

Американская школа административно-государственного
управления

Британская школа административно-государственного
управления

Французская школа административно-государственного
управления

Германская школа административно-государственного
управления

Вопросы лекции:

Американская школа административно-государственного управления

- Достижения:
 - рассматривание сферы государственного управления в качестве научной дисциплины (Л.Уайт);
 - участие в развитии теории государственного управления не только теоретиков, но и практиков (В.Вильсон);
 - изучение психологических и мотивационных факторов, имеющих место в процессе государственного управления (А.Маслоу);
 - прагматичный подход, выражающийся в максимизации эффективности при минимальной затрате ресурсов (Ф.Тейлор);
 - синхронизация административных и бюджетных процессов (А.Шик);
 - формирование отношений сотрудничества между различными уровнями государственного управления в рамках федерального устройства Соединенных Штатов Америки (М.Гродцинз);
 - поиск оптимальных форм местного самоуправления и развитие теории децентрализации (Г.Кауфман);
 - конвергенция государственного и частного менеджмента (Г.Эллисон).

Выдающиеся представители американской школы административно-государственного управления

- Профессор Л. Уайт - один из основоположников классического направления в американской школе, вел большую практическую деятельность в качестве члена Комиссии по делам гражданской службы. Его фундаментальная теоретическая работа “Введение в науку государственного управления” (1926 г.) во многом является обобщением практики государственного администрирования в США.

Школа человеческих отношений (1930-1950 гг.)

- Обнаружилось, что регламентация труда и высокая заработная плата не обязательно приводят к повышению производительности труда, как полагали представители школы научного управления.
Школа «человеческих отношений» стремилась построить модели поведения людей: как человек взаимодействует с другими людьми, как реагирует на разного рода ситуации, желая удовлетворить свои потребности (классическая школа исследовала модели организации).
Видные представители школы: Э. Мэйо, М. Фоллетт, А. Маслоу.
Теория человеческих отношений возникла на основе обобщения результатов экспериментов с группами рабочих на заводах фирмы «Вестерн электрик» в г. Хотторне, которые продолжались 13 лет (1927- 1939 гг.).
Значительный вклад в развитие школы «человеческих отношений» внесли в 1940-1960-е гг. ученые-бихевиористы (от англ. behaviour - поведение), которые разработали теории мотивации, в частности иерархическую теорию потребностей (А. Маслоу) и теорию мотивации, зависящей от удовлетворенности или неудовлетворенности работой (Ф. Херцберг).

Элтон Мэйо (1880-1949 гг.)

- Элтон Мэйо (1880-1949), основатель школы «человеческих отношений», провел «Хотторнский эксперимент», доказавший, что поведение человека в организации и результаты его труда полностью зависят от социальных условий, в которых этот человек находится в организации, и от отношений, сложившихся между рабочими и между рабочими и менеджерами. Хотторнский эксперимент позволил сделать следующие выводы: социальные нормы поведения влияют на производительность труда; социальные стимулы в значительной мере сказываются на поведении членов организации; так в ходе эксперимента зафиксированы случаи, когда социальные стимулы полностью блокировали действие экономических стимулов; групповые факторы поведения главенствуют над личностными; для деятельности всей группы важно неформальное лидерство.

Основные положения школы человеческих отношений:

-
- трудовой коллектив представляет собой особую социальную группу; межличностные отношения выступают фактором роста эффективности и потенциала каждого работника; жесткая иерархия подчиненности не совместима с самой природой человека и его свободой; руководители должны ориентироваться в большей степени на людей, чем на производимую организацией продукцию.

Поведенческий подход

- В 1950-е годы в США возникает новое направление в теории административно-государственного управления — поведенческий подход. В отличие от школы человеческих отношений, сосредоточившей внимание на методах налаживания межличностных отношений, в основу нового подхода положено стремление в большей степени раскрыть возможности человека в управленческом процессе.

