

image not found or type unknown



Хотя государственное и муниципальное управление как специальность высшего профессионального образования возникло в России лишь в первой половине 90-х гг. прошлого века, государственное управление является объектом научного изучения в течение весьма длительного времени.

Глубокое осмысление проблем государственного управления и поиск путей его совершенствования всегда имели и имеют исключительно важное значение для развития общества и государства.

Литературные источники указывают, что еще в древнем мире, тысячелетия назад до нашей эры, активно обсуждались проблемы организации управления обществом и государством. Так, в наиболее известном памятнике древнеиндийской культуры, вошедшем в историю как «Законы Ману», содержались не только предписания и правила, регламентирующие поведение индийца в частной и общественной жизни в соответствии с религиозными догмами брахмаизма, но и наставления по управлению государством и по судопроизводству, приписываемые мифическому прародителю людей — Ману. В Древнем Египте еще 1600 лет до н.э. активно обсуждались проблемы централизации в организации управления. А еще на тысячу лет раньше, т.е. 2600 лет до н.э. обсуждалась другая полярность отношений управления — децентрализации в организации управления.

Вопросам управления обществом и государством, отношениям между различными социальными группами и руководителями государственных образований серьезное внимание уделяли мыслители Древнего Китая, в том числе и в первом тысячелетии до нашей эры, Древней Греции и Древнего Рима. И древнегреческий философ Платон (428 или 427—348 или 347 до н.э.), и учитель Александра Македонского великий философ Аристотель (384—322 до н.э.) считали умение управлять людьми, обществом, государством одним из сложнейших и самых труднодостижимых умений, искусством царствовать, называли его государственным искусством.

Важное значение этим вопросам придается и в собрании древних текстов, канонизированном в иудаизме и христианстве в качестве Священного Писания, — первой по времени создания части Библии, получившей название «Ветхий Завет», и в главной священной книге мусульман «Коран».

Проблемам государственного управления, управления обществом на уровне городов и других территориальных образований большое внимание уделяли и мыслители средневековья.

Однако становление науки государственного и муниципального управления, как верно отмечается в специальной литературе, происходит лишь в XVIII в. И связано это с курсами «камеральных», или «камералистических», наук, которые читались в университетах Австрии и Германии.

К самым первым работам по камеральным наукам можно отнести, пожалуй, «Трактат о полиции» королевского комиссара в Шале Николаса де ла Маре (1639—1723), который был опубликован в четырех томах в 1707—1738 гг. Де ла Маре считают родоначальником «полицейских» наук, изучающих структуру административных служб, а также пути и средства улучшения их работы.

К родоначальникам камеральных наук в Германии относят также Жана Анри Дьедоне фон Юсти (1700—1771) и Жана Этьена Пюттера (1725—1807). Расцвет же камеральной науки связан с именем профессора политических наук Венского университета Иосифа фон Соненфеля, который внес большой вклад в улучшение работы полиции, пенитенциарных учреждений, сферу финансов.

Самым же известным и крупным среди ученых-камералистов был Лоренц фон Штейн (1815—1890). Его основная работа — «Теория государственного управления» в восьми томах — опубликована в 1866—1884 гг. На основе теоретических изысканий и практических рекомендаций Штейна и его последователей в Германии в конце XIX в. были осуществлены важные преобразования в организации министерств, заменивших коллегиальные учреждения, в организации набора и подготовки служащих, деятельности управленческого аппарата.

Камералисты многое сделали в развитии теории и в совершенствовании практики государственного управления, особенно в Австрии и Германии. Они сыграли немалую роль в том, что в конце XIX в. эти страны располагали управленческим аппаратом высокого класса. Однако с конца XIX в. камеральные науки в Австрии и Германии стали терять свою значимость и были во многом поглощены зарождающейся политической наукой и административным правом.

Множество интересных и значимых работ, посвященных вопросам государственного управления, появилось в XIX в. во Франции. Особенно важную роль в развитии теории и практики государственного управления сыграли работы

Чарльза-Жана Бонне- на «Принципы государственного управления», предлагавшего строить науку государственного управления наподобие точных наук, а также «Очерки об администрации» Александра Франсуа Вивьена (первое издание 1845 г.).

Практическим результатом идей и деятельности Вивьена стало создание во Франции специализированных министерств, разработка закона о государственных служащих и процедуре их набора, проведение деконцентрации аппарата государственной службы, создание Школы администрации (к сожалению, вскоре упраздненной).

