

УДК 338.24.01  
ББК 65.050.2

## ГЕНЕЗИС И ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ <sup>1</sup>

*Я.Я. Кайль, В.С. Епинина*

В статье рассматривается происхождение и история формирования государственного управления, анализируются различные подходы к пониманию его сущности как важной составляющей деятельности государства, обосновывается целесообразность его изучения в контексте изменения теории государства.

**Ключевые слова:** государственное управление, государственный аппарат, генезис, государство, государственное устройство, история государственного управления.

### GENESIS AND EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION

*Ya.Ya. Kayl, V.S. Epinina*

The article discusses the origins and history of the formation of public administration, various approaches to understanding the nature of its activity as an important component of the state, the expediency of its study in the context of the theory of state changes.

**Key words:** public administration, state apparatus, genesis, of the state, government, history of public administration.

Несмотря на то что вопросы теории и практики государственного управления описаны и исследованы достаточно подробно, реальные процессы, проходящие в этом направлении, постоянно находятся в динамике и продолжают быть актуальными. Это объясняется непрерывными изменениями в обществе и его возрастающими потребностями, что, как следствие, побуждает органы публичной власти повышать эффективность деятельности, обеспечивать достойный уровень и качество жизни населения.

В административно-правовой науке под государственным управлением в широком смысле понимают регулирующую деятельность государства в целом, в узком – деятельность органов исполнительной власти на двух уровнях: федеральном и на уровне субъектов РФ. В целом государственное управление определяется в качестве практического, организующего и регулирующего воздействия государства на общественную и частную жизнедеятельность людей для ее упорядочения, сохранения или преобразования, которое опирается на его властную силу [1, с. 62].

История государственного управления берет свое начало еще до нашей эры. Так, уже в Древнем Египте (3 000 лет до н. э.) проявился опыт управления государственным хозяйством. В данный период времени государственным хозяйством управлял государственный аппарат, основной костяк которого состоял из чиновников-писцов.

В древнейших обществах, например, в Шумере, Египте и Аккаде – наблюдается преобразование высшей касты священников в религиозных функционеров (в современной интерпретации – менеджеров). В данном контексте имеется в виду первая управленческая революция в истории человеческого общества, в результате которой был сформирован принципиально новый тип предприимчивых людей – «жрецы». Данные люди, помимо соблюдения ритуальных процедур, осуществляли сбор налогов, управление государственной казной, регулирование государственного бюджета, ведение имущественными делами.

Возникновение государства в эпоху первых цивилизаций впервые поставило вопрос о теоретическом объяснении и сущности государственного управления. В результате было сформировано несколько школ теоретической мысли, которые могут быть сведены к пяти основным концепциям: философско-этической; социально-гражданской; мифологической; социально-экономической и религиозно-христианской.

Мифологические взгляды зарождаются на Древнем Востоке, где сложился азиатский способ производства. Такая постановка проблемы государственного управления была вызвана вполне объективными причинами. В первых рабовладельческих государствах Древнего Востока (Египет, Персия, Индия, Китай) вопросы государственного управления длительное время рассматривались в плане конкретной деятельности правителей в виде советов и рекомендаций. Это было обусловлено тем, чтобы продемонстрировать, как надлежит действовать, чтобы укрепить власть и обеспечить процветание страны. Данное суждение подтверждается в поучениях гераклиопольского царя своему сыну (Египет, около XXII в. до н. э.) – быть справедливым, поступать по закону, но вместе с тем оно изобилует призывами «подавлять толпу» и «возвышать вельмож», дающих законы [7].

В первом тысячелетии до нашей эры на Востоке появились учения, которые строились на рационалистической аргументации и были связаны с принятием писаных законов правил управления, поведения граждан. Следует отметить взгляды Заратустры (VII в. до н. э.), в которых отражены идеи борьбы двух начал – добра и зла. К этому же периоду относится и принятие свода законов Хаммурапи (1792–1750 гг. до н. э.) – 285 законодательных актов управления государством. В Индии возникает идеология брахманизма, обосновывающая кастовый строй. Законы Ману обосновывали деление индийского общества на варны (касты) и их неравенство.

В Древнем Китае широкое распространение получили идеи Конфуция (VI–V вв. до н. э.), представленные в книге «Лунь юй» («Беседы и высказывания»). В этой работе он обосновывает патриархально-патерналистскую концепцию государства: государство – большая семья, император – отец, сторонник ненасильственных методов управления, равномерного распределения богатства. Император должен руководить народом на основе добродетели, а не закона, то есть наказания. Во II в. до н. э. конфуцианство становится официальной идеологией китайского государства.

