

Теория и механизмы современного государственного управления

Курс лекций для программ
подготовки магистров по
направлению «Государственное и
муниципальное управление»

Цель курса

- **Целью курса** является исследование сущности и методов государственного и муниципального управления, изучение системы и структуры органов государственной власти
- В курсе проводится анализ теории и практики государственного администрирования, рассматриваются наиболее эффективные демократические модели государственного управления

Актуальность изучения курса

- Теория административно-государственного управления - одна из самых молодых и содержательных теорий управления обществом.

Зарубежный опыт

- Основное внимание в курсе будет уделено сравнительному анализу основных теоретических школ и направлений административно-государственного управления в четырех ведущих странах западного мира: США, Великобритании, Франции и Германии и отдельно в КНР.
- Выбор этих стран не случаен: именно здесь сложились наиболее эффективные модели государственного администрирования; и именно ученые этих стран внесли весомый вклад в создание и развитие теории административно-государственного управления.

- Задача состоит в том, чтобы провести некоторые параллели между развитием административно-государственного управления в зарубежных странах и в современной России.
- Некритическое заимствование чужого опыта приносит огромный вред развитию любой страны. Сегодня, когда в России происходит становление собственной школы государственного администрирования, особенно важно удержаться от соблазна использования «готовых» форм.

-

История науки

- В течение почти двух тысячелетий — со времен античности и вплоть до XVIII века — все знания о социальных явлениях были единой целостной системой.
- К середине XVIII века произошло отделение естественной философии от моральной. В дальнейшем под влиянием философских исследований Анри Сен-Симона и Огюста Конта моральные науки получили название «социальные».

История науки

- В первой половине XIX века создается Правовая школа в Германии, поставившей своей целью изучение государства. (Колумбийский университет США)
- В 1887 г. профессор Вудро Вильсон — будущий президент США — положил начало теоретической разработке вопросов административно-государственного управления в своей работе «Изучение администрирования».

История науки

- В. Вильсон разработал модель «административной эффективности», предложив использовать в административно-государственном управлении методы организации и управления в бизнесе, рациональные и действенные.
- В. Вильсон считал, что отношения между администрацией, исполняющей законы, и властью, создающей законы, «составляют самую сущность правительственной системы» .
- (Фрэнк Дж. Гуднау- американский политолог)

История науки

- Интересно отметить, что впервые термин «public administrative management» (административно-государственное управление) был использован в программе республиканской партии США 1886 г. В этой программе осуждалась «некомпетентность» демократического правительства, не владеющего научными методами управления

История науки

- Для ускоренного внедрения новых методов государственного администрирования в 20-х годах нашего столетия в США была создана сеть частных организаций — бюро муниципальных исследований, финансируемых через специальные фонды.
- Эти бюро начали разрабатывать правила и процедуры административно-государственного управления, используя последние достижения социальных наук.

Тема 1. Теория административно-государственного управления: истоки, традиции, новации

- *«...поскольку наука о государстве пользуется остальными науками как средствами и, кроме того, законодательно определяет, какие поступки следует совершать и от каких воздерживаться, то ее цель включает, видимо, цели других наук, следовательно, эта цель и будет высшим благом для людей» Аристотель*

Немецкий социолог Макс Вебер (1864—1920).

- Его исследование «Хозяйство и общество» (1921) дает отправную точку для современного изучения административно-государственного управления.
- Основная мысль работы заключается в следующем:

Макс Вебер

- В правовом государстве, построенном по принципу разделения властей, исполнительная власть призвана осуществлять основные политические решения, принятые законодательной властью.
- При этом правительство выполняет функцию по принятию политических решений (в рамках Конституции на основе законов) и по руководству государством, а администрация реализует их в политической практике.

- Начиная с 1990 г. изучение государственного администрирования становится частью учебных программ в ведущих университетах США и Западной Европы.
- В 1916 г. в Вашингтоне Роберт Брукингс учредил первый институт правительственных исследований (Institute of Government Research). Целью этой научно-исследовательской организации стала выработка системного аналитического подхода к административно-государственной деятельности.
- Аналогичные исследовательские центры и институты стали появляться в Европе в 20—30-е годы.

