



## ЛЕКЦИЯ № 1/1

# Теоретические концепции и научные школы государственного управления

Автор: профессор кафедры гражданской защиты  
(в составе учебно-научного комплекса гражданской защиты)  
кандидат военных наук, доцент Калайдов А.Н.

# ЛИТЕРАТУРА

Государственное и муниципальное управление. В 2 ч. Часть 1. Государственное управление: учебник и практикум для академического бакалавриата/С.Е. Прокофьев [и др.]; под ред. С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина, Н. Н. Мусиновой. — М.: Издательство Юрайт, 2017. — 276 с.

Государственное и муниципальное управление в 2 ч. Часть 2. Муниципальное управление: учебник и практикум для академического бакалавриата / С. Е. Прокофьев [и др.]; под ред. С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С. Г. Еремина. — М.: Издательство Юрайт, 2017. — 194 с.

Основы государственного и муниципального управления (public administration): учебник и практикум для академического бакалавриата / Г. А. Меньшикова [и др.]; под ред. Г. А. Меньшиковой, Н. А. Пруеля. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 340 с.

## **Знать:**

- \* теоретические концепции государственного управления;
- \* отличительные признаки сущности государственного управления, его роль и место в истории и в современном обществе, правовые, территориальные, организационные основы государственного управления;
- \* особенности изменения в организации государственного управления в России и его трансформации в течение многих эпох;
- \* концептуальные основы модели «нового государственного управления» и менеджеристский подход в государственном управлении;

## **Уметь**

- \* обобщать и систематизировать практики функционирования органов государственной власти в разные исторические эпохи;
- \* оценивать возможности использования зарубежного опыта управления в России;
- \* грамотно ориентироваться в проблемах государственного управления в России в различные временные периоды;
- \* анализировать и интерпретировать результаты становления науки о государственном управлении;
- \* использовать полученные знания для оценки последствий формирования модели «нового государственного управления»;
- \* давать самостоятельную оценку процессам и результатам внедрения менеджеристского подхода в систему государственного управления;

## **Владеть**

- \* современными методами и технологиями менеджеристского подхода;
- \* навыками поиска информации, необходимой для анализа и оценки эффективности деятельности органов государственной власти в различные исторические эпохи;

**Первый учебный вопрос. Этапы становления науки о государственном управлении**

**Второй учебный вопрос. Менеджеристский подход в государственном управлении**

**Третий учебный вопрос. Формирование новой модели государственного управления в Российской Федерации**

**Четвертый учебный вопрос. Министерская система управления в зарубежных странах**

# ТЕОРИИ ПРОИСХОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВА

Государство – универсальная организация населения страны, возникающая на определенном этапе развития общества

Возникновение государства имеет две стороны: первоначальное и производное возникновение.

Первоначальное – это постепенное вызревание в человеческом сообществе особого института – государства, составляющего неотъемлемую часть общества и в то же время отчуждающегося от него, приобретающего власть над обществом.

Олигархическая теория  
возникновения государства

элита присваивает власть, становится олигархией, в результате чего возникает государство

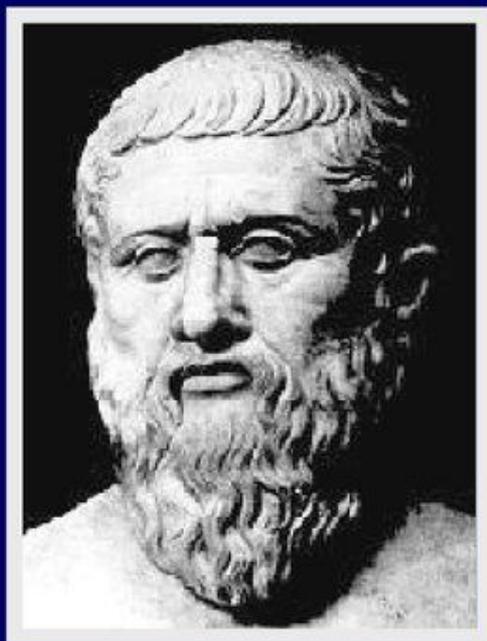
Название	Основные положения	Эволюция теории. Идеологи
Теологическая	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Происхождение государства и права Божественной волей (вечность и неприкосновенность государства + зависимость государства от религиозных институтов).</li> <li>◆ Не является научной, так как исходит из религиозных воззрений, которые принимаются на веру, а не подлежат доказыванию. Вместе с тем, отражает реальные процессы в истории возникновения государства (власть жрецов, большую роль церкви в древнем обществе).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Расцвет – в Средние века в Западной Европе.</li> <li>· Учение Фомы Аквинского в конце XIX века объявлено католической церковью единственно верной философией.</li> <li>· Жак Маритен – теория интегрального гуманизма.</li> </ul>
Патриархальная	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ От латинского pater – отец, глава семьи.</li> <li>◆ Рассматривает государственную власть как продолжение отцовской власти в семье.</li> <li>◆ Только в государстве человек может полностью реализовать свою политическую сущность.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Основатель – Аристотель (развитие общества в результате смены форм общения между людьми: семья, селение, государство).</li> <li>· Фильмер («Патриарх»): Адам первоначально получил власть от Бога и передал ее старшему сыну – Патрирху, а тот своим потомкам – королям.</li> <li>· В России – Михайловский (народник).</li> </ul>

