

**ЛЕКЦИЯ 1.
ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

Санкт-Петербург

— ◆ —
2016

Основные теории происхождения государства

	Представители	Суть теории
Теологическая	Ф.Аквинский; Л.Г. Амбруаз	Идея богоустановленности власти. Процесс становления и развития государства аналогичен процессу сотворения Богом мира. Невозможно достижение человеком полного блаженства силами государства без помощи Церкви. Божественное происхождение власти относится лишь к ее сущности, а приобретение и пользование ею могут быть противны Божественной воле.
Патриархальная	Аристотель; Р. Фильмер; Н.К. Михайловский.	Государство представляет собой естественную форму человеческой жизни, некий вариант патриархальной семьи. Государственная власть продолжение и развитие отцовской власти. Государство является совершеннейшей формой общежития.
	Фон Галлер:	Государство произошло от права собственника на землю (патримониум).

Основные теории происхождения государства

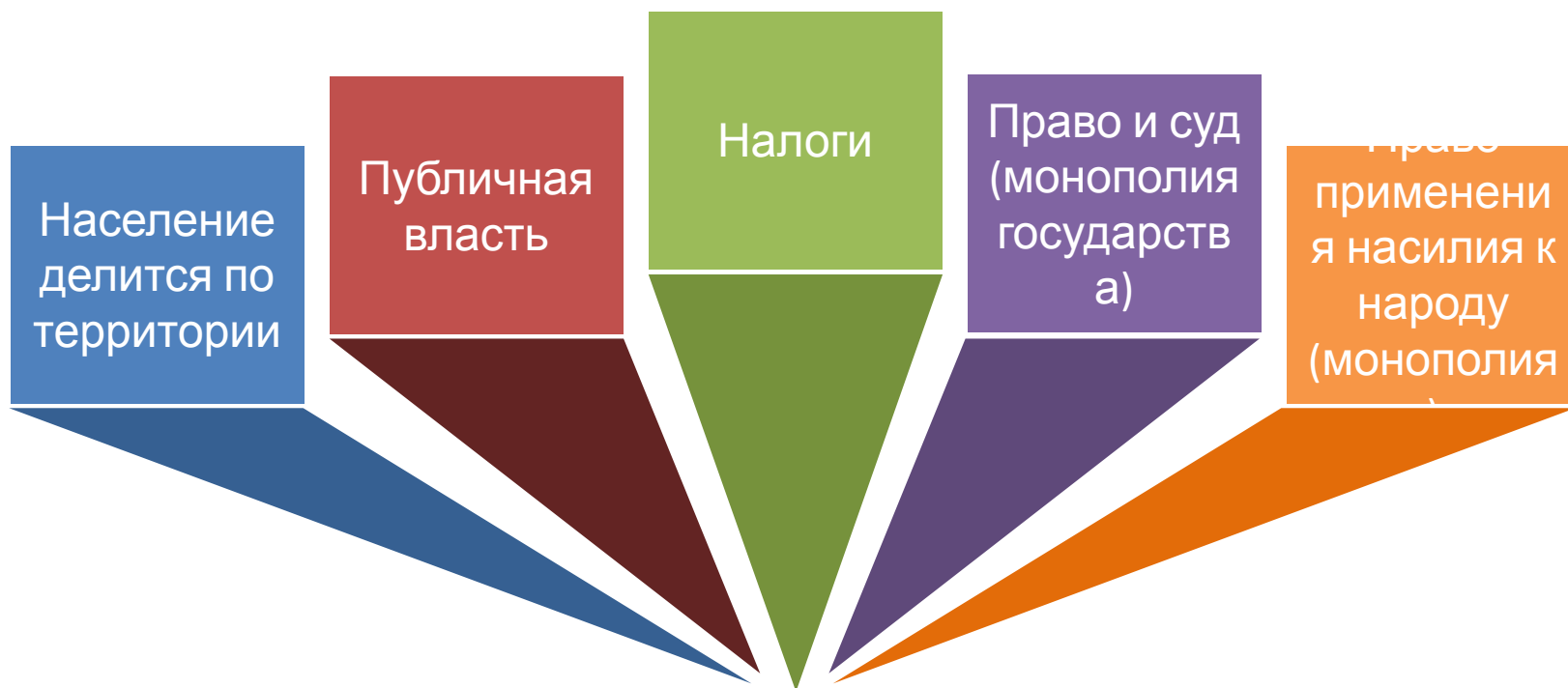
	Представители	Суть теории
Теория «инцеста»	К. Леви-Стросс	Созданные внутри родовой общины специальные органы, сурово пресекавшие инцест, стали прообразом будущей государственной структуры
Ирригационная (гидравлическая)	К.Фитфогель	Возникновение государства связывается с необходимостью строительства гигантских ирригационных сооружений в аграрных областях.
Теория общественного договора	П. Гольбах; Ж-Ж. Руссо; А.Н. Радищев	Государство стало результатом общественного договора, который является порождением разумной воли народа, человеческим учреждением или даже учреждением. Государство выступает как «условная личность», жизнь которой заключается в союзе ее членов.
Теория насилия (завоевания)	Л. Гумплович; К. Каутский; Е. Дюринг.	Именно война и завоевание приходятся матерью государства.

