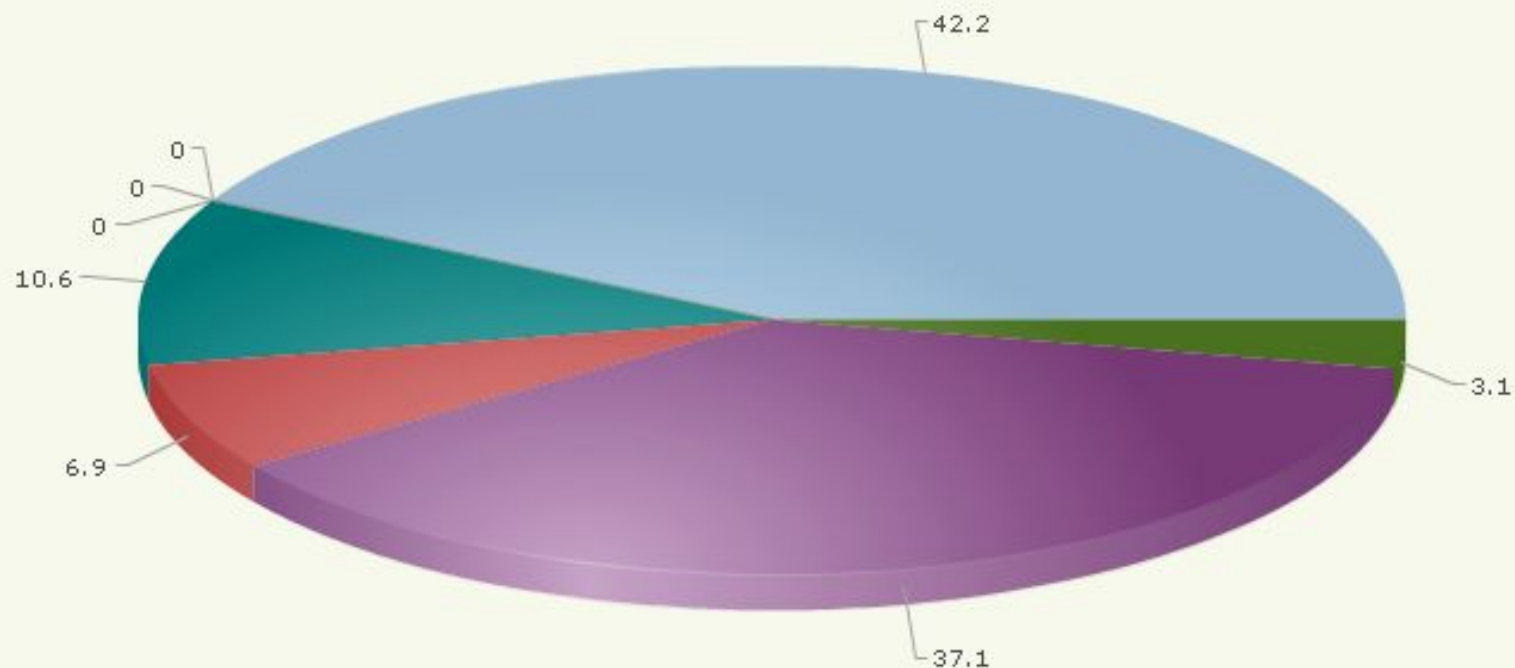
Направления развития

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 | Транспортная инфраструктура | Развитие села |
| Развитие регионов | Социальная инфраструктура | Развитие государственных институтов | 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.