Название	Основные положения	Эволюция теории. Идеологи
<p>Договорная (естественно-правовая)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Рассматривает государство как результат объединения людей на основе договора. Общественный договор – принцип, обосновывающий объединение людей в государство.</li> <li>◆ <b>Первоначально люди находились в догосударственном («естественном») состоянии, затем добровольно заключили общественный договор на определенных условиях (охрана государством частной собственности и личной безопасности граждан).</b></li> <li>◆ Различаются два вида общественного договора: <ul style="list-style-type: none"> <li>– первичный договор объединения;</li> <li>– вторичный договор подчинения.</li> </ul> </li> <li>◆ Два подхода к праву: <ul style="list-style-type: none"> <li>– естественно-правовой (право имеет приоритет над государством);</li> <li>– позитивистский (право – результат деятельности государства).</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Впервые сформулирована в V-IV вв. до н.э. (Протагор, Гиппий, Антифонт, позднее Эпикур).</li> <li>· Цицерон («О государстве») причиной объединения людей в государство на основе договора считал стремление человека к жизни в обществе.</li> <li>· Спиноза считал высшей формой государственной власти демократическую республику.</li> <li>· Т. Гоббс – до появления государства шла «война всех против всех», высшая форма власти – абсолютная монархия.</li> <li>· Д. Локк – конституционная монархия.</li> <li>· Руссо – наиболее революционные взгляды (народ вправе свергнуть нарушившего общественный договор монарха).</li> <li>· В России – Радищев («Путешествие из Петербурга в Москву», «Житие Ушакова»).</li> </ul>

Теория насилия	<p>♦ <b>Причина возникновения государства – акты военно-политического характера.</b></p> <p>♦ Завоеватели создают аппарат принуждения для закрепления своей власти, что приводит к образованию государства.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Относительно новая – возникла в XVIII веке.</li> <li>· Три разновидности: <ul style="list-style-type: none"> <li>– К. Каутский – возникновение государства в результате завоевания кочевниками оседлых земледельцев;</li> <li>– Гумплович – теория внешнего насилия;</li> <li>– Дюринг – политическое насилие.</li> </ul> </li> </ul>
Органическая	<p>♦ <b>Государство подобно человеческому организму, но состоит не из клеток, а из людей.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Платон сравнивал функции государства со сторонами человеческой души.</li> <li>· Спенсер – окончательно оформил теорию – закон социальной революции.</li> </ul>
Ирригационная	<p>♦ <b>Связывает возникновение древнейших деспотических государств с необходимостью строительства ирригационных систем.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Виттфогель – «Восточный деспотизм»</li> </ul>
Психологическая	<p>♦ <b>Объясняет происхождение государства особенностями человеческой психики (одни склонны властвовать, другие – подчиняться).</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Сформировалась в XIX веке.</li> <li>· В России – Петражицкий.</li> <li>· На Западе – Фрезер, Тард, Зигмунд Фрейд (психоаналитическое направление: идея сублимации – возникновение государства и других социальных явлений как следствие конфликтов в психике человека).</li> </ul>

<p>Расовая</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <b>Объясняет деление общества на «свободных» и «рабов» природными качествами людей (высшая и низшая раса).</b></li> <li>◆ Государство и право создаются высшей расой для поддержания своего господства.</li> <li>◆ Уничтожение целых народов и национальных меньшинств.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Конец XIX – первая половина XX вв. – в форме фашистской идеологии.</li> <li>· Гобино – арийцы как высшая раса.</li> <li>· Гитлер – немцы как «носители арийского духа».</li> </ul>
<p>Материалистическая</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Образование государства вследствие объективных изменений в экономике первобытного общества.</li> <li>◆ Раскол общества на классы (имущественное и социальное расслоение).</li> <li>◆ Государство как аппарат управления.</li> <li>◆ Три основных формы возникновения государства: <ul style="list-style-type: none"> <li>– афинская (на основе классовых противоречий внутри родового строя);</li> <li>– римская (образование государства ускорилось наличием дополнительного конфликта);</li> <li>– древнегерманская (образованию государства способствовало завоевание чужих территорий германскими племенами).<sup>9</sup></li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Энгельс – «Происхождение семьи, частной собственности и государства» (в основе работы – труд Моргана «Древнее общество»).</li> <li>· Ленин – «О государстве».</li> </ul>

## Платон Афинский (427—347 до н. э.)



- Древнегреческий философ.
- Основные произведения: «Государство», «Пир», «Федр», «Парменид», «Политик» и др.
- Отстаивал идеалистический взгляд на мир.
- В учении об обществе изобразил идеальное аристократическое государство, существование которого основано на рабском труде. Государством правят «философы». Охраняют его «стражи», или «воины». Ниже этих разрядов свободные граждане — «ремесленники».