С конца XIX в. и во Франции наука государственного управления уступила место теории административного права, хотя и заняла в ней определенные позиции. Важную роль в дальнейшей разработке проблем государственного управления сыграли работа Анри Шардона «Административная власть» (1912) и, особенно, Анри Файоля «Общее управление и управление промышленностью» (1916). Сформированные Файолем идеи о необходимости предвидеть, организовывать, приказывать, координировать, контролировать сыграли серьезную роль в развитии науки государственного управления и сохраняют свое значение и в наши дни.

В конце XIX и в начале XX в. в период господства, по выражению Ф. Энгельса, юридического мировоззрения, когда государство выполняло преимущественно охранительные функции, изучение проблем государственного управления осуществлялось в пределах зародившейся науки административного права. Одновременно с этим в ряде развитых стран формировалась наука государственного управления.

Как правильно отмечает профессор СКАГС А.И. Радченко, в ряде стран административное право зачастую рассматривалось как совокупность правовых норм, предназначенных для регулирования общественных отношений, возникающих в связи с деятельностью органов государственного управления, а также с осуществлением другими государственными органами управленческой деятельности внутриорганизационного характера.

В государствах со сложившейся наукой административного права возникала тенденция расширения ее предмета с включением в него проблем государственного управления.

В качестве таких государств могут рассматриваться Германия и Италия, где наука административного права сближается с наукой о государственном управлении и

обогащается ею, однако продолжает развиваться на собственной основе. В тех же странах, где получила развитие наука государственного управления, наблюдалась обратная картина. Например, в США наука административного права рассматривалась в широком плане, включая и изучение проблемы организационной структуры государственной администрации. С возникновением в США науки государственного управления проблемы организационной структуры администрации отошли к ней.

Существующая в США наука административного права ограничивается исследованием вопросов правового регулирования в области государственного управления.

Основоположником американской науки государственного управления (public administration) считается профессор Вудро Вильсон (1856—1924), ставший впоследствии президентом США. В статье «Изучение администрирования» он писал: «Наука управления будет искать способы улучшения деятельности правительства, сделает его работу менее трудоемкой, приведет в порядок организацию управления».

Среди высказанных и обоснованных Вильсоном суждений особую роль впоследствии сыграли две следующие идеи:

- для того чтобы реформировать аппарат управления, необходимо его хорошо знать, а следовательно, изучать с научных позиций;
- аппарат управления должен быть независим от политики.

Он указал также методы, которые надлежит использовать при проведении исследований государственного управления.

Вильсон считал, что смена политического руководства не должна влиять на деятельность несменяемого политического аппарата. Отсюда задачей государственной администрации становилось оперативное и компетентное проведение в жизнь решений политических лидеров, избранных народом.

Поводом, побудившим В. Вильсона написать свою статью, послужил принятый в США в 1883 г. по предложению Пендлтона «Закон о гражданской службе», который предусматривал проведение открытых конкурсов для претендентов на государственные должности и положил конец «системе дележа добычи» при организации федеральной государственной службы. Был осуществлен переход от

«spoil system» (подбор кадров служащих по усмотрению партии, победившей на выборах) к «merit system» (подбор кадров служащих по принципу компетентности).

Как обстоятельно показывает в своем учебнике профессор

А.И. Радченко, В. Вильсон считал, что отношения между администрацией, исполняющей законы, и властью, создающей законы, «составляют самую суть правительственной системы». При этом В. Вильсон и сторонник его взглядов Ф. Гуднау провели четкое разграничение между политиками и администраторами, в соответствии с которым политикам необходимо контролировать деятельность администраторов, чтобы обеспечить развитие демократии. Такой порядок должен быть установлен на индивидуальном и коллективном уровнях. При таких условиях администраторы не смогут вмешиваться в политику и будут действовать в направлениях, указанных политиками.

Идеи В. Вильсона и Ф. Гуднау дали мощный толчок развитию науки государственного управления в США. Во всех ведущих университетах США создавались школы государственного управления, где осуществлялись подготовка государственных служащих, повышение их квалификации и проведение научных исследований в сфере государственного управления.