Основные теории происхождения государства

	Представители	Суть теории
Материалистическая (марксистская)	К. Маркс; Ф. Энгельс; В. И. Ленин	Государство возникает на основе естественного развития самого общества, связанного с разложением родового строя, появлением частной собственности и социальным расслоением общества по имущественному признаку. Государство является исторически преходящим явлением, отмирающим с исчезновением классовых различий.
Психологическая	Л. Петражицкий; Дж.Ф. Мейтленд-Джонс	Государство есть сумма психических взаимодействий людей и их различных объединений. Утверждение о психологической потребности человека жить в рамках организованного сообщества.
Расовая	Ж. Гобино	Тезис о психологической и психологической неравноценности человеческих рас, а также о решающем влиянии расовых различий на государственный строй. С помощью государства высшие расы должны господствовать над

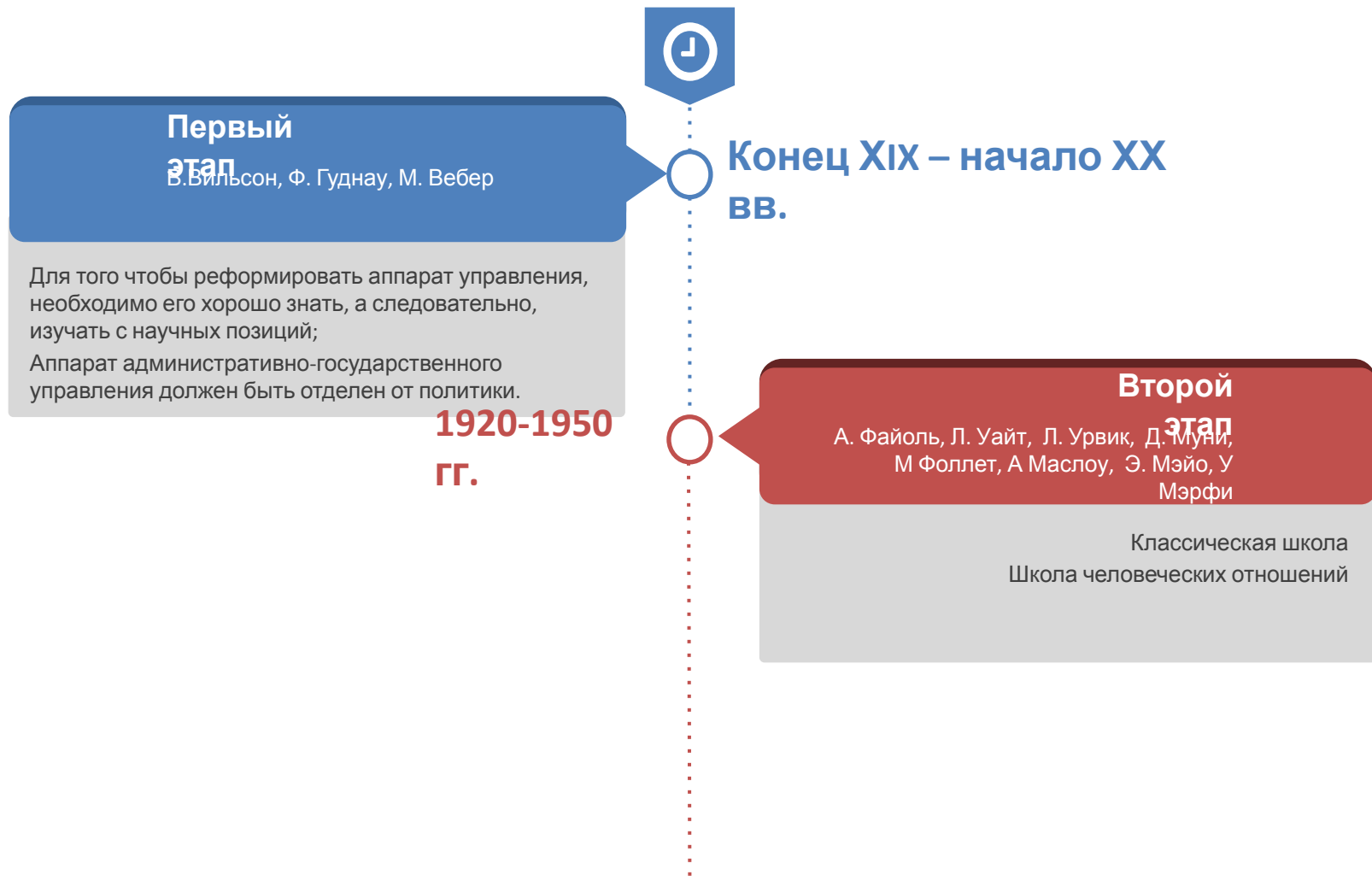
Государство - это экономическая и политическая организация населения, в нем проживающего.