Достижения поведенческого подхода

- Г. Саймон ввел понятие “решение” и разработал возможности его использования как в чисто теоретическом, так и в эмпирическом плане. В настоящее время парадигма “принятия решений” признана в качестве наиболее общей концепции при исследовании управленческих процессов в теории административно-государственного управления.
Д. Трумэн предложил концепцию “группы интересов”, которая используется для аналитических целей в государственном администрировании. Это группы “с общими ценностями и установками, которые выдвигают свои требования через государственные институты или, напротив, предъявляют требования к последним”.
К. Дейч предложил в качестве единицы анализа сообщение, а также каналы его распространения.
Д. Истон систематизировал основные идеи бихевиорализма, опираясь на работы Р. Даля, Ч. Хайнемана, Д. Уолдо, Д. Трумэна. Он предложил восемь основных принципов бихевиоральной методологии: закономерности, верификация, методика, количественные методы, ценности, систематичность, чистая наука, интеграция.
Теория X и Y Д. Макгрегора.
Концепция управления Ф. Герцберга.

Концепция управления Ф. Герцберга (концепция мотивационной гигиены)

- Ф. Герцберг выполнил серию исследований, предположив, что труд, приносящий служащему удовлетворение, способствует его психическому здоровью.
Все факторы, сказывающиеся на мотивах трудового поведения, Ф. Герцберг разделил на две группы: способствующие (трудовые успехи; признание заслуг; собственно процесс труда; степень ответственности; служебный рост; профессиональный рост) и препятствующие удовлетворению трудом (отсутствие гарантий сохранения работы; низкий социальный статус; неудовлетворительная трудовая политика в организации; плохие условия труда; плохое отношение непосредственного начальника; личные склонности; плохие межличностные отношения; низкая заработная плата).

Постбихевиорализм, модернизм и структурный функционализм

- Данные направления возникли после II Мировой войны. По мнению постбихевиоралистов, основная задача теории административно-государственного управления состоит не столько в том, чтобы описывать и анализировать управленческий процесс, сколько в том, чтобы интерпретировать его в более широком смысле - под углом зрения актуальных социально-политических ценностей. Модернисты предлагают дополнить его институциональным подходом, т.е. обратить основное внимание на изучение самих административно-государственных институтов. Модернисты широко используют теоретические и эмпирические методы кибернетики, физики и математики. Различные разделы математической статистики, и в первую очередь факторный анализ, различные виды имитационных моделей, метод контент-анализа, вербальные абстрактные модели, теория игр - основные методические средства модернистского направления. С середины 1950-х годов в теории административно-государственного управления становится популярным структурно-функциональный метод. Рассматривая государственное администрирование в терминах структурно-функционального анализа, американские политологи сосредоточили внимание на факторах, способствующих или препятствующих интеграции и стабильности существующей системы административно-государственного управления.

Структурно-функциональный анализ

- Структурно-функциональный анализ в государственном администрировании связан с двумя принципами: распределением и интеграцией. Распределение сосредоточивается на средствах и неизбежно ведет к конфликту. Интеграция сосредоточивается на целях и взаимосвязи целей, что создает стабильность административно-государственного управления.

Концепция организационного развития

-
- Возникли в США в конце 1960-х- начале 1970-х гг. (У. Френч, С. Белл, У. Бурк, Х. Хорстейн, Ф. Хьюз)
Основные положения:
Каждый человек нуждается в личностном росте и развитии; потенциальные возможности большинства работников используются не полностью.
Групповая работа важна для людей; групповая работа становится более эффективной на основе развития внутреннего сотрудничества в группе.
Изменения в одной подсистеме приводит к изменению в других (смежных) подсистемах.
В большинстве организаций уровень межличностной поддержки, взаимного доверия и сотрудничества ниже желаемого и необходимого.
Ситуации, связанные с выигрышем или проигрышем являются дисфункциональными для организационных систем.
Большинство организационных конфликтов являются следствиями недостатков в построении организации, а не проблемами межличностных отношений.
Когда уделяется внимание эмоционально-чувственной стороне деятельности предприятия, тогда открываются широкие возможности для улучшения руководства, коммуникации, сотрудничества и получения удовлетворения от работы.
Организационная структура и ее построение - не догма, она может быть модифицирована применительно к потребностям личности, группы и организации.