В. Вильсон обосновал необходимость высокого профессионализма в системе государственного управления, предусматривающую требование подбора государственных служащих по их профессиональной компетентности. Он также разработал модель «административной эффективности», предложив использовать в государственном управлении методы организации и управления, применяемые в бизнесе.

В XX в. наука государственного управления (public administration) развивается в США исключительно быстро. Здесь вкладываются огромные материальные средства в создание школ государственного управления во всех ведущих университетах, которые решают три основные задачи: подготовка государственных служащих, повышение их квалификации и проведение научных исследований в области государственного управления.

Главным представителем классической школы public administration многие называют Леонарда Уайта, издавшего в 1926 г. «Введение в науку государственного управления». Дальнейшее развитие этой науки в США, как полагают ряд авторов, происходит под сильным влиянием социально-психологического подхода, к основоположникам которого можно смело отнести

Герберта Саймона.

В своей основной работе «Поведение служащих: очерк техники принятия решения в административных организациях» (1950) Г. Саймон критикует так называемые принципы искусства управления, которые, по его мнению, весьма противоречивы и не могут служить серьезными критериями для практической деятельности. Он стремится представить в качестве фундамента научного управления достижения современной социальной психологии и объяснить реальное функционирование административных служб через анализ поведения работающих в них индивидов и групп. Он показал, каким образом принимаются решения или вырабатываются планы в организациях, составляющих правительственный аппарат. Широкое использование психологических

и социологических методов позволило Саймону и его последователям добиться значительных практических результатов.

Работы американских авторов свидетельствуют о несомненном прогрессе науки управления в США. Однако в их исследованиях есть тенденция объединения проблем управления в публичной и частной сферах, что иногда приводит к потере специфики государственного управления.

Под сильным влиянием американских исследований находится английская школа науки государственного управления, которая, однако, уделяет очень большое внимание юридическому методу и является значительно более конкретной, чем американская.

В современной теории государственного управления в США выделяются несколько основных направлений:

структурно-институциональное;

социологическое и социально-психологическое;

организационно-административное.

Поскольку современная теория государственного управления во многом тесно связана с наукой предпринимательского менеджмента, ряд авторов обращают внимание на следующие четыре подхода к управлению в США:

На основе выделения школ управления:

научная школа управления;

классическая или административная школа управления;

школа «человеческих отношений»;

школа поведенческих, или бихевиористских, наук;

школа количественного подхода к управлению, или «новая» школа.

Процессный подход.

Системный подход.

Ситуационный подход.

В России изучение становления, совершенствования и развития государственного управления и местного самоуправления издавна привлекало внимание государственных деятелей и мыслителей, ученых различных отраслей гуманитарных наук, особенно историков, философов, правоведов и государствоведов.

Поскольку история российской государственности имеет более чем тысячелетнюю историю, за минувшие века накопилось немало различных источников летописного характера, сводов законов, трудов ученых, специально посвященных разнообразным аспектам теории и истории государственного управления и местного самоуправления в России.

Они находят свое отражение и в «Повести временных лет», которая написана одним из первых русских историков монахом- летописцем Киево-Печерского монастыря Нестором (конец XI — начало XII вв.) и повествует об образовании в VI в. крупного союза славянских племен в Среднем Приднестровье, его общественном и государственном устройстве, праве и обычаях[30]. Вопросы становления и развития государственного управления в древнерусском государстве освещены и в летописных сводах отдельных княжеств, уставах и других княжеских актах, произведениях общественно-политической мысли Древней Руси, житийной литературе, былинном эпосе, византийских европейских хрониках, восточных источниках.

Древнейший текст записанного русского права под названием «Русская Правда» появился в начале XI в. в правление князя Ярослава Мудрого и затем дополнялся

его преемниками новыми статьями. Последующие столетия, охватывая средневековье, новое и новейшее время, особенно богаты многочисленными, разнообразными и ценными источниками для изучения государственного управления в России на различных этапах ее существования и для анализа развития господствовавших в то время и появляющихся новых теоретических воззрений и практических рекомендаций по совершенствованию ее государственного управления и местного самоуправления.

У истоков государственного управления России стояли, как известно, выдающиеся высокообразованные деятели — древнерусские князья Владимир Святитель (Владимир Красное Солнышко) (?—1015), Ярослав Мудрый (ок. 978—1054) и Владимир Мономах (1053—1125). История сохранила знаменитую дворцовую тетрадь — царскую кадровую картотеку и другие документы известного реформатора государственного управления Ивана IV Васильевича (1530—1584), множество других документов.