Впервые проблема государственного управления как теоретического знания была разработана в античном мире. Первым характеристику управления как особой сферы деятельности дал Сократ (V в. до н. э.), провозгласивший принцип универсальности управления. Наибольший вклад в развитие теории государства и государственного управления внесли Платон и Аристотель.

Платон разработал концепцию идеального государства, его социального устройства, а также проанализировал несовершенные формы государственного устройства. Идеальное государство должно обладать четырьмя главными добродетелями: мудростью, мужеством, рассудительностью и справедливостью. По его мнению, управлять государством должны философы, и только они. Философы управляют стражниками-воинами и работниками производительного труда.

Разработав теорию идеального государства, Платон проанализировал все существующие формы государства и государственного управления, разделив их на правильные и неправильные. К правильным формам он отнес монархию и аристократию, а к неправильным – олигархию, тиранию, демократию. Управление людьми он называл искусством, которое основано на компетенции способных к этому людей. При этом управление должно строиться на соблюдении законов.

У Аристотеля несколько иной подход. К правильным формам он относил монархию, аристократию и политию (сочетание олигархии и демократии), а неправильными он считал демократию, тиранию и охлократию. Свою концепцию происхождения государства и сущности государственного управления он строил на признании их как результата сознательной деятельности людей. По его мнению, государство – это высшая форма общения, и по этой причине государство создают свободные люди. Государственное управление он понимал как власть. В своих работах он отмечал не только необходимость, но и полезность властвования и подчинения, чем объяснял различия некоторых существ прямо от рождения, поскольку одни из них должны подчиняться, другие – властвовать.

Значительный вклад в разработку теории государственного управления внес Цицерон. Им была разработана теория естественного права, которое он определял как истинный закон, то есть каждый человек от рождения наделен естественным правом на жизнь и свободу.

В эпоху средневековья теория государственного управления отождествлялась с концепциями христианства и ислама. Аврелий Августин (Блаженный) (354–430) рассматривает государство в качестве некой части универсального порядка, создал и правит которым Бог. Цель государственного управления в этом случае состоит в сохранении порядка и гражданского общества.

Фома Аквинский (1226–1274) считал, что власть имеет божественное происхождение. Идеальная форма правления, по его мнению, – это смешение трех чистых форм, при котором монарх олицетворяет единство, аристократия – преобладание, а подданные (народ), вовлекаемые в дела управления, служат гарантией социального мира и согласия. Выступление против власти, которая имеет божественный характер, является смертным грехом.

Основоположником изучения государственного управления в эпоху возрождения является Никколо Макиавелли (1469–1527). В центре его теории – методы государственного управления. Макиавелли как сторонник неограниченной монархии строит управление подданными согласно законам природы, а не догм христианской этики. Идеальный правитель, по его мнению, должен быть бережливым и скупым, жестоким, ибо милосердие не к стати ведет к разрушению, и внушать страх.

Мыслителями Европы Томасом Гоббсом (1588–1679) и Джоном Локком (1632–1704) были предложены новые концепции государственного управления и гражданского общества. Согласно концепции Т. Гоббса о договорном происхождении государства, люди создают его с целью самосохранения, поскольку они, имея естественные права, находятся в состоянии непрерывной войны всех против всех, и согласились на определенном этапе своей истории отдать их монарху, то есть государству, в обмен на мир.

Дж. Локк считал, что люди до государства находились в естественном состоянии, но без «войны всех против всех». Естественное состояние включало не только естественное право на жизнь и свободу, но и частную собственность и труд. Для защиты этих естественных прав человека люди согласились образовать политическое сообщество и учредить государство.

Дж. Локк дал формулу идеального государства – это республика частных собственников с равными правами и обязанностями. Исходя из этого понимания государства, управлять им имеют право все, кто имеет собственность. Кроме того, он выдвинул концепцию разделения властей, которые обеспечивают независимость и права личности. Дж. Локк выделил законодательную власть – парламент, и исполнительную власть – монарх и правительство.

Завершение разработки теории договорного государства принадлежит Шарлю Монтескье (1689–1775). Он обосновал необходимость раз-

деления власти на законодательную, исполнительную и судебную, где первенство принадлежит законодательной власти. Все власти независимы друг от друга, но взаимно сдерживают друг друга. Подобное разделение властей гарантирует безопасность граждан от злоупотребления и произвола властью.