в работе «Государство»

подразделяет формы государственного устройства на аристократию, тимократию, олигархию, демократию и тиранию

как наиболее подходящим формам осуществления власти лучших, исходя из реально существующих на тот период вышеуказанных пяти форм государственного устройства

Предпочтение монархии и аристократии

Аристократия, по Платону, отвечает идеальному типу человеческого общения, основанного на принципе справедливости: «Заниматься своим делом и не вмешиваться в чужие». При аристократии устанавливается абсолютный контроль лучших за поведением каждого. Господство справедливости сплачивает различные части государства в единое целое. Однако со временем аристократия вырождается, поскольку лучшие качества властвующих не могут передаваться по наследству

При тимократии богатство властвующих возвышается над добродетелью. Власть «честолюбивых» превращает тимократию в олигархию, в которой в управлении участвуют только состоятельные люди. Основная цель олигархической формы государства — увеличение и закрепление личного богатства. В результате государство раздирает вражда между богатыми и бедными.

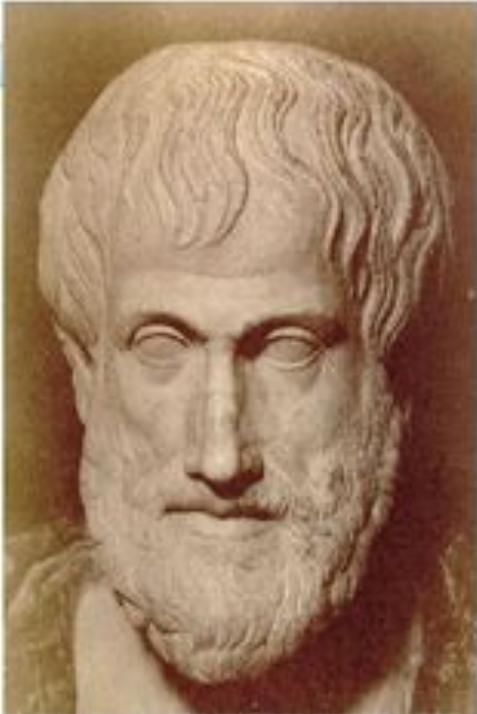
Победа бедных над богатыми дает начало управлению демократии (власти народа). Главной ценностью демократического государства является свобода.

Тирания, по Платону, означает власть одного лица над обществом. Тирания вырастает из демократии. Тиран борется против всех до тех пор, пока «не останется у него ни друзей, ни врагов, от которых можно было ожидать какой-либо пользы».

Различаясь по наличию или отсутствию законности в обществе, законная монархия выступает в виде царской власти, а противозаконная — в виде тирании. Законная власть немногих оформляется в виде аристократии, а незаконная — в виде олигархии. Демократия, таким образом, делится на «правильную» (законную) и «неправильную».

Объектом политического регулирования выступает эвнополис – городская организация, которая должна прийти на смену демократическому произволу. Платон ограничивал численность населения эвнополиса 5 040 гражданами – нормой, при которой только и можно избежать демократической вакханалии

# Аристотель (384—322 до н. э.) философский труд «Политика»



Идеальное государство по  
Аристотелю:

1. Основная задача государства - бодрствовать над охраной имущественных интересов граждан.
2. Необходимо сохранение частной собственности, так как потребность в собственности свойственна человеку по природе.
3. Предпочтительная форма правления – АРИСТОКРАТИЯ (При аристократии власть находится в руках немногих, обладающих личными достоинствами, и она возможна там, где личные достоинства ценятся народом )

подходил к возникновению государства исторически, определив основные этапы в его развитии: от семьи к общине (селению), а от него к государству (городу-полису)

выделил три правильных (монархия, аристократия, полиция) и три неправильных (тирания, олигархия и демократия) формы правления

Идеальной формой государства

Аристотель называет монархию,

поскольку монарх символизирует собой законность власти

Аристотель выступает против правления, как олигархии, так и лишенного собственности широкого слоя наемных работников, видя смыслом общественного законодательства обеспечение интересов «среднего класса». И там, где этот класс превалирует, существует обоснованная уверенность в том, что конституция, как система основополагающих законов, обеспечит прочное равновесие в обществе