История науки

- Второй этап в развитии теории административно-государственного управления продолжался с 1920 по 1950 гг. Особенно большие успехи в эти годы сделали американцы.
- В 20—50-е годы наиболее известными направлениями в теории административно-государственного управления были «классическая школа» и «школа человеческих отношений».

Классическая школа

- В рамках классической школы система административно-государственного управления предстает как регламентированная сверху донизу иерархическая организация линейно-функционального типа с четким определением функции каждой должностной категории.

Системный подход

- С начала 60-х годов в государственном администрировании быстро начал набирать популярность системный подход, (Д. Истон, Г. Алмонд, Т. Парсонс).
- Применение теории систем к административно-государственному управлению во многом облегчило для руководителей задачу увидеть всю организацию в единстве составляющих ее частей, которые неразрывно связаны с внешним миром.

Ситуационный подход

- Сторонники данного подхода к административно-государственному управлению утверждают, что оптимальных структур не существует.
- Центральной идеей является анализ ситуации, т.е. конкретного набора обстоятельств, которые сильно влияют на данную административную организацию в данное конкретное время. Поскольку в центре внимания постоянно оказывается новая ситуация, в рамках этого подхода особое значение приобретает «ситуационное мышление»

Теория науки

- Объектом теории административно-государственного управления является административно-государственная деятельность.
- На втором Совещании экспертов ООН (1956 г.) было дано определение административно-государственной деятельности как *«процесса достижения национальных целей и задач через государственные организации»*.

Современная теория административно-государственного управления

— ЭТО «НОВЫЙ НАУЧНЫЙ СИНТЕЗ,
ИМЕЮЩИЙ НЕОБХОДИМОЕ ОТНОШЕНИЕ
КО ВСЕМ ОБЛАСТЯМ ЗНАНИЯ И ВСЕМ
ВОПРОСАМ, КОТОРЫЕ ВХОДЯТ В
ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ОФИЦИАЛЬНОЙ
ПОЛИТИКИ И ПРОГРАММ»

Маршелл Даймок

- Теория административно-государственного управления является междисциплинарной наукой.
- Это научное направление возникло на пересечении теории политики и управления (при ведущей роли политологии); впоследствии во многом использовались достижения других социальных наук — психологии, философии, социологии.

Основные проблемы, которые исследует теория административно-государственного управления.

1. Проблема организации государственного управления исследуется на разных уровнях: национальном, региональном и местном (разработка общей теории государственных организаций, функций аппарата государственного управления на разных уровнях, координации государственного управления как целостной системы).

2.Исследует вопросы:

-  управления персоналом государственных организаций,
-  -требования к менталитету и стилю работы профессиональных государственных служащих,
-  -проблемы лидерства, проблемы борьбы с бюрократизмом

- Исследует проблемы, связанные с техникой государственного администрирования.
- Этот блок проблем включает разработку теории принятия государственных решений, политического прогнозирования, методов административно-государственного управления в кризисных и конфликтных ситуациях, технологии взаимоотношений государственной администрации и средств массовой информации.

Основные категории

- Основопологающими категориями в теории административно-государственного управления являются понятия «государственное администрирование», «административно-государственное управление», «бюрократия».

Государственное администрирование», «административно-государственное управление»

- В западной политологии оба эти понятия обозначаются одним термином «public administration».
- В узком смысле слова «public administration» означает профессиональную деятельность государственных чиновников. На русский язык это можно перевести как государственное администрирование.

- Американская энциклопедия определяет государственное администрирование как *«все виды деятельности, направленные на осуществление решений правительства»*.
- В широком смысле слова «public administration» это не только профессиональная деятельность чиновников, но и вся система административных институтов с достаточно строгой иерархией власти, посредством которой ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз. В русском языке этому понятию соответствует административно-государственное управление

Франция

■ дается определение административно-государственного управления как *«особой социальной функции, направленной на упорядочение развития в интересах всего общества, где государственный чиновник выступает специальным агентом власти»*

Современная наука утверждает

- административно-государственное управление и государственное администрирование связаны с тремя сферами власти — законодательной, исполнительной и судебной.

Административно- государственное управление

- — это осуществление государственной политики через систему административных учреждений, при котором ответственность за выполнение государственных решений спускается сверху вниз.
- Государственное администрирование — это деятельность профессиональных государственных служащих по осуществлению общественной политики.