Признаки государства



Развитие теории государственного управления как научного направления

Основные этапы



Третий

этап

Г. Саймон, Д. Смитцберг, В. Томпсон,
Д. Истон

Поведенческий подход
Системный подход
Ситуационный подход

1950г-н.
В.

1960-90-
е

Четвертый этап



Новая управленческая парадигма

Теория индикативного планирования, анализ феномена политического развития. Перенесение в государственный сектор корпоративных методов управления. Отход от понимания государства как основного центра управления и контроля над обществом. как основном центре управления и контроля над обществом. На смену государству-администратору пришло государство-экономически эффективный менеджер. Введение в организацию и деятельность государства рыночных механизмов и институтов породило сервисный подход, презентующий государственное управление как оказание услуг гражданам.



Пятый этап

Теория мягкого государства, вызов принципу национального государственности. Государство-всего лишь один из участников государственного управления. Ни одна государственная структура в одиночку не способна сформировать эффективное и легитимное решение. Концепция виртуального государства.



2000-е по настоящее
время



Основные особенности современного понимания государственного управления



Отход от принципов иерархического управления



Внедрение «дистанционного» государственного управления



Стирание границ между государством и гражданским обществом, национальным и интернациональным уровнями управления



Создание партнерских связей с негосударственными акторами



Инкорпорация в процесс государственного управления политических сетей



Открытие обществу более широкого доступа (в том числе институционального) к процессу принятия решений

.....

Основные категории управления

Управление

целеполагающее (сознательное, преднамеренное, продуманное), организующее и регулирующее воздействие людей на собственную общественную, коллективную и групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, общественные объединения, партии, фирмы, кооперативы, предприятия, ассоциации, союзы и т.д.).

Два основных признака управления:

Сознательность воздействия - значит что управление осуществляется людьми, наделенными разумом, волей, имеющими индивидуальные или групповые интересы и потребности.

Целенаправленное воздействие –предполагает, что субъект управления ставит определенные цели по упорядочиванию государственной службы.
Например: выбор ее модели; определение места и роли в социальной структуре общества; предоставление прав в систем государственного управления и др.

