



Ж.Н.Вергейчик

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СТАНОВЛЕНИЯ НАУКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Настоящая статья содержит обзор основных концепций государственного управления. Теоретическая основа науки государственного управления дает возможность для понимания практики государственного управления. Теория также помогает найти более эффективные способы управления. В статье показаны отличия в категориальном аппарате западной и отечественной политической науки, а также описывается структура науки государственного управления.

В условиях глобализации социально-политических процессов в мировом сообществе и проявления результатов научно-технических преобразований наблюдается повышение роли государственной власти и государственного управления. Государственное управление играет важную роль в политической жизни современного общества. Многие ключевые проблемы решаются сегодня на правительственном уровне, и от умения государственного аппарата провести в жизнь политику правительства зависит развитие государства, общества в целом.

Первоначально вопросы государственного управления изучались в рамках политических исследований. Исследователи рассматривали проблемы государства, народного суверенитета, конституционного устройства. Они спорили о власти, формах и способах ее осуществления, о демократии и правовом государстве.

Исследования в области государственного управления берут свое начало в США. Первое заявление о том, что государственное управление должно стать самостоятельной областью исследований, было сделано в 1887 г. Профессор Вудро Вильсон (будущий Президент США) положил начало теоретической разработке вопросов государственного управления. В своей статье «Наука государственного управления» В. Вильсон сделал акцент на применении научных принципов, результатов научных исследований в государственном управлении, на необходимости профессионального обучения государственных служащих [1, с. 24].

Заслугой Вильсона является и то, что он ограничивал сферу политики и государственного управления. В результате смены политического руководства не должно быть смены государственных служащих. Иначе в управлении государством и обществом будут происходить сбои.

В дальнейшем эту идею развивал Франк Гуднау (один из основателей и первый президент

Американской Ассоциации политических наук) в своей работе «Политика и государственное управление» (1900 г.). Гуднау выделял две функции государственного управления: политика (Politics) и управление (Administration). Политика, по мнению Гуднау, должна действовать, направляя или влияя на политический курс государства, а управление должно осуществлять этот политический курс. В демократическом государстве, где источником власти является народ, исполнительная власть должна подчиняться власти, выражающей волю государства, так как последняя больше представляет народ, чем исполнительные органы.

Отделение управления от политики и вера в то, что управленческий опыт может помочь найти решение проблем, стали исходными моментами становления государственного управления как дисциплины.

В начале XX века немецкий ученый Макс Вебер разработал концепцию рациональной бюрократии как основы организации современного типа, которая пришла на смену организации патриархальной.

Бюрократический тип организации, по мнению Вебера, в отличие от патриархального, среднего управления предполагает господство регламентированных процедур, исполнение которых не зависит от того, кто именно и по отношению к кому их выполняет. Все равно перед единым порядком.

Вебер выделил следующие *основные признаки рациональной бюрократии*:

1. Принцип закрепленных в нормативных документах официальных должностных полномочий, регулируемых правилами, то есть законами или административными предписаниями.

2. Принципы иерархии и уровня полномочий должностных лиц означают строго определенную систему подчинения, в которой чиновники, стоящие на более высокой ступени, осуществляют надзор над нижестоящими.

3. Руководство официальными делами происходит неизменными методами.

4. Весь процесс деятельности бюрократа построен на кругообращении документов.

5. Управление бюрократической структурой предполагает основательную специализированную подготовку кадров.

6. Средства, служащие для осуществления власти, составляют собственность организации, а не бюрократ. Бюрократ обязан отчитываться в том, как расходуются эти средства.

Вебер считал, что пост чиновника должен быть закреплен за ним пожизненно. Бюрократия, по мнению Вебера, стремится из функции управления превратиться в самостоятельного субъекта политики. Обуздать бюрократию – важнейшая задача всей политической конструкции власти. Вебер был первым ученым, который дал систематизированный анализ бюрократии.

Идеи В. Вильсона, Ф. Гуднау и М. Вебера стали началом формирования теории государственного управления. Выделяя сферу государственного управления из совокупности политических проблем, все теоретики большое значение придавали преобразованию государственного управления в научную дисциплину. Наука государственного управления дает возможность анализировать причины и следствия определенных ситуаций. Исследователи, ученые в этой сфере на основе накопленного опыта этой науки могут давать рекомендации и оценки по решению актуальных проблем.

В 1926 году Леонард Д. Уайт опубликовал первое учебное пособие «Введение в науку государственного управления». Изучение государственного управления, по его мнению, должно начинаться с основ менеджмента, а не с основ права.

В период между двумя мировыми войнами, когда государственное управление становилось четкой очерченной дисциплиной, большое влияние имел научный менеджмент или «тейлоризм». Представители данного направления использовали теорию научного менеджмента, заимствованную из организации управления в бизнесе, которая была разработана Ф. Тейлором, Г. Фордом и Г. Эмерсоном. Ф. Тейлор в работе «Принципы научного менеджмента» (1911 г.) сосредоточил внимание на том, что назвал задачами управления. Эти задачи включают [1, с. 17]:

- замену традиционных практических методов выполнения работы на систематический, более научный метод измерения и управления составляющими работ;

- научное изучение отбора и последующего развития рабочих с целью обеспечения оптимального определения рабочих ролей;

- использование сотрудничества рабочих с целью обеспечения полного применения научных принципов;

- установление логического разделения рабочих ролей и ответственности между рабочими и менеджерами.

Исходя из этого, по мнению исследователей государственного управления, система государственного управления должна быть регламентирована сверху донизу иерархией организации с

четким определением функций каждой должностной категории.

В последующее время в теории государственного управления использовались различные подходы. В 40-е гг. получил развитие так называемый технический подход (Г. Саймон придерживался идеи оптимизации политических и управленческих решений с помощью специальных технических приемов). В этот период возрастает критика «идеального типа» бюрократии М. Вебера. Р. Мертон считал, что «идеальный тип» бюрократии, провозглашенный Вебером, обладает «сдерживающей дисфункциональностью» – характерной чертой бюрократии, которая мешала ей быть оптимально эффективной» [1, с. 90].

Критиковалась также дихотомия «политика – управление», предложенная В. Вильсоном. Сторонники данной критики (Д. Лилиенталь, П. Элбл, Д. Вальдо) настаивали на том, что политическое участие в управленческих делах было полезным, так как такое участие препятствовало произвольному использованию бюрократической власти. Проявлялись доказательства значительного участия управленцев в процессе выработки политического курса и выражалась желательность участия государственной службы в формировании политики, так как предполагалось, что это будет служить гарантией отстаивания интересов, редко выдвигаемых выборными должностными лицами [2, с. 15].

В настоящее время также идет много споров о том, должно ли быть четкое разделение политики и государственного управления. Предложенная В. Вильсоном доктрина дихотомии государственной власти на политическое руководство и администрацию (государственную службу) довольно быстро приобрела широкую известность.

Существует точка зрения, согласно которой правовая структура является наиболее важным «внешним» фактором, способным оказать влияние на формирование политико-властных отношений. В теоретическом плане основное различие между системами государственной службы – это различие между парламентской и президентской формами правления.

Согласно принятой в континентальной Европе традиции, в теории права проводится строгое разграничение понятия «исполнительная власть» на исполнительную политическую власть (министры правительства) и исполнительную административную власть (министерства). Правительство определяет политический курс, а министерства в рамках своих административных полномочий проводят решения правительства в жизнь. Данная модель эффективна в государствах с парламентской формой правления, где правительство является органом исполнительной власти, сформированным парламентским большинством. Поэтому предложения правительства, вероятнее всего, бу-