# Макиавелли (1469-1527 гг.).

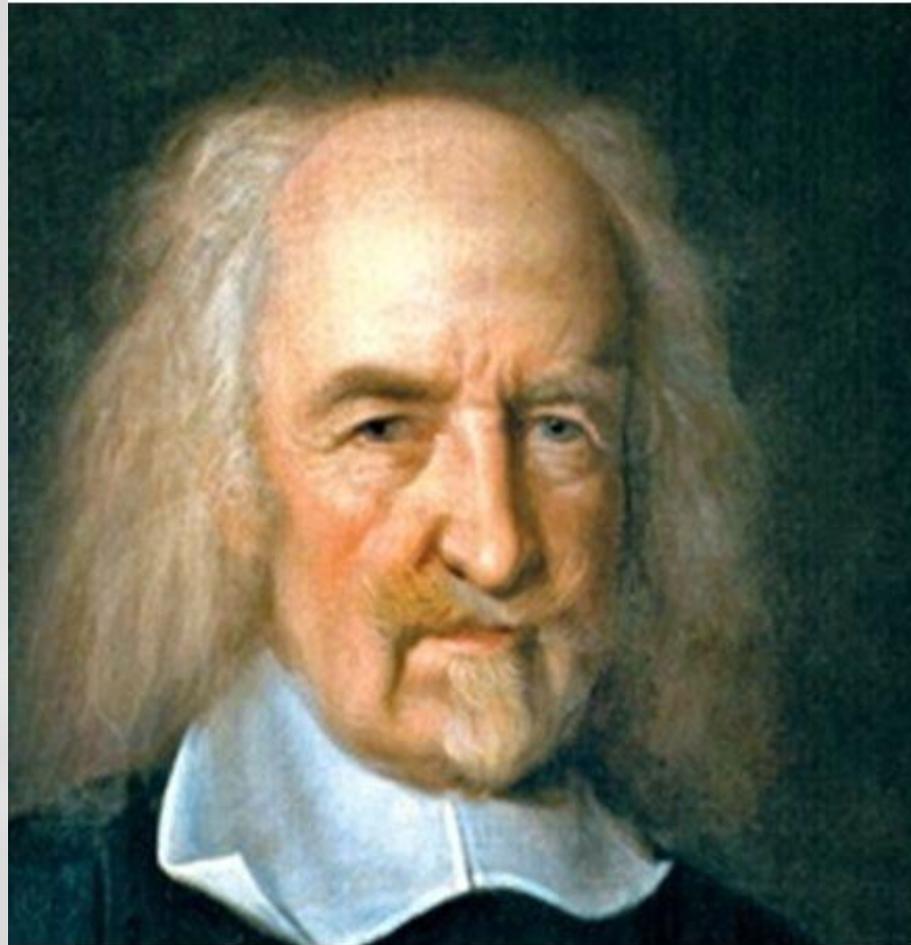
народ не играет никакой роли в государстве; господин, государь определяет для народа цели бытия и не нуждается в признании законом своего правления

особенно государей, с которых нельзя спросить в суде, оценивают в зависимости от результата, поэтому государи должны стремиться удержать власть и одерживать победы. К чему им не пришлось бы прибегнуть, это всегда найдут достойным и одобряют...»