Современная система государственного управления: структура и функции

- В теории административно-государственного управления *понятие структуры* означает совокупность устойчивых связей в системе управления, обеспечивающих ее целостность и тождественность самой себе.

Различия в моделях административных систем зависят от:

- 1. от степени экономического и социального развития соответствующих стран. Индустриальное государство с быстрыми темпами экономического роста и высоким жизненным уровнем может иметь иные административные институты, чем аграрное государство с его замедленным экономическим развитием и низким уровнем жизни.

Различия в моделях административных систем зависят от:

- 2. Политических режимов, в рамках которых функционируют административные органы.
- По этой причине в двух странах с приблизительно одинаковой социально-экономической структурой могут быть различные по своей природе административно-государственные институты.

Различия в моделях административных систем зависят от:

- 3. Государственно – территориального устройства.
- С этой точки зрения существует два основных типа административно-государственного управления: унитарный и федеральный.
- Унитарная система предоставляет входящим в нее территориям очень мало автономии, основное управление осуществляется непосредственно из центра

Территориальные подразделения в унитарном государстве

- — департаменты во Франции, провинции в Италии, графства в Швеции и Великобритании — большей частью существуют ради административного удобства.

Территориальные подразделения в федеральном государстве

- Федеральная система управления состоит из единиц, имеющих значительную собственную политическую жизнь (штаты в США и Бразилии, кантоны в Швейцарии, земли в Германии).
- Эти единицы не могут быть произвольно упразднены или изменены центральной властью на законном основании

- **Теоретически существует третья возможность — конфедерация .**
- Наверное, только Европейский общий рынок в настоящее время является единственным примером конфедерации, в которой слабая власть ее штаб-квартиры в Брюсселе легко блокируется правом вето отдельных стран — членов Европейского сообщества

Причины, приведшие в истории к формированию бюрократических структур по федеральному принципу.

- 1. Первая— стремление укрепить государственную безопасность.
- Соединив свои ресурсы, несколько небольших государств способны защитить себя от более могущественных соседей. Историческими примерами могут служить Швейцария и Бразилия.

Причины, приведшие в истории к формированию бюрократических структур по федеральному принципу.

2. Бюрократия структурируется по федеральному принципу и в том случае, когда несколько небольших государств заинтересованы в агрессивной экспансии.

Объединение дипломатических и военных ресурсов таких государств сделали бисмарковскую Германию одной из ведущих держав в конце XIX века.

Причины, приведшие в истории к формированию бюрократических структур по федеральному принципу

3. В некоторых случаях определенный социальный класс какой-либо нации может предпочесть федеральную систему управления в надежде получить экономические преимущества.

Американский историк Ч. Бирд рассматривал Конституцию США 1787 г. как попытку отцов-основателей защитить свои имущественные интересы, усилив центральную власть.

Причины, приведшие в истории к формированию бюрократических структур по федеральному принципу

- 4. И, наконец, федеральный тип административно-государственного управления часто выступает единственным способом сохранения национального единства. После окончания британского колониального владычества Индия создала федеральную систему управления, которая позволила таким государствам, как Бенгалия, Пенджаб, Маратхастан, Раджастан, поддержать свои культуры и объединиться в единое государство

Уровни управления

В большинстве государств существуют три уровня управления: национальный (федеральный), региональный (управление провинций, земель, штатов) и местный.

Эти единицы обычно формируют пирамиду: в ее основании находится множество единиц местного управления, над ними несколько меньше единиц управления штатов (земель, провинций), а в вершине — центральное управление.

Уровни управления

- могут создаваться и функционировать принципиально независимо друг от друга (федеральная модель) либо в рамках единой административно-государственной системы (унитарная модель) .
- Каждому из уровней управления отведена собственная, автономная сфера компетенции, каждый подчинен в политическом отношении другим органам: парламенту, правительству, общинному представительству и т.д. (в соответствии с законом).

Федеральная система

- При федеральном устройстве административные функции государства юридически и фактически распределяются между федерацией и субъектами федерации.

Унитарная система

- Унитарная система административно-государственного управления также имеет свои особенности.
- Здесь правительство и центральная администрация обладают значительным контролем над местными властями.

Итак, в большинстве стран таких уровней три: национальный, региональный и местный.