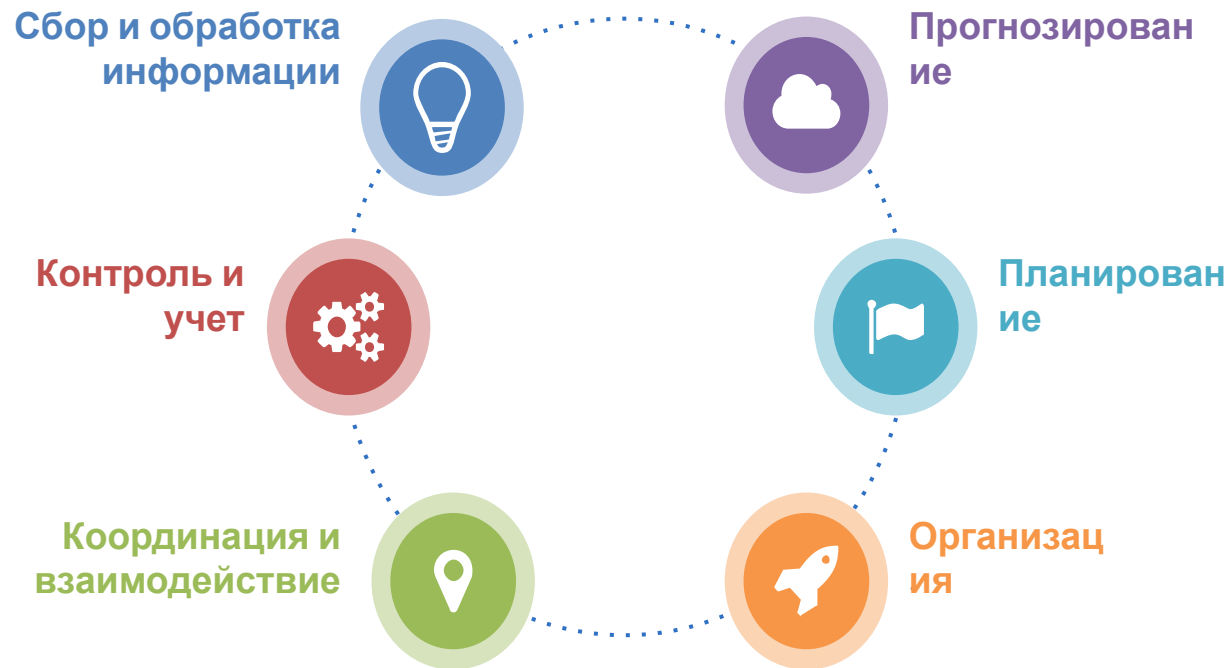
Основные виды управления

По Г.В. Атаманчуку

Вид управления	
Сфера общественной деятельности	управление обществом в целом, экономическое управление, социальное управление, политическое управление, духовно-идеологическое управление
Структура общественных отношений	управление экономическим и соответственно политическим, социальным и духовным развитием общества
Объекты управления	экономическое (хозяйственное) управление, социально-политическое управление, управление духовной жизнью
Характер и объем охватываемых управлением общественных явлений	управление обществом, управление государством, управление отраслями, сферами народного хозяйства, управление предприятиями, организациями, учреждениями, фирмами и т.д.
Субъект управления	Государственное управление, местное самоуправление, управление собственностью, общественное управление, групповая (коллективная) саморегуляция, самоуправление (целесообразное поведения или действия отдельного человека).

В процессе осуществления управления выполняются следующие функции

Основные функции управления



Специфические особенности управленческой деятельности



Управленческая деятельность трактуется как синтез индивидуальной и совместной деятельности



Ее суть — организация деятельности других людей, т.е. «деятельность по организации деятельности» (деятельность «второго порядка»)



Характеризуется не прямой, а опосредованной связью с конечными результатами функционирования той или иной организации



Включает два основных аспекта: связанный с обеспечением технологического процесса и связанный с организацией межличностных взаимодействий



Относится к субъект-субъектному классу, более сложному, нежели класс субъект-объектных деятельностей