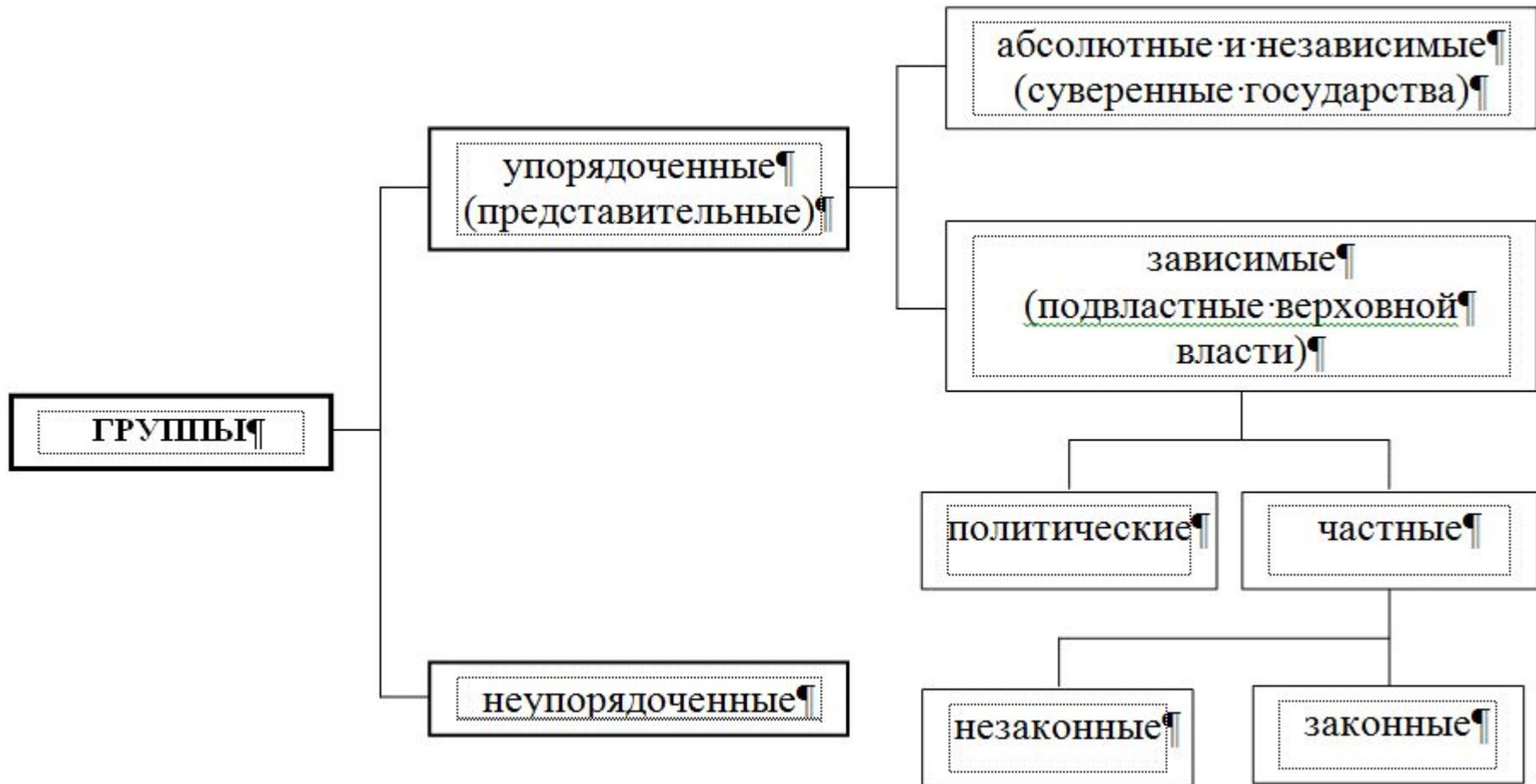
- (Н.Макиавелли, «Государь»)



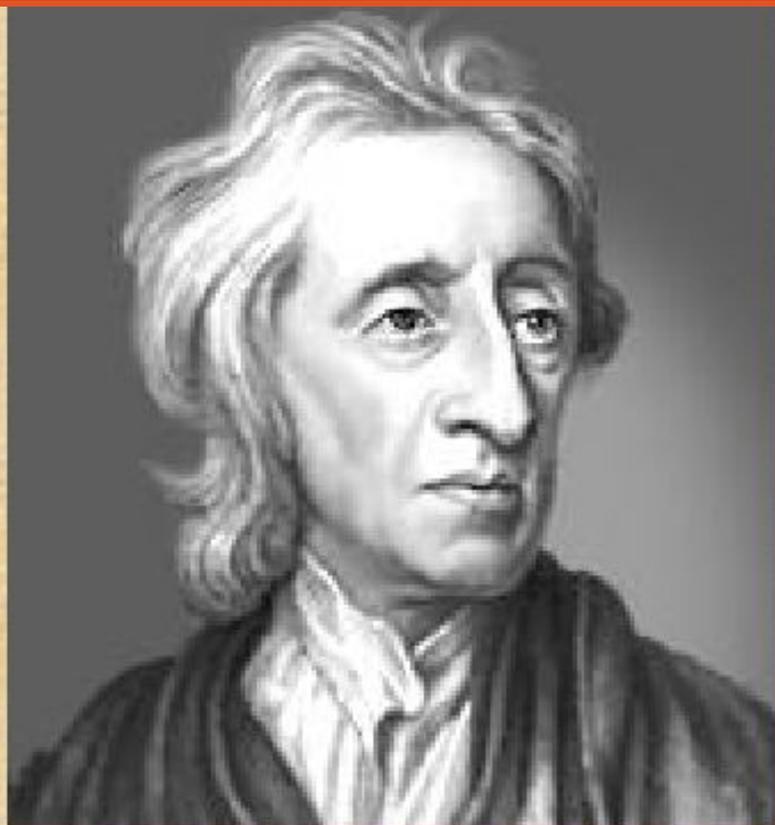
# Томас Гоббс (1588 – 1679)



Левиафан власти –  
ограничитель страстей и  
мотивов. Обуздать,  
накинуть узду, поставить  
границы, ввести стандарты.  
Т. Гоббс – прадед  
стандартов.  
«Не делай другому того,  
чего ты не хочешь, чтобы  
делали тебе».  
Общественный договор.