- **Национальный уровень**
- В большинстве стран этот уровень включает администрацию президента, аппарат правительства, аппарат парламента и Верховного суда .
- При смене правительства, как правило, изменяются численность, функции и наименования министерств:

НОВОЕ МИНИСТЕРСТВО СОЗДАЕТСЯ В ЦЕЛЯХ:

- обеспечения эффективности управления — министерство разделяется, поскольку оно разрослось и слишком велико, чтобы им могло надлежащим образом руководить одно лицо;
- ● удовлетворения политических интересов — часто в коалиционных кабинетах учреждается новый министерский портфель для того, чтобы обеспечить равновесие между представительными партиями;

Новое министерство создается с целью

- удовлетворения политических интересов — часто в коалиционных кабинетах учреждается новый министерский портфель для того, чтобы обеспечить равновесие между представительными партиями;
- по соображениям личного характера — из-за стремлением учесть склонности, способности или удовлетворить честолюбие того лица, которое хотят ввести в состав членов кабинета, либо отстранить лицо от активной деятельности, предложив ему в порядке компенсации пост, который лишь сохраняет видимость своей важности;

Новое министерство создается с целью

- удовлетворения стремлений одной или нескольких групп давления, полагающих, что их интересы будут защищены лучше, если в составе правительства они будут иметь постоянного представителя в ранге министра.

- Практически во всех странах распределение функций между ведомствами на уровне как центральных органов, так и их региональных и местных подразделений порождает коллизии компетентности.
- Бесконечное перераспределение функций в различных комбинациях является одним из основных направлений всех административных реформ.

Региональный уровень управления (штатов, земель, провинций, республик).

- В федеральных государствах преобладающая доля задач административного управления приходится именно на этот уровень. Здесь реализуется как большинство федеральных законов, так и собственное право.
- При осуществлении федеральных законов, как правило, различают два уровня:

- **1. Управление по поручению федерации**
(например, при строительстве автомагистралей, эксплуатации ядерных установок и выдаче разрешений на нее).

При этом административные органы региона подвергаются как правовому, так и специальному надзору, и подчиняются распоряжениям федерального правительства;

- **2. Осуществление федерального права под собственную ответственность.**

При этом административные органы региона подвергаются только правовому надзору.

Федеральное правительство может отдавать им распоряжения лишь с одобрения представительных органов региона

Отличительной особенностью унитарных государств является:

- повсеместное выполнение законов на всей территории страны.
- Следует подчеркнуть также, что при унитарной системе административно-государственного управления статус административных организаций во всех регионах определяется законом одним и тем же образом

Местный уровень управления (графство, город).

- И в унитарных, и в федеральных государствах на местном уровне административного управления, как правило, выполняются шесть основных функций:
 - общественная безопасность, включая содержание полиции и пожарной охраны, а также службы здравоохранения;
 - программы помощи пожилым, инвалидам, детям;
 - регулирующие функции, включая зонирование, дорожную безопасность, защиту потребителей;
 - планирование общественного строительства;
 - общественные услуги (школы, парки, библиотеки)
 - владение и распоряжение государственными предприятиями.

Существуют различные классификации административных органов.

- Классическая модель (Л. Уайта)

Различают три категории организаций или служб:

- Оперативные службы — административные единицы, которые предоставляют услуги непосредственно населению, осуществляя тем самым задачи, с которыми связано создание данного административного учреждения или службы, например почтовое отделение, муниципальная библиотека, бюро удостоверений личности в префектуре.

- Вспомогательные службы — административные образования, не имеющие самостоятельных конечных целей.
- Их деятельность состоит в оказании другим службам содействия материального и нематериального характера в форме предоставления в их распоряжение различных средств или услуг
- Штабные службы (например ведомства и министерства) — лица, работающие в службах этого типа, как правило, не осуществляют повседневного управления. На них возложена разработка под руководством и в тесном контакте с руководителем задач, которые возникают в связи с принятием важных решений.

Германия

- Современное правительство Германии имеет достаточно сильную федеральную администрацию. Теоретически она отвечает за контроль иностранных дел, сбор налогов, оборону, транспорт, почтовую службу, программы социального обеспечения и разведывательную деятельность. Но на практике федеральное правительство контролирует только наиболее общие внутренние программы..