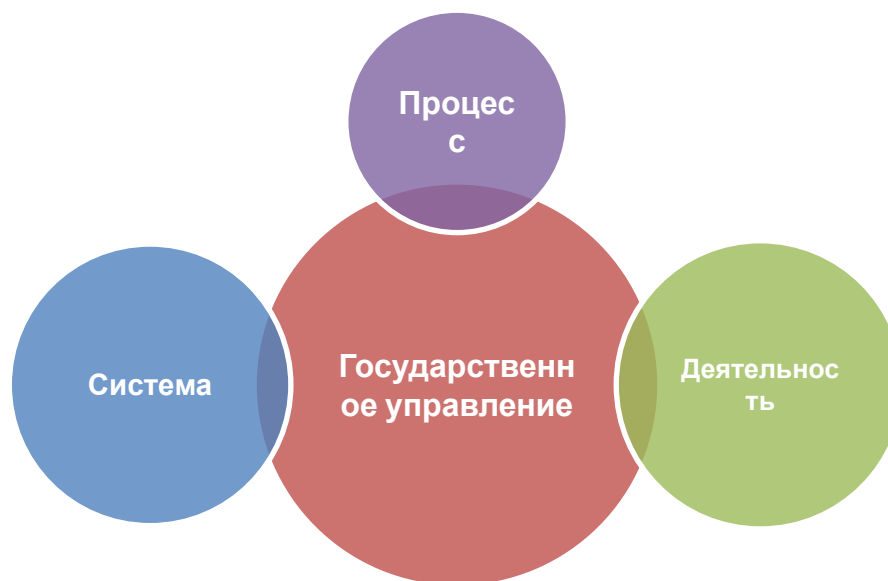


Сочетание двух основных принципов ее организации — иерархического (субординационного) и коллегиального (координационного), а также необходимость их оптимального согласования

Государственное управление

- Деятельность по реализации законодательных, исполнительных, судебных, и иных властных полномочий государства в целях выполнения его организационно-регулирующих и служебных функций как в обществе в целом, так и в отдельных его частях
- Это сознательное воздействие государственных институтов на деятельность общества, его отдельных групп, в котором реализуются общественные потребности и интересы, общезначимые цели и воля общества
- Это самоуправление по отношению к самому государству и социальной системе в целом, где действуют и стихийные регуляторы общественных процессов, не охватываемые рациональной деятельностью государства
- Деятельное выражение публичной власти, которое взаимодействует с политикой, исходит из права и опирается на собственность

Государственное управление



Государственное управление как система:

Системный подход

Система - это совокупность элементов некоторой природы находящихся во взаимосвязи.

Система - это целое, состоящее из связанных между собой компонентов и обладающее свойствами, которых нет ни у одного из ЭТИХ КОМПОНЕНТОВ

Системный подход к управлению предполагает изучение объектов и явлений в их целостности, в их взаимосвязи с другими явлениями.

Основные свойства систем

Признаки системы

- **Целостность**
- **Структурность**
- **Взаимозависимость структуры и среды**
- **Множественность описания каждой системы**
- **Непрерывность функционирования и развития**
- **Стремление к состоянию устойчивости и равновесия**
- **Стремление к дифференциации и мобильности**

При использовании системного подхода управленческие явления рассматриваются

- как самостоятельная общность, обладающая свойствами, присущими ей как единичному объекту;
- как части более широкой системы, в которую она входит;
- в плане взаимодействия с внешней средой, обуславливающего ее существование;
- в плане ролевой и содержательной значимости компонентов системы

При реализации системного подхода необходимо

к управленческой деятельности

- Проанализировать цели управленческой деятельности как системного объекта;
- Определить назначение создаваемой системы управления по отношению к другим системам и ее места в системе профессиональной деятельности;
- Выявить ее структуры и протекающие в ней процессы;
- Определить критерии эффективности создаваемой системы;
- Раскрыть методов и прогнозов развития

В государстве как в сложной многофункциональной системе выделяют следующие подсистемы

Политики-административная подсистема- Система ГУ	Субъект ГУ
Социально-культурная подсистема (общество, социальные институты, гражданские институты, культурные и морально-этические ценности)	Объекты государственного управления
Функционально-экономическая подсистема (финансовые институты, экономические структуры)	
Техническая- подсистема (здания, строения, механизмы, технические и информационные системы)	
Природная подсистема (экосистемы естественного и искусственного происхождения).	

Основные законы влияющие на функционирование систем

Закон Эшби – При создании проблеморазрешающей системы необходимо, чтобы эта система имела большее разнообразие, чем разнообразие решаемой проблемы, или была способна создать такое разнообразие. Иначе говоря, система должна обладать возможностью изменять своё состояние в ответ на возможное возмущение; разнообразие возмущений требует соответствующего ему разнообразия возможных состояний. В противном случае такая система не сможет отвечать задачам управления, выдвигаемым внешней средой, и будет малоэффективной. Отсутствие или недостаточность разнообразия могут свидетельствовать о нарушении целостности подсистем, составляющих данную систему

«Правило избыточного разнообразия» - «при обострении кризиса вероятность сохранения сложной системы пропорциональна накопленному в ней разнообразию, причем решающее значение приобретают те элементы, которые на прежнем этапе существования системы оставались функционально бесполезными».