В XIX в. теория происхождения государства и государственного управления разрабатывалась в рамках философии позитивизма – доктрины, объявляющей единственным источником истинного знания конкретные (эмпирические) науки и отрицающей познавательную ценность философского исследования. Огюст Конт (1798–1857) в рамках данной доктрины доказывал, что государственное управление должно принадлежать финансовой олигархии, без которой невозможен порядок и прогресс. Его противник во мнении Герберт Спенсер (1820–1903) в рамках социологического позитивизма разработал органическую теорию государства [7].

Появление акционерного капитала, формирование крупных корпораций, централизация банков и транспортных сетей привели к тому, что фигура индивидуального собственника стала лишней. Его место постепенно занял бюрократ – государственный чиновник. Административные работники в общественной жизни превратились в самостоятельную социальную страту [6]. Наиболее основательно социологический анализ бюрократии как социального явления представлен в работах М. Вебера.

В индустриальный период появились труды А. Смита, в которых осуществлен анализ различных форм разделения труда, дана характеристика обязанностей государя и государства [8].

С развитием государственного управления появились и развивались научные школы по теории государственного управления. Обычно выделяют четыре научные школы: французскую, британскую, американскую и немецкую [3]. Из них одной из самых передовых направлений административной мысли, по мнению ученых-исследователей публичного управления, является американская школа государственного управления. Она характеризуется широким спектром управленческих концепций, что позволяет выделить ряд ее наиболее существенных признаков:

– изучение факторов мотивации и стимулирования, в том числе с точки зрения психологии, проявляющихся в процессе государственного управления (А. Маслоу);

- достижение максимальной эффективности при минимизации затрат ресурсов (Ф. Тейлор);
- определение сферы государственного управления как научной дисциплины (Л. Уайт);
- совместная деятельность теоретиков и практиков в развитии теории государственного управления (В. Вильсон);
- приведение к взаимному соответствию административных и бюджетных процессов (А. Шик);
- сближение государственного и частного менеджмента (Г. Эллисон);
- поиск оптимальных форм местного самоуправления и развитие теории децентрализации (Г. Кауфман).

В отечественном опыте эволюции государственного управления можно выделить ряд специфических особенностей. Так, достаточно продолжительный период развитие теории государственного управления не сопровождалось самостоятельным дисциплинарным оформлением, а рассматривалось как учение о государстве и праве [2, с. 117]. В 1722 г. Петр I вводит «Табели о низкую эффективность государственного аппарата, чтобы преодолеть апатию чиновничества и крайнюю медлительность вращения бюрократических колес». Предложенная в начале XIX в. М.М. Сперанским (1772–1839) программа рационализации государственной службы предполагала изменение системы выслуги лет, заложенной в «Табель о рангах», и введение в качестве критериев профессионального роста чиновника его образование и профессиональные качества.

Вторая половина XIX – начало XX в. связаны с развитием концепции государственной школы, которая в качестве приоритета обозначала соотношение в русской истории на отдельных ее этапах государства и общества. П.Н. Милюков (представитель государственной школы позднего периода) в итоге определил, что социальной системе свойственны только два состояния, являющиеся взаимоисключаемыми. Первое состояние, характерное для периода усиления государственного начала, он назвал механической стабильностью, переходящей в апатию. Второе противоположное состояние, присущее государству в случае его слабости, предполагает дестабилизацию, переходящую в анархический протест против государства. В свою очередь, А.А. Богданов (1873–1928) в предреволюционные годы в своих работах предвосхитил многие идеи теории систем.

В период социалистического строительства интерес к идеям научного менеджмента значительно усилился, что предопределило постановку задачи их широкого изучения и внедрения в деятельность государственного аппарата. Разработки советских ученых были направлены на поиск путей удешевления государственного управления на основе реорганизации техники администрирования. Данные исследования были заморожены, а во многих направлениях прерваны в середине 1930-х годов [2, с. 122].

В послевоенный период изучение государственного управления осуществлялось в рамках теории административного права, что не могло обеспечить рассмотрение его собственно управленческих проблем.

В 1970-х гг. в мире начался кризис классической политико-административной модели управления, обусловленный слабой мотивацией труда госслужащих и нехваткой квалифицированного персонала, который привел к снижению эффективности функционирования государственного аппарата, неспособности госаппарата реагировать на изменения, развитию коррупции. Оценка данного кризиса в условиях неразрывной связи демократии и производительности государственного сектора привела к пересмотру ряда базовых принципов публичного управления и вызвала волну административных реформ, ориентированных на повышение эффективности и расширение функциональной способности государства.

