

Тема 2. Становление и развитие науки государственного управления

1. Государственно-управленческая мысль в древние и средние века
2. Возникновение науки о полиции. Камералистика (XVII-XIX вв.)
3. Государственно-управленческая мысль в форме административного права (60-е годы XIX в – 1917 г).
4. Развитие государственного управления как организационной науки (первая половина XX в.).

Литература:

1. Классики теории государственного управления: американская школа. М.: Изд-во МГУ, 2003. 800 с.
2. Классики теории государственного управления: управленческие идеи в России. М.: РОССПЭН, 2008. 799 с.

Периодизация истории:

- Древний мир (древние века) - 5 тыс. до н.э. - 476 г. н.э.
- Средние века – 476 - 1640 гг.
- Новое время – 1640-1918 гг.
- Новейшее время – 1918 г. – по н.в.

«Артхашастра», переведенный авторами русского текста как «Наука политики»
Артхашастра" (буквально — наука о пользе, о практической жизни), древний индийский трактат, собрание наставлений по вопросам управления государством. Авторство приписывают Каутилье (4 в. до н. э.)

Никколо Макиавелли (1469-1527)-
итальянский мыслитель, философ,
писатель, политический деятель.
(Извлечение из работы «Государь» 1513 г.
М.: Книга, 1990).

- обеспечить социальный порядок в обществе можно только за счет сильной государственной власти;
- для укрепления государства допустимо применение любых средств.

Томас Гоббс (1588-1679) - английский государственный деятель, философ
(Извлечение из работы «Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского» (1651 г.). Собр. соч. : в 2 т. Т.2. М.: Мысль, 1991.).

Левиафан – в библейской мифологии огромное морское чудовище.

- Государство – юридический механизм, обеспечивающий осуществление управленческих функций;
- абсолютная власть должна принадлежать государству, а не церкви;
- государственной власти подчиняется церковная власть.

Полицейстика – наука о полиции

Н. Даламар (1639-1723) – франц. ученый

- **Трактат о полиции:**

1) полиция – административное ведомство;

2) полиция более других приближена к народу и поэтому должна думать о его благочинии и благоустройстве.

Благочиние – это безопасность, как от внешних, так и от внутренних врагов;

Благоустройство – это устройство, развитие общества: обогащение народа, его образование, культурное развитие, размножение.

В России **полицейстика** представлена трудами Ю.Крижанича (1617-1683) и И. Посошкова (1652-1726)

Ю.Крижанич. Политика: трактат (1663-1666)

- власть должна быть примером для народа;
- правление должно быть хорошим, справедливым, чтобы подданные были довольны;
- единство страны;
- государство должно бороться с пороками общества – поддерживать порядок.

И. Посошков. Книга о скудости и богатстве: трактат (1724)

В заключительной 9-й главе – «О царском интересе» в качестве выводов Посошков излагает основы кадровой политики. Здесь:

- привлечение к ответственности чиновников, которые разоряют людей сверхустановленными повинностями и поборами, «чтобы выслужиться или нажиться»;
- государственный контроль и организация охранно-складской службы, ибо «собранное надобно блюсти, дабы даром ничто нигде не гинуло»;

Посошков — продолжение.

- на госслужбу принимать на двух условиях: чтобы кандидат принес присягу и чтобы письменно указал, «чем он у того дела будучи, будет питаться, может ли своим кормом прокормитца»;
- а если нечем ему прокормиться, то определить ему жалованье достаточное. И тогда уже, если государственных денег коснется, жестоко наказать.

Камералистика как научное направление, с которого начинается становление административной науки (административного управления)

Один из принципов камералистики – **камерализм**.

Камерализм как принцип управления означал:

- функциональность в управлении госорганов;
- специализацию государственных органов и их должностных лиц;
- регламентацию обязанностей чиновников;
- унификацию штатов и жалования чиновников.

Камералистика – венский профессор
Лоренс фон Штейн (1815-1890)

Трактат: Учение об управлении: в 8 т.
(1866-1884)

- цель госуправления – осуществление принципов социального управления;
- исполнительную власть осуществляют правительство с подчиненными ему госорганами и органы самоуправления на местах;

Л. Штейн —продолжение

- пять сфер госуправления:

а) внешними сношениями;

б) войском;

в) государственным хозяйством;

г) правосудием;

д) внутренними делами (безопасность, общественное благосостояние, торговля...);

- определил цель науки госуправления – осуществление полной гармонии интересов всех членов общества.

1917)

- Российские юристы: В.В. Ивановский, В.Ф. Дерюжинский, В.Н. Лешков:

а) научное признание понятия

«административное право»;

б) определение его места в качестве наименования отрасли и научной дисциплины;

в) разработка новых понятий:

«государственное управление»,

«исполнительная власть»;

г) исполнительную власть осуществляют администрация и полиция;

д) разграничение актов государственных органов на законы и акты управления – распоряжения.

А.А. Богданов (1873-1928). . Тектология

1) ввел а в научный оборот понятия:

- управляющая и управляемая системы;
- обратная связь;

2) разработал:

- метод моделирования;
- закон синергии: организованное целое больше простой суммы его частей ($4 > 2 + 2$);
- закон «наименьших» - прочность цепи определяется наиболее слабым из ее звеньев.