Принцип реализации всех возможностей (принцип Тьюринга) – необходимое дополнение к закону Эшби - «все события, которые могут произойти реально, происходят»

Новое качество – иерархическая структура, способность к саморегуляции/самоорганизации.

Государственное управление как процесс

Деятельность по реализации государственных властных полномочий

Формирование и проведение в жизнь государственной политики

Деятельность по реализации государственных полномочий

Методология управления является учением об организации управленческой деятельности, то есть деятельности субъекта управления. Наука об управлении («теория управления») акцентирует свое внимание, в основном, на взаимодействии субъекта управления и управляемой системы.

Управленческая деятельность имеет ту же общую логическую структуру, что и любая другая практическая деятельность. В силу своей специфики (в частности, направленности на деятельность управляемого субъекта) логическая структура управленческой деятельности описывается и общими подходами теории управления.

Компоненты теории управления: предметы управления, схемы управленческой деятельности, формы и методы управления, функции условия и средства управления, принципы управления, задачи и механизмы управления.

Деятельность по реализации государственных полномочий

Управленческая деятельность - это процесс конструктивной реализации выработанных историческим опытом, научным познанием и талантом людей знаний, умений и навыков целесообразных действий в сфере управления.

Форма управленческой деятельности - это внешнее, постоянное, типизированное выражение практической активности государственных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций. Это также способ внешнего выражения всей совокупности способов, приемов и методов работы, применяемых субъектом управления для достижения поставленных целей. По формам можно судить о том, как и с помощью каких инструментов государство реализует свою управленческую компетенцию.

Признаки государственно - управленческой деятельности

- 1.это исполнительно-распорядительная деятельность по применению законов и иных (подзаконных) нормативных правовых актов.
- 2.наряду с правоприменением предполагает административное правотворчество
- 3.осуществляется везде, где возникает необходимость в обеспечении исполнения законодательных актов, а также защиты прав и свобод граждан
- 4.это непрерывная, постоянная и планомерная деятельность, основанная на объективных закономерностях функционирования исполнительной власти и направленная на обеспечение государственных интересов, прав и свобод граждан, общественного порядка и безопасности.

5. осуществляется специальными органами государственной исполнительной власти, которые создаются государством как на уровне Российской Федерации, так и в субъектах Российской Федерации и образуют систему органов государственного управления.
6. отвечает принципу законности, т. е. деятельность органов исполнительной власти основывается на положениях и требованиях федеральных законов и законодательных актов субъектов Российской Федерации.
7. строится на основе вертикальных (субординационных, иерархических) и горизонтальных связей и отношений.
8. основывается на принципе организационности
9. реализует полномочия юрисдикционного характера

Цели государственно-управленческой деятельности



Задачи государственно- управленческой деятельности



- ✓ Создание, поддержание и обеспечение благосостояния граждан, их прав и свобод, удовлетворение социальных потребностей и интересов.
- ✓ Обеспечение общественного порядка и безопасности.
- ✓ Государственное регулирование процессов, происходящих в области социальной, экономической и культурной жизни, и государственная поддержка некоторых предприятий и организаций.
- ✓ Создание и обеспечение эффективной работы механизма налогообложения.
- ✓ Создание кадрового потенциала управления (государственной службы)

Принципы и ресурсы государственно-управленческой деятельности

Принципы

Системность
Директивность
Научная обоснованность
Гуманизм
Демократизм
Публичность
Законность
Правовая упорядоченность
Разделение власти
Объективность
Обратная связь