Особенности:

- институциональный подход (И.Берлин);
социологический подход, выражающийся в акцентировании внимания на вопросах взаимодействия власти и общества, отношений господства и подчинения (Э.Берч);
исследование проблем легитимности и авторитета власти в контексте государственного управления (Р.Роуз);
ответственность в государственном управлении перед общественным мнением и правительства перед парламентом (Э.Берч);
экономический подход, выражающийся в рассмотрении государственного управления как сферу рациональной деятельности людей; дихотомия «выигрыш – потеря» (Б. Барри);
концепции гражданского и целевого государственного управления (М.Оукшотт);
рассмотрение управленческой деятельности как перманентного процесса познания (П.Чекланд);
кибернетический подход, выражающийся в рассмотрении государственного управления как балансирующей системы, которая способна реагировать на изменения окружающей среды и соответствовать ее сложности (С.Биэр).
- Британская школа административно-государственного управления

Основные вехи развития теории государственного управления в Великобритании

-
- Изучение государственного управления в Великобритании началось в конце XIX в., когда при Лондонском университете была основана Лондонская школа экономики и политических наук. В этой школе, а позже в Оксфордском, Кембриджском, Манчестерском, Ливерпульском и других университетах до II Мировой войны было сосредоточено преподавание и изучение государственного управления. Научные исследования до начала 1930-х годов сводились, как правило, к формально-юридическому описанию государственно-правовых институтов. Наиболее известными учеными в этот период были Э. Баркер, Д. Коул, Г. Ласки, Ч. Маннинг, У. Робсон, Г. Файнер и др. Начиная с 1930-х годов в английской школе административно-государственного управления начинают господствовать бихевиоральные методы изучения государственного администрирования. В рамках бихевиоральной методологии сложились две основные тенденции - социологическая и экономическая.

Социологическое направление

- Крупнейшие представители: Э. Берч, И. Берлин, У. Риз, Р. Роуз. У. Риз выделяет три основных значения термина “государство” в англосаксонской политологической традиции: “политически организованное и территориально ограниченное общество”, “политически организованное в соответствии с моральными идеалами общество”, “правительство как учреждение”. В работах Э. Берча рассматриваются три понятия ответственности в государственном управлении: ответственность перед общественным мнением, проведение продуманной государственной политики, основанной на всестороннем анализе проблем; ответственность перед парламентом. Э. Берч полагает, что английская государственная система предоставляет возможность влиять на общественное мнение: правительство может и должно находить компромисс с ведущими группами общества, воспитывать общественность, чтобы она осознала мотивы, движущие правительственной деятельностью.

Социологическое направление

- Р. Роуз считает главным вопросом любой политической системы наличие или отсутствие консенсуса относительно авторитета государства в обществе. Авторитет государственной власти может быть измерен, с одной стороны, степенью ее поддержки гражданами, а с другой - тем, насколько последние подчиняются ее законам. По мнению И. Берлина, основным в философии государственного управления является “повиновение и насилие”, поэтому обходить вопрос оправдания власти и подчинения ей ученые не вправе.

Социологическое направление

- По мнению Дж. Баджа, степень консенсуса зависит от уровня политической культуры и активности. Выборные лица и государственные чиновники единодушны во мнении, что существующие государственные институты “чувствительны” к запросам рядовых граждан, что эти институты пользуются поддержкой последних, и что их сохранение важнее любых разногласий между политическими силами.

Политически пассивные лица, напротив, не видят демократичности государственных институтов и не считают, что они пользуются общей поддержкой. Хотя апатичная масса и проявляет согласие относительно ценности наиболее общих демократических норм в государстве, но степень консенсуса резко снижается, когда речь заходит об их реальном применении

- Д. Кэвэней исследовал вопрос о влиянии культурных факторов на формы лидерства в государственных структурах Великобритании. Реализация личных способностей лидера в Великобритании целиком зависит от традиционных институтов, вне которых путь “наверх” в британской политической системе невозможен. Так, премьер-министр в глазах избирателей обладает авторитетом не столько из-за своего поста или человеческих достоинств, сколько благодаря своей принадлежности к одной из традиционных партий. Руководителем страны может стать только тот, кто прошел весь курс политической социализации: от рядового члена парламента до лидера фракции.