Германия

- Даже сбор налогов центральная администрация осуществляет совместно с правительствами земель. Большинство же внутренних программ осуществляется администрацией земель при общем федеральном руководстве.
- Сегодня в Германии каждая из 16 земель имеет собственную конституцию и свою организацию управления. Административные учреждения земель составляют единую систему с соответствующими федеральными административными учреждениями.

Германия

- Область их компетенции распространяется на образование, местное хозяйство, деятельность полиции, здравоохранение, социальное обеспечение. Земли в административном отношении делятся на округа, округа — на уезды, уезды состоят из общин. Вся полнота административной власти в округе сосредоточена в руках регирунгс- президента, назначаемого правительством земли. При нем действует регирунгс- президиум, члены которого тоже назначаются сверху.

Германия

- В уездах органом исполнительной власти является ландрат. В компетенцию администрации ландрата входит местный бюджет, налоги и все коммунальное хозяйство.
- В городских общинах функции исполнительного органа выполняет бургомистр — профессиональный чиновник, назначаемый городским советом на 8—12 лет. В некоторых городах существует коллегиальный исполнительный орган — магистрат, в состав которого входят профессиональные чиновники, назначаемые также на 8—12 лет

Судебная система Германии

- Основной формой контроля за деятельностью чиновников выступает административная юстиция. Она действует в как **система специальных административных судов**. Принятие в 1960 г. федерального уложения об административных судах установило их трех инстанционную структуру.
- **Суды первой инстанции** создаются, как правило, в больших городах. Дела слушают судебные коллегии в составе трех профессиональных судей и двух заседателей. Последние вербуются из чиновников различных ведомств.

Судебная система Германии

- *Второй инстанцией* являются верховные административные суды земель (всего их 16). Они состоят из определенного числа палат, заседающих в составе председателя, двух судей и двух заседателей. Эти суды являются ревизионными по решению к судам первой инстанции.

Судебная система Германии

- *Третьей, высшей, инстанцией* выступает Федеральный административный суд (ФАС), состоящий из нескольких сенатов. Все судьи ФАС избираются из профессиональных судей специальной комиссией под председательством федерального министра внутренних дел.
- *Административные суды* располагают компетенцией по всем вопросам относительно статуса чиновника, его назначения, прав, обязанностей, оплаты, социального обеспечения, увольнения и пенсии.

Государственно-административная система управления США

- В стране 14 правительственных департаментов, в которых занято от 85 до 90% всех федеральных государственных служащих .
- Они имеют общую структуру, хотя могут отличаться по размерам и по своим функциям.
- Основной функцией правительственных департаментов является проведение законодательной и исполнительной политики.
- Например, Департаменту сельского хозяйства поручено поддерживать предписанные конгрессом цены на сельскохозяйственную продукцию

Государственно-административная система управления США

- Правительственные департаменты подразделяются на бюро, которые возглавляются чаще профессиональным чиновником, чем назначенным лицом.
- Например, бюро статистики труда является частью департамента, и руководители бюро обладают большой дискреционной властью несмотря на то, что они должны действовать в рамках постоянного законодательства и административной политики. Кроме того, правительственные департаменты поддерживают *местные учреждения в каждом штате*, и единая административная политика превалирует на всех ведомственных уровнях.

Государственно-административная система управления США

- Федеральные агентства выполняют чаще одну, но весьма сложную функцию, которая иногда может быть более политической, чем административной. Например, Информационное агентство Соединенных Штатов (ЮСИА) откровенно идеологическое.
- (НАСА- нейтральное)
- Каждое агентство возглавляется одним администратором, которого назначает президент и которого он может снять с поста.

Государственно-административная система управления США

- Федеральные корпорации, принадлежащие правительству, являются сочетанием правительственных агентств и предприятий частного бизнеса. Хотя главы корпораций назначаются президентом (с согласия сената), они обладают значительной автономной властью.
- Федеральные корпорации действуют в соответствии с основными руководящими направлениями, установленными конгрессом. Лишь незначительное число корпораций является прибыльными, поэтому они зависят от ежегодных правительственных субсидий.

Государственно-административная система управления США

- Независимые постоянные агентства созданы для экономической регуляции частного бизнеса, который непосредственно влияет на общественное благосостояние.
- Они обладают значительной властью, полученной от конгресса. Например, конгресс уполномочил Постоянную ядерную комиссию замораживать работу атомных станций, если не обеспечивается их безопасность.