либеральный принцип **Дж. Локка** (1632-1704): суверенитет народа выше, чем суверенитет созданного им государства



## **Джон Локк. 1632-1704**

Выдающийся английский мыслитель. Считал, что все знания берутся из опыта и этим опытом питается разум. Главная заслуга – создание учения о естественных, прирождённых правах человека: на жизнь, свободу и собственность. Впервые говорит о необходимости разделения властей.



Кант (Kant) Иммануил  
(1724 - 1804)

Немецкий философ,  
родоначальник немецкой  
классической  
философии. Профессор  
университета в  
Кенигсберге. 1794 -  
иностранный почетный  
член Петербургской  
Академии наук.

Идеальной формой государственного устройства для Канта является республика, которая характеризуется свободой членов общества, зависимостью всех от единого общего законодательства и всеобщим равенством

В работах «К вечному миру» и «Метафизические начала учения о праве» большое внимание уделял развитию идей либерализма.

**Краеугольный камень его политической теории - каждый человек обладает абсолютной ценностью и не может рассматриваться только как средство для достижения каких-либо целей политике, по мнению Канта, необходимо стремиться к гармонии целей и средств.**

# ГЕОРГ ВИЛЬГЕЛЬМ ФРИДРИХ ГЕГЕЛЬ

Высшим достижением немецкой классической философии являлась **диалектика** Гегеля (1770-1831). великая

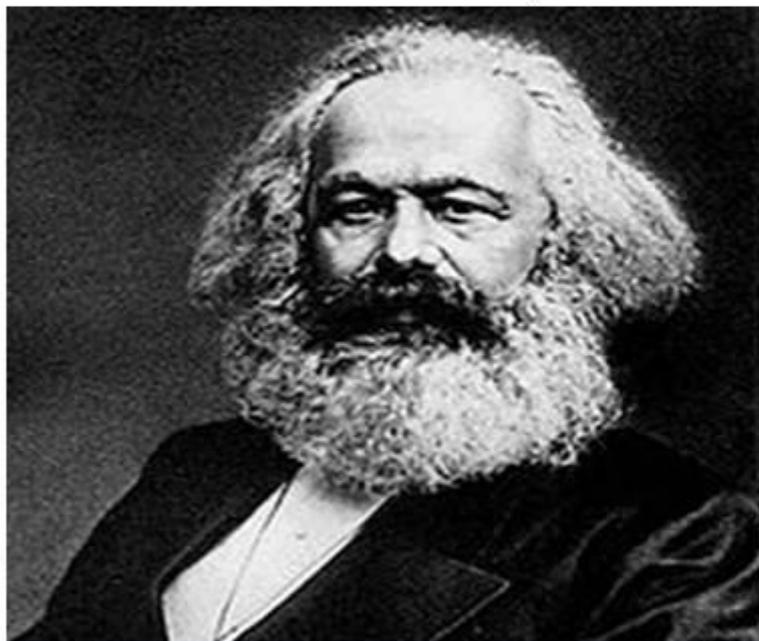
В противовес популярной либеральной триаде Ш. Монтескье в отношении разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, Г. Гегель выдвигает свою, устанавливающую наличие княжеской, правительственной и законодательной властей

, что он  
**родный,**  
**в виде**



Тремя основными составляющими гражданского общества, по Гегелю, являются *система потребностей, отправление правосудия (полиция) и корпорация.*

Учение, получившее своё название по имени его основоположника, было создано революционным политическим деятелем К. Марксом (1818–1883) при деятельном участии его друга и соратника Ф. Энгельса (1820–1895).



Классовая природа государства, возникшего в результате раскола общества на классы с противоположными друг другу экономическими и политическими интересами

Совокупность производственных отношений, складывающихся между различными классами, составляет экономический базис общества, над которым возвышается политическая и юридическая надстройка, и которому соответствуют формы общественного сознания

Основу развития общественно-экономических формаций составляют сменяющие друг друга азиатский, античный, феодальный и буржуазный способы производства

после смерти К. Маркса Ф. Энгельс изложил другую редакцию типизации государств в рамках концепции общественно-экономических формаций, выделив

- рабовладельческое,
- феодальное и
- капиталистическое государства

## Анри Файоль (1841-1925г.г.) - родоначальник административного направления



А. Файоль был одним из выдающихся теоретиков менеджмента XX века. Его исследования хорошо дополняют изыскания Ф. Тейлора и являются важным вкладом в классическую теорию менеджмента. В своих работах А. Файоль одним из первых сделал попытку разработать общие принципы управления и провести анализ различных обязанностей, выполнение которых и составляют суть деятельности руководителя компании.