Экономическое направление

- Б. Барри разработал концепцию “экономического типа” государственной власти, осуществляемой путем угроз и обещаний.
Властные отношения в обществе Б. Барри рассматривает в понятиях выигрышей и потерь. Он полагает, что властные отношения имеют место только тогда, когда одна сторона выигрывает от их сохранения больше, чем другая, располагая возможностями добиваться повиновения последней ценой минимальных убытков.
Для измерения повиновения Б. Барри предлагает следующий критерий: повиновение А власти Б тем больше, чем больше расхождения между ними в данном вопросе. При этом А повинуется Б в том случае, если для него стоимость уступчивости меньше стоимости возможных потерь в случае санкции со стороны Б. Вероятность применения санкции зависит от того, насколько затраты на их использование для Б перекрываются размером выигрыша в случае повиновения А.

Экономическое направление

- Английский философ М. Оукшотт разработал две концепции административно-государственного управления: целевую и гражданскую.
Целевая концепция: граждане рассматриваются как работники предприятия, существующего для достижения определенных целей (благополучия, уровня производства, культурного единства и т.д.). Формальное равенство отсутствует — ценность человека определяется его вкладом в “общее дело”, что означает подчинение индивидуальности корпоратизму.
Законодательство носит административный, регулирующий, прикладной характер. Понятие справедливости сужается до принципа справедливости распределения, цель которого — подчинить требования равенства задачам эффективности системы административно-государственного управления.

Экономическое направление

- Гражданская концепция:
государственное управление не ставит своей задачей поощрять какой-либо вид целенаправленной деятельности.
Совокупность соблюдаемых гражданами норм поведения гарантирует сохранность их прав и свобод.

Особенности:

- На первых двух этапах эволюции теории административно-государственного управления особенно развитой во Франции была теория институтов.
Французские ученые с самого начала не ограничивались изучением юридических норм, они исследовали также, как эти нормы практически реализуются.
На основе теории институтов во французской школе административно-государственного управления была сформулирована институциональная концепция государства. Государство стало рассматриваться как институционализируемая власть, в широком смысле слова — институт как таковой, в котором воплощается власть.
Для Франции типична близость общественных наук к политическим и государственным запросам. Одной из важнейших проблем теории административно-государственного управления во Франции является проблема поиска взаимосвязи между государственным аппаратом и гражданами.
- Французская школа административно-государственного управления

Французская школа административно-государственного управления

- Французская школа государственного управления оказалась под воздействием институционального направления. Обобщение ее основных концепций позволяет выделить ряд наиболее существенных признаков, присущих французской школе государственного управления:
 - выработка и внедрение научных принципов организации управления (А.Файоль);
 - государство рассматривается как институт, в котором воплощается власть (М.Дюверже);
 - поиск связи между эффективностью государственного управления и развитием децентрализации, наделение оппозиции определенными правами при условии неприкосновенности государственных институтов (П.Авриль);
 - аутсорсинг – в целях повышения эффективности государственного управления отдельные специфические функции могут быть переданы более компетентным органам в «третьей палате» парламента (М.Понятовский).

Французская школа административно-

государственного управления

- Во Франции теория административно-государственного управления сложилась в известной мере как итог развития науки конституционного права. Классиком теории административно-государственного управления во Франции считают Анри Файоля. На первых двух этапах эволюции теории административно-государственного управления особенно развитой во Франции была теория институтов (М. Прело и М. Дюверже).

Взгляды М. Прело

-
- М. Прело различает “институты-организмы” и “институты-вещи”. По его мнению, институт-организм - это “человеческий коллектив, объединенный идеологией или общей потребностью и подчиненный авторитету и фиксированным правилам”. Институт-вещь представляет собой простую систему норм права. Институциональная связь может быть основана на общей идее. Однако чаще основой этой связи является потребность. Институциональная связь порождает у лиц, образовавших институт, чувство исключительности или даже враждебности к посторонним. => Образуется либо ясно выраженная, либо скрытая воля института, осуществляемая его органами. Институт может вступать в фактические и правовые отношения. Его связи с другими институтами могут быть также институционализированы.

Взгляды М. Дюверже

-
- В 1970-е гг. М. Дюверже выработал новую концепцию институтов. Согласно Дюверже, “институты есть известные модели человеческих отношений, с которых копируются конкретные отношения, приобретая таким образом характер стабильных, устойчивых и сплоченных. Они отличаются от отношений, возникающих вне рамок институциональных моделей; последние случайны, эфемерны, шатки”. Он вычленяет два элемента в понятии института: структуру и убеждения, коллективные представления.
Дюверже также различает два типа институтов. Одни — простая система отношений, скопированная со структуры модели. Другие имеют дополнительно техническую и материальную организацию: юридические тексты, помещения, мебель, машины, эмблемы, персонал, административную иерархию. Таковы парламент, министерства, профсоюзы, ассоциации.