Пять функций управления (А.Файоль – 1841-1925):

- 1) предвидение;
- 2) организация;
- 3) распределение;
- 4) координирование;
- 5) контроль.

Принципы управления (А. Файоль):

1. Разделение труда — перепоручение работникам отдельных операций и, как следствие, повышение производительности труда, ввиду того что персонал получает возможность сосредоточения своего внимания.
2. Полномочия и ответственность — право отдавать приказы должно быть уравновешено ответственностью за их последствия.
3. Дисциплина — необходимость соблюдения правил, установленных внутри организации. Для поддержания дисциплины необходимо наличие на всех уровнях руководителей, способных применять адекватные санкции к нарушителям порядка.

4. Единоначалие — каждый работник отчитывается только перед одним руководителем и только от него получает распоряжения.

5. Единство действий — группа работников должна работать только по единому плану, направленному на достижение одной цели.

6. Подчинённость интересов — интересы работника или группы работников не должны ставиться выше интересов организации.

7. Вознаграждение — наличие справедливых методов стимулирования

Принципы управления:

8. Централизация — естественный порядок в организации, имеющей управляющий центр. Степень централизации зависит от каждого конкретного случая.

9. Иерархия или скалярная цепь — «цепь начальников», организационная иерархия, которая не должна нарушаться, но которую, по мере возможности, необходимо сократить во избежание вреда.

10. Порядок — рабочее место для каждого работника, а также каждый работник на своем рабочем месте.

Принципы управления:

11. Справедливость — уважение и справедливость администрации к подчинённым, сочетание доброты и правосудия.

12. Стабильность персонала — текучесть кадров ослабляет организацию и является следствием плохого менеджмента.

13. Инициатива — предоставление возможности проявления личной инициативы работникам.

14. Корпоративный дух — сплочённость работников, единство силы.

Вудро Вильсон (1856-1924) – д-р полит наук,
28-й президент США.

Наука государственного управления: трактат (1887)

- Госуправление (ГУ) – это огромная и неотъемлемая часть нашей жизни;

- ГУ – функция правительства;

- сфера ГУ – это сфера исполнения обязанностей;

- цель науки о ГУ – наладить работу правительственных органов, чтобы заставить работать по-деловому, укрепить и четко определить их управленческую структуру;

В.Вильсон - продолжение:

- госслужащие должны иметь профессиональное образование;
- идеал госслужащего – это хорошо образованный и самодостаточный исполнитель, разумно и энергично выполняющий свои обязанности, тесно связанный с обществом посредством выборов и подотчетности;
- госслужащие должны служить обществу, а не начальству

Принципы функционирования государственных органов (М.Вебер- 1864-1920):

- органы власти должны строиться по принципу иерархии;
- каждый госорган должен иметь собственную область компетенции;
- претенденты на должности гражданской службы должны иметь профессиональное образование и назначаться по результатам экзаменов, а не выбираться;
- чиновники должны иметь университетское образование, сдавать специальные экзамены и, прежде чем, быть назначенными на должность, пройти подготовительную службу.

Принципы функционирования государственных органов (М.Вебер):

- гражданские служащие должны получать регулярно денежное содержание в соответствии с замещаемой должностью и чином;
- гражданская служба для гражданских служащих должна быть основным занятием (профессией);
- нормативно-правовой статус гражданских служащих должен быть защищен административными и уголовными нормами;

Принципы функционирования государственных органов (М.Вебер):

- гражданские служащие должны соблюдать дисциплину и быть подконтрольными;
- гражданские служащие должны продвигаться по служебной лестнице, то есть делать карьеру в соответствии с их профессиональной компетентностью;
- смещение чиновников с должностей гражданской службы должно осуществляться в соответствии с решением вышестоящего государственного органа или лица, замещающего государственную должность.

Людвиг фон Мизес (1881-1973)- австр

учен. Согласно его концепции:

- бюрократическое (государственное) управление - это «...управление, которое должно следовать детально разработанным правилам и предписаниям, установленным властью вышестоящего органа»;
- цели государственного управления не могут быть выражены в денежных единицах;
- государственный орган – это не стремящееся бюрократическое учреждение к прибыли, он должен решать задачи, которые не стоят перед коммерческим управлением;

.

Людвиг фон Мизес - продолжение:

- регламент государственного органа определяется правилами и предписаниями, установленными вышестоящими органами государственной власти и управления;
- эффективность государственного управления не может оцениваться в денежном выражении;
- государственная служба – это профессия, обладающая нормативно-правовым статусом и набором компетенций;

Людвиг фон Мизес - продолжение:

- поступление на государственную гражданскую службу и назначение на должность гражданской службы осуществляется по результатам квалификационных экзаменов;
- государственные гражданские служащие находятся на содержании государственного бюджета;
- с гражданскими служащими заключается служебный контракт, им предоставляется возможность служить «...на протяжении всей жизни»;

Людвиг фон Мизес - продолжение:

- государственные гражданские служащие призваны «...проводить в жизнь законы своей страны»;
- гражданские служащие призваны «...служить людям...», оказывать населению и организациям государственные услуги.