Огромную роль в реформировании государственной и местной власти и управления сыграли Петр I Великий (1672—1725), Екатерина II Великая (1729—1796), Александр II (1818—1881), известные реформаторы управления М.М. Сперанский, П.А. Столыпин, С.Ю. Витте и др. Начатая в 1864 г. земская реформа подняла крестьянскую Россию с колен, создала условия для новых радикальных реформ и превращения страны в могущественную мировую державу. Опыт земства содержит немало поучительного для поиска путей развития творческой инициативы, самоуправления и самоорганизации населения.

Особенно большой вклад в изучение государственного управления и местного самоуправления в дореволюционной России внесли известные ученые В.Н. Татищев, М.В. Ломоносов, Н.М. Карамзин, С.М. Соловьев, Б.Н. Чичерин, В.О. Ключевский,

А.Д. Градовский, Н. Нелидов, В.Н. Строев, Н.М. Коркунов, И.М. Катаев и др.

Как отмечается в учебнике проф. А.И. Радченко, в России до 1917 г. существовала школа административного права, в границах которой исследовались проблемы государственного управления.

Земская реформа в России XIX в. инициировала разработку вопросов государственного управления, которым посвящены работы И.Е. Андриевского «О наместниках, воеводах и губернаторах», А.В. Лохвицкого «Губерния, ее земские и правительственные учреждения» (1864), А.И. Васильчикова «О самоуправлении»



(1870—1871), А.С. Алексеева «Начала современного правового государства и русский административный строй» (1905),

В.М. Грибовского «Государственное устройство и управление Российской империи» (1912), А.И. Елистратова «Основные начала административного права» (1914).

Вышедшие в предреволюционные годы труды А.А. Богданова (1873—1928), особенно его «Всеобщая организационная наука (технология)» (1913—1917) предвосхитили некоторые идеи кибернетики и общей теории систем. «Мой исходный пункт, — писал А.А. Богданов, — заключается в том, что структурные отношения могут быть обобщены до такой степени формальной чистоты схем, как в математике отношения величин, и на такой основе организационные задачи могут решаться способами, аналогичными математическим». Эти идеи, однако, в то время большинством не были поняты и не получили широкого распространения.

Нельзя не учитывать также позитивный и негативный опыт, приобретенный после 1917 г., когда в ходе двух революций прежние государственные институты, традиции, система государственного управления были заменены новыми. На обломках имперской российской государственности создавалась принципиально иная государственная система, основанная на Советах трудящихся, идеологическом и политическом диктате, которая знала свои взлеты и падения. Учатся, как известно, не только на успехах, но и на ошибках.

В советский период особенно много сделали по развитию теории управления, в том числе теории государственного управления, такие ученые, как Н.А. Витке, А.К. Гастев, П.М. Керженцев и другие, трудившиеся в 20—30-х гг.

Хотя в этот период и стали формироваться первые школы управления в СССР, в том числе и в России, однако возрождения науки управления, как отмечает проф. А.И. Радченко, не состоялось, исследование проблем государственного управления перешло к науке государственного права.

В начале 60-х гг. в стране возобновились исследования проблем управления, но уже на новой основе. Условно можно выделить три направления, по которым развивались исследования вопросов управления: 1) общая теория социального управления; 2) государственное управление; 3) управление производством. Однако относительно сформировавшимся можно считать только третье из перечисленных направлений, по которому читается специальный курс в высших учебных заведениях, издан ряд учебников и имеется обширная литература.

Наибольший вклад в развитие теории государственного управления и местного самоуправления в России внесли в этот период такие ученые, как Г.В. Атаманчук, В.Г. Афанасьев, Д.М. Гвишиани, В.И. Курашвили, А.Е. Лунев, М.И. Пискотин, Г.Х. Попов, Ю.А. Тихомиров и другие.

После августа 1991 г. (ГК ЧП) и особенно после событий октября 1993 г. (вооруженное противостояние части сторонников Государственной Думы РФ Президенту РФ и исполнительной ветви власти) в стране принимаются меры, чтобы как можно быстрее разработать новую модель государственного управления и местного самоуправления, наиболее приемлемую для постсоветской России, и перейти к этой модели, преобразовать и создать заново систему государственной и муниципальной службы.