В отличие от школы научного управления, которая занималась в основном вопросами рациональной организации труда отдельного рабочего, **представители административного направления занялись разработкой подходов к совершенствованию управления организацией в целом.**

Целью административного направления было создание универсальных принципов управления.

Управлять, утверждал Файоль, значит вести предприятие к его цели, извлекая возможности из всех имеющихся в распоряжении ресурсов.

Заслуга Файоля заключается в том, что он разделил все функции управления на **общие**, относящиеся к любой сфере деятельности, и **специфические**, относящиеся непосредственно к управлению промышленным предприятием.

Классическая школа государственного управления (или административная школа в управлении) существовала с 1920 по 1950 г.

# лауреат Нобелевской премии мира 1919 г. Вудро Вильсон (1856—1924)

«Наука государственного управления» (1887)

задачи органов государственной власти непосредственно связаны с удовлетворениями потребностей населения в достижении определенного уровня благосостояния

важность государственного контроля над всеми сферами общественной жизни, а также государственного регулирования коммерческой деятельности

необходимость наличия высоких профессиональных качеств и компетенций у представителей администрации и возможность подбора государственных служащих по их профессиональной компетентности

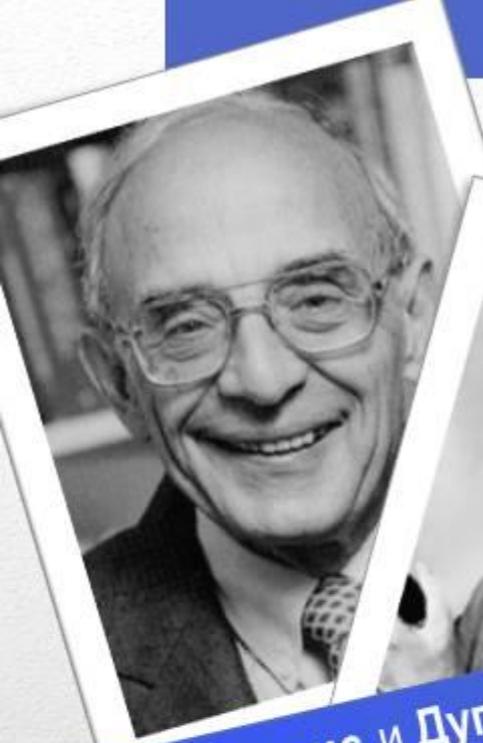
# Социология М. Вебера

- **Макс Вебер** – немецкий социолог, создатель «понимающей социологии» и теории социального действия.
- Свою социологию называл понимающей, поскольку она призвана раскрывать смысл поведения людей.
- **Предмет социологии** – социальные действия. Они выражаются в поступках людей, ориентированных на достижений тех ил иных осознанных или неосознанных действий.
- **4 «идеальных типа социального действия»:** целенаправленное, ценностно-рациональное, традиционное, аффективное.
- **Типы легитимного господства:** легальное, традиционное, харизматическое.



## Универсальные принципы бюрократической организации:

- административные учреждения организованы иерархически;
- каждое учреждение имеет свою собственную область компетенции;
- государственные служащие назначаются (а не выбираются) на основе профессиональной квалификации, как указано в их дипломах, или по результатам экзаменов на должность;
- государственные служащие получают заработную плату в соответствии с рангом;
- для государственного служащего данная работа представляет профессию (основное занятие);
- служащий не владеет учреждением, в котором работает, подчиняется дисциплине и находится под контролем;
- смещение с должности основывается на решении вышестоящих руководителей.



**Крис Арджирис и Дуглас Мак-Грегор**  
– американские психологи-социологи -  
обнаружили тенденцию сопротивления  
обучению.

**Ключевые положения:**

- социальное взаимодействие в коллективе;
- мотивация к труду;
- авторитет и лидерство в коллективе;
- формальные и неформальные организации;
- коммуникации в организациях;
- изменение содержания работы;
- качество трудовой жизни.

«Люди сопротивляются переходу от автоматического, беспроблемного, социально инертного существования к сознательному, рефлексивному поведению в условиях неопределенности и угрозы...»

# **Поведенческая (бихевиористская) школа**

Применение науки о поведении повышает эффективность труда отдельного работника и организации в целом (в ограниченном числе случаев)

## Второй учебный вопрос.

### Менеджеристский подход в государственном управлении

Основные недостатки системы государственно-административного управления

Экономический спад 1980-х гг.