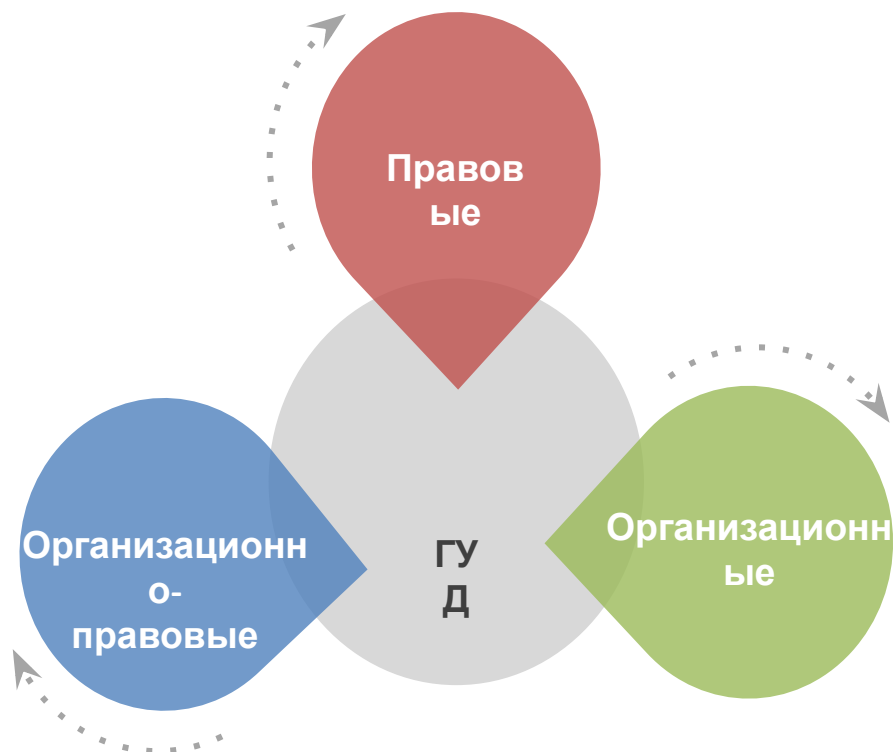
Ресурсы

Принудительные (силовые и
правовые)
Политические
Экономические
Мотивационные
Культурные
Информационные
Демографические

Основные структурные элементы государственно-управленческой деятельности

- Институциональная подсистема (система государственных органов)
- Нормативно-правовая подсистема (нормативные правовые основания государственного управления)
- Информационно-коммуникативная подсистема (информационные ресурсы системы государственного управления)
- Кадровая подсистема (человеческий потенциал системы государственного управления)
- Социокультурная подсистема (корпоративная культура в системе государственного управления)

Формы государственно-управленческой деятельности



Правовые формы государственно-управленческой деятельности

Правовые

это формы, посредством которых реализуются конституционные полномочия государства, фиксируются и реализуются его управленческие решения. Правовые формы представляют собой:

- **Законотворчество** - установление в законодательном порядке принципов и правил, определяющих технологии управленческой деятельности, поведение и деятельность физических и юридических лиц, организаций, учреждений и предприятий, общества и всех его подсистем. Реализуется законотворчество путем проведения общенациональных и региональных референдумов, принятия федеральных законов и законов субъектов федерации, общеобязательных решений представительных органов местного самоуправления;
- **организационно-распорядительная деятельность** в правовых формах - управленческая, исполнительно-распорядительная деятельность органов государственного управления, предполагающая издание официальных управленческих решений в форме указов, постановлений, приказов, решений, директив, распоряжений, предписаний, инструкций и т.д.;
- **правосудие** - судебное рассмотрение и разрешение в соответствующих процессуальных формах споров и конфликтов, возникающих между гражданами, органами государства, социальными структурами, физическими и юридическими лицами в процессе реализации управленческих решений
- **контроль**, который осуществляется в форме инспектирования, оперативных и плановых ревизий, комиссионного изучения положения дел на местах и т.д. (органы исполнительной власти, прокурорские структуры, судебные органы, аудиторы счетных палат, специальные инспекции).

Организационно-правовые формы государственно-управленческой деятельности

Организационно-правовые

Все правовые формы государственно-управленческой деятельности являются юридически корректными в том и только в том случае, если они разработаны и реализуются в рамках утвержденных организационно-процессуальных процедур. Такими формами являются:

- организационные действия - реорганизация, реструктуризация и диверсификация, национализация и разгосударствление, приватизация и процедуры банкротства;
- организационные структуры - комитеты, комиссии, рабочие группы, советы.

Процессуальные процедуры закрепляются в кодексах, уставах, положениях, регламентах и инструкциях, которые предусматривают буквально все «мелочи». Даже такие, как порядок разработки, обсуждения, согласования, визирования и утверждения документа, его регистрацию и обнародование, рассылку и доведение до сведения исполнителей. Выход за пределы этих процедур недопустим. Нарушение процессуальных норм равносильно неправомерности самого управленческого решения и влечет неблагоприятные (негативные) последствия для нарушителя.