Взаимосвязь между госаппаратом и гражданами

- Одной из важнейших проблем теории административно-государственного управления во Франции является проблема поиска оптимальной системы взаимосвязи между государственным аппаратом и гражданами. Такие учёные как П. Авриль и Э. Фор занимались поиском повышения эффективности государственного управления с помощью ее децентрализации. Значительное расширение полномочий местных органов власти, особенно муниципалитетов и коммун, передача оппозиции определенных прав и полномочий при условиях, однако, неприкосновенности государственных институтов – таковы в общем виде рекомендации этих и других французских ученых.

Взаимосвязь между госаппаратом и гражданами

- П. Авриль выступает против вмешательства центральной власти в деятельность местных органов, вплоть до мельчайших деталей.
Ф. Гогель и А. Гроссье в своей книге “Политика во Франции” подчеркивают антигосударственность французов, отмечают глубокое недоверие к государству, невольное стремление его ослабить.
Э. Фор оживил идею “общественного договора” Ж.-Ж. Руссо, предлагая всем социальным и политическим силам Франции объединиться для стабилизации государственной власти и процветания экономики («социализм через участие»). Э. Фор предлагал значительно расширить полномочия местных органов власти, особенно на уровне муниципалитетов и коммун, шире привлекать трудящихся для управления государственными делами.

Взаимосвязь между госаппаратом и гражданами

- В своей работе “Элементы доктрины радикалов” французский философ Алэн (Шартье Эмиль Огюст) дает анализ системы административно-государственного управления во Франции. Алэн подчеркивает, что в современном государстве подлинной властью располагают не политические деятели, а высокопоставленные чиновники из аппарата управления. Бюрократы образуют единую группу, закрытое общество. Объединяющая их солидарность направлена на сохранение приобретенного положения и привилегии. Алэн, как и многие другие ученые, клеймит аппарат за косность, неэффективность, разбазаривание средств и круговую поруку. Выход: единственным эффективным средством против злоупотребления властью бюрократией Алэн считает создание эффективной системы контроля со стороны избирателей, парламента, министров.

«Научное общество» М. Понятовского

-
- В своей книге “Выбор надежды” М. Понятовский пишет о том, что человечество скоро вступит в новую эпоху — эпоху научной цивилизации. Научно-техническая революция способна оказать огромное влияние на политику и государственное управление. Поэтому необходимо, чтобы “политический аппарат современных государств выработал методы и институты, способные разрешить проблему будущего”, а не довольствовался готовыми рецептами, заимствованными из прошлого. По мнению М. Понятовского, государство должно уступить часть своих прерогатив компетентным органам или организациям. Например, вопросы энергетики или транспорта могут регулироваться палатой (советом), состоящей частично из избираемых представителей, частично из лиц, назначенных государством. Этой палате автор предлагает придать статус третьей палаты парламента. М. Понятовский полагает также, что большое число решений, принимаемых сейчас центральной властью, могло бы быть принято на уровне департаментов. М. Понятовский предлагает четко разделить руководство общественными делами на три уровня: политика (что делать и почему), исполнение (как делать и при помощи чего), администрирование (подсобные средства).

Германская школа административно-государственного управления

- Немецкая школа государственного управления оказала мощное влияние на развитие теории государственного управления через выдвижение фундаментальных философских концепций. Обобщение ее основных положений позволяет выделить ряд наиболее существенных признаков, присущих немецкой школе государственного управления:
 - рассмотрение государственного управления как воплощение «вечных» ценностей и сферы реализации свободы (Э. Форстхофф);
 - основой предмета теории государственного управления является человеческая природа (Х.Кун);
 - государственный аппарат сложился путем стабилизации порядка и правил, здесь же, можно отметить разделение нейтрального административного аппарата от политических сил (А.Гелен);

Выводы:

- В целом, рассмотренные выше научные школы государственного управления оказали наибольшее воздействие на становление современной административной науки.
Теория и практика государственного управления в рассмотренных государствах складывались под влиянием национальных особенностей развития политических систем, экономического уклада и культурных традиций