затратный характер государственной политики, падение качества предоставления государственных услуг

рост недоверия граждан к органам государственного управления

наиболее последовательно реформы системы государственного управления были проведены в Великобритании, Новой Зеландии, США, Канаде и Сингапуре

Более сдержанный подход к использованию концепта нового государственного управления проявили в ходе административных реформ Япония, Германия и Франция

## Основное содержание концепции:

- ориентация на результат, а не на соблюдение иерархических правил;

- внедрение методик оценки эффективности и результативности

деятельности органов государственного управления и государственных служащих;

- оптимизация профессиональной служебной деятельности государственных служащих за счет минимизации затрат и рационального планирования;

- сокращение государственных затрат, оптимизация бюджетных расходов;

- замена бюрократической модели предпринимательской моделью управления;

- децентрализация системы управления;

- ориентация на «потребителя», предоставление ему права выбора субъекта оказания услуги на конкурентной основе;

- замена исполнения функций и задач совместной командной работой, руководством и оценкой результатов;

- контроль результатов, а не процедур.

акцент на  
свободе  
управления



измерения  
эффективности  
управленческого  
труда



менеджеристский  
подход в  
государственном  
управлении

регламентами

свобода  
управления

процедурами

профессиональные  
и управленческие  
навыки и  
способности

технологиями

доминируют над

стандартами

принятыми в государственном управлении

Разрабатываются и внедряются  
оценки результативности  
разнообразных видов деятельности,  
системы мотивации и поощрения  
высоких достижений и, как  
следствие, — **стандарты  
деятельности.**

Контроль за процедурами  
деятельности органов  
государственного управления  
замещается контролем  
результатов деятельности

## Третий учебный вопрос.

# Формирование новой модели государственного управления в Российской Федерации

### Приоритеты модернизации государственной власти

Во-первых, для повышения социальной эффективности и результативности управления необходимо провести серьезные изменения в законодательной деятельности.

Во-вторых, в современном обществе нельзя обходиться без новых информационных и социальных технологий, которые позволяют установить тесные связи при взаимодействии как между разными структурами государственной власти, так и при контакте их с субъектами гражданского общества.

В-третьих, необходимо повышение профессионализма, компетентности и социальной ответственности кадрового потенциала.

В-четвертых, назрела необходимость внедрения научных методов управления, которые отражали бы современные тенденции развития всех общественных процессов и способствовали бы инициативе и творческому подходу со стороны социальных субъектов.

## Основные составляющие элементы модернизации государственного управления:

- укрепление и расширение связей при работе государственных органов и институтов гражданского общества;
- выстраивание новых взаимоотношений федеральных, региональных и муниципальных органов, основанных на принципах децентрализованного взаимодействия и роста самостоятельности при принятии управленческих решений низовыми уровнями власти;
- создание государственно-частного партнерства, которое функционирует на основе равноправия и социальной значимости реализуемых проектов.

## Принципы модернизации государственного управления :

- возможность сочетания управленческих методов с целью получения максимального результата;
- эффективное использование социальных ресурсов, в основу которого положены принципы справедливости и совмещения общественного и личного интересов;
- развитие системы коммуникаций с выстраиванием элементов обратной связи, направленной на поддержание высокой социальной эффективности и результативности управленческой деятельности;
- разделение государственных полномочий с возможностью их частичного делегирования некоммерческим организациям и другим институтам гражданского общества;
- признание всего нового, инновационного с опорой на общественные ценности и ориентиры

Проблемы, связанные с управлением кадрами государственной службы:

1) недостаточная квалификация.

2) проблема, связанная с недостаточной корпоративной культурой государственной службы.

3) привлекательность государства как работодателя на рынке труда.

# Третий учебный вопрос.

## Современные тенденции развития министерской системы управления в зарубежных странах

Тенденция	Достоинства	Недостатки
Дифференциация	<ul style="list-style-type: none"><li>• Формирование отраслевой структуры управления;</li><li>• целенаправленное развитие определенных отраслей экономики и сфер жизнедеятельности общества</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Перераспределение и дробление функций министерств;</li><li>• специализация государственного управления;</li><li>• дублирование функций министерств;</li><li>• увеличение численности государственных служащих</li></ul>
Укрупнение	<ul style="list-style-type: none"><li>• Облегчение контроля и аудита;</li><li>• обеспечение комплексности и централизации управления;</li><li>• обеспечение проведения единой политики в определенной сфере управления;</li><li>• снижение расходов на содержание государственного аппарата;</li><li>• снижение численности государственных служащих</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Формирование суперминистерств;</li><li>• бюрократизация процедур и процессов управления;</li><li>• механическое слияние министерств</li></ul>

# Классификация министерств

По принципу образования:

- програмно-целевые;
- отраслевые;
- территориально-региональные;
- суперминистерства

По сфере управления:

- административно-политические;
- финансово-экономические;
- социальные;
- культурные



# Академия Государственной противопожарной службы МЧС России