Организационные формы государственно-управленческой деятельности

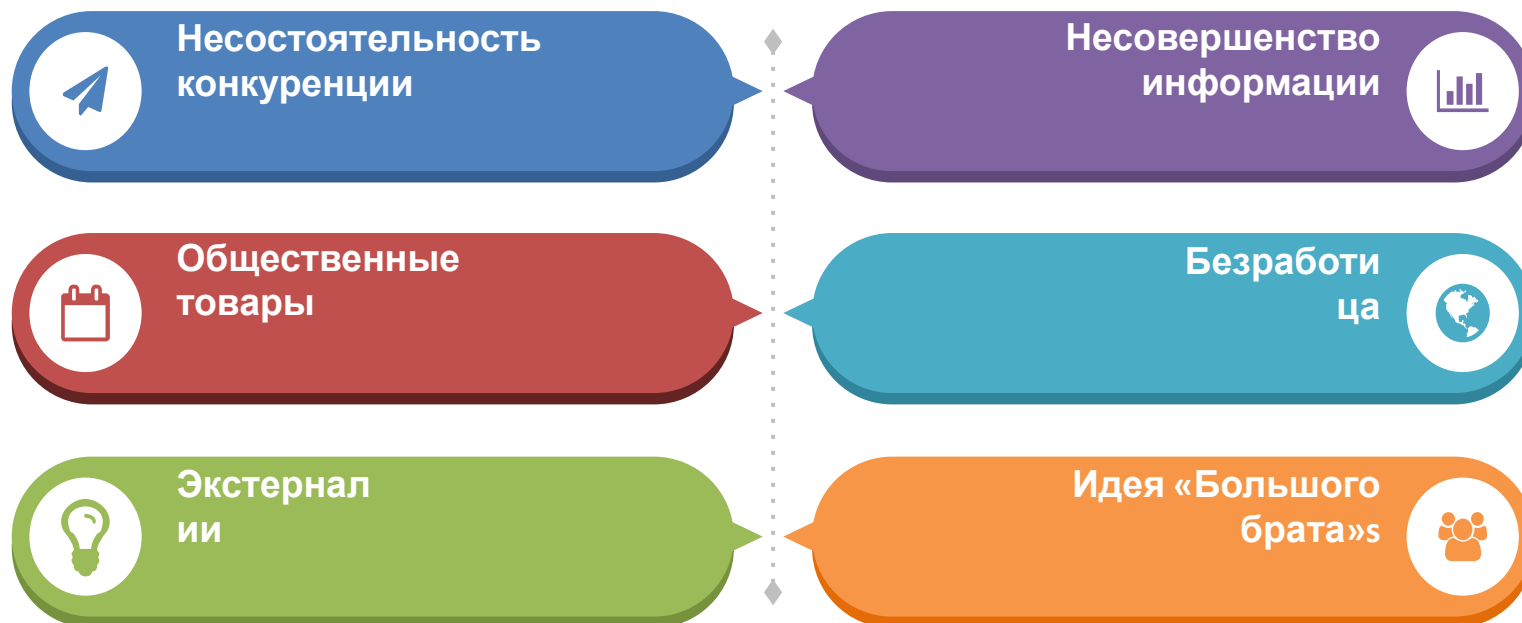
Организационные (неправовые)

формы управления связаны с осуществлением определенных коллективных и индивидуальных оперативно-организационных и материально-технических действий и операций. В отличие от правовых форм, в которых выражено одностороннее волеизъявление уполномоченного на реализацию управленческой компетенции государственного органа, организационные формы такой официальностью не обладают. Они практически не влекут юридических последствий.

- мероприятия научного и научно-практического характера - саммиты, конференции, симпозиумы, семинары, «круглые столы», парламентские слушания;
- мероприятия оперативного характера - совещания, заседания, заслушивание отчетов, «правительственные часы», консультации, оперативки, инструктажи, пресс-конференции, брифинги;
- операции по материально-техническому и финансовому обеспечению управленческой деятельности;
- получение, регистрация и распространение управленческой информации (учет и статистика, делопроизводство, бухгалтерский учет и др.);
- пропагандистские мероприятия, направленные на разъяснение принятых управленческих решений и формирование нужного общественного мнения.

Обоснования вмешательства государства в жизнь общества

Причины, по которым государство вмешивается в жизнь общества





СПАСИБО ЗА
ВНИМАНИЕ!