Исключительно важную роль в этом отношении сыграли выработка проектов Конституции РФ, Федеральных законов «Об основах государственной службы РФ» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», их широкое обсуждение и последующее принятие.

Наиболее полное, системное и доступное для студента и слушателя представление о современной теории и практике государственного управления и местного самоуправления в России, на наш взгляд, дают материалы, содержащиеся в названных в введении к данной книге и приведенных в списке рекомендуемой литературы научных трудах, учебниках и учебных пособиях Г.В. Атаманчука, Н.И. Глазуновой, Д.П. Зеркина, В.Б. Зотова, В.Г. Игнатова, А.И. Радченко, О.М. Роя, Э.А. Уткиной, А.Ф. Денисова,

Ф.И. Шамхалова, а также изданных под редакцией Н.И. Глазуновой, В.Б. Зотова, В.Г. Игнатова, В.А. Козбаненко и в ряде других работ.

Политико-юридические аспекты становления и развития государственного и муниципального управления, в том числе и в России, особенно глубоко рассматриваются в монографических работах и учебных пособиях, посвященных проблемам истории и теории государства и права, опубликованных в последние годы Г.В. Атаманчуком, В.В. Глущенко, И.А. Исаевым, Д.Ю. Шап-суговым, а также вышедших под редакцией М.Н. Марченко,

Н.И. Матузова и А.В. Малько, В.Д. Перевалова и др.

К числу современных направлений изучения политико-юридических аспектов государственного и муниципального управления можно отнести и работы по

политической истории России А.Я. Авреха, А.А. Зими́на, Н.М. Ерошкина, А.М. Сахарова, И.И. Смирнова и др.

Государственное и муниципальное управление в России, как и во всем мире, — предмет изучения многих наук — исторических, политических, социологических, юридических, экономических и других, поскольку это весьма сложное и многостороннее, многоаспектное явление.

Вот почему деятельность государства — многогранный объект, изучаемый многими научными дисциплинами: теорией государства и права, административным правом, политологией, социологией, наукой социального управления, конфликтологией и др. Каждая из наук исследует определенный аспект деятельности государственных институтов, их структуры, содержания, направленности и т.п.

Например, политология рассматривает сущность и закономерности политической деятельности и государства. Политическая социология изучает социальные основы государственных институтов и социальную детерминацию принципов, форм и методов их функционирования. Юридические науки занимаются исследованием правовых аспектов функционирования государственной власти и местного самоуправления. Для теории социального управления деятельность государства — один из видов управления обществом, анализ которого позволяет выяснить универсальность изучаемых этой наукой закономерностей саморегуляции такой сложнейшей системы, какой является социальная система.

В ряде случаев проводятся и многосторонние, междисциплинарные исследования.

В то же время в некоторых странах, например, в США, Великобритании, Канаде, на Украине государственное управление стало самостоятельной отраслью научных знаний. В России процесс оформления государственного и муниципального управления в самостоятельную науку пока еще далеко не завершен, хотя некоторые предпосылки для этого уже имеются, и они все более и более укрепляются.

Так, в паспорте специальностей ВАК по экономическим наукам и в специальности «экономическая теория», и в специальности «экономика и управление народным хозяйством» в числе содержания и объектов исследования названы ряд важнейших проблем государственного и муниципального управления. В их числе, в частности, «роль и функции государства и гражданского общества в функционировании экономических систем; теория государственного сектора в экономике», «взаимодействие экономических и политических процессов на национально-

государственном и глобальном уровнях; формирование экономической политики (стратегии) государства» (специальность «экономическая теория»); научное обоснование государственной политики — социальной, институциональной, структурной, инновационной, инвестиционной и др.; развитие отношений собственности, эволюция государственного и частного секторов; обоснование политики рыночных реформ; научные основы, методы и организация государственного регулирования национальной экономики и др. (специальность «макроэкономика»). Проблемы государственного регулирования и основы формирования федеральной и муниципальной политики в различных секторах экономики являются объектом исследования и ряда других экономических специальностей. В 2004 г. ВАК России в рамках специальности «экономика и управление народным хозяйством» введена специализация «муниципальная экономика и управление местным развитием». Ряд объектов исследования, связанных с научным изучением проблем государственного и муниципального управления, предусмотрен и в паспортах специальностей, утвержденных ВАК России также по политическим, юридическим и некоторым другим наукам.