В зарубежной науке и практике появились новые подходы к организации системы государственного управления, связанные с переосмыслением роли государства в жизни общества, коммерциализацией публичного сектора, функциональной трансформацией структуры правительства. Одни из самых масштабных изменений в философии и парадигме государственного управления привнесла Концепция перестраивающегося правительства (Reinventing Government) [5, с. 53]. Ее авторы Д. Осборн и Т. Гэблер выдвинули следующие основные положения [9]:

- обязательное наличие конкуренции между структурами, которые претендуют на предоставление услуг для правительства;
- предоставление местным сообществам больших полномочий;
- формирование и развитие модели «сервисного государства», предполагающей рассмотрение граждан как клиентов с целью повышения ответственности и деполитизации распределения средств между организациями госсектора, сти-

мулирования инноваций и дифференциации услуг, уменьшение необоснованных расходов госсектора в текущей деятельности;

- приоритет конечному результату, обеспечивающий измерение результатов деятельности для устранения недостатков и совершенствования работы государственного аппарата;

- рассмотрение государства как инициатора изменений в коммерческом и неправительственном (третьем) секторе в интересах решения общественных проблем.

В рамках вышеобозначенной концепции особую популярность приобрели идеи нового государственного менеджмента, основные принципы которого можно сформулировать следующим образом:

- применение в государственных учреждениях типа менеджмента, аналогичного используемому в частных фирмах, изменение бюрократического стиля руководства на новый со свойственными ему гибкостью, внедрение электронных технологий;

- профессионализм в управлении; приведение продвижения по службе (вознаграждения) в соответствие с демонстрируемыми результатами (достижением целей и повышением эффективности);

- оценка конечных результатов, а не самого процесса их получения (контроль «на выходе»);

- установление четких стандартов измерения целей, результатов и эффективности функционирования подразделений;

- прозрачное квантифицируемое (измеримое в количественной форме) определение индикаторов успешности выполнения целей и задач;

- переход к предоставлению индивидуализированных качественных услуг их потребителям – физическим и юридическим лицам.

Современное государство является таким политическим институтом, который должен постоянно улучшаться и изменяться. Это обусловлено тем, что общество само изменяется, его запросы постоянно растут. Государство не имеет права останавливаться в своем развитии, так как от этого зависит как его существование, так и существование всей системы общественных отношений, существующих в рамках этого государства. Осознание возможности кризиса государства позволило в XX – начале XXI в. серьезно подойти к предотвращению этой проблемы путем постоянного поиска новых концепций и подходов к улучшению системы государственного управления.

В настоящее время государственное управление все чаще рассматривается как процесс регулирования отношений внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти [4, с. 9]. Его системный характер заключается в обеспечении единства распорядительного (командно-административного) и партнерского (социально-консолидированного) начал в практике регулирования социальных отношений и процессов. Подобный подход в совокупности позволяет наиболее полно отразить систему государственного управления как с точки зрения реализации возложенных на нее функций, так и с точки зрения самого процесса формирования путей данной реализации. С одной стороны, он дает возможность оценки эффективности системы государственного управления с помощью анализа результатов, достигнутых в процессе ее функционирования. С другой стороны – это возможность анализа непосредственно принятия управленческих решений, рассмотрение интересов и возможностей субъектов управления для достижения стоящих перед ними задач.

## ПРИМЕЧАНИЕ

<sup>1</sup> Статья выполнена в рамках гранта РГНФ № 13-32-01009 «Совершенствование государственного менеджмента в условиях инновационного развития экономики как направление повышения социально-экономического уровня и качества жизни населения субъекта РФ».

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Атаманчук, Г. В. Теория государственного управления / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 528 с.
2. Государственное управление. Основы теории и организации / под ред. В. А. Козбаненко. – М. : Статут, 2002. – 592 с.
3. Жангазы, Р. Научные школы государственного управления: эволюция административной мысли и основные характеристики / Р. Жангазы. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://zhangazy.uvision.kz/post/197194>. – Загл. с экрана (дата обращения: 20.05.2014).
4. Пещеров, Г. И. Современные проблемы государственного и муниципального управления / Г. И. Пещеров. – М. : Изд-во МГОУ, 2007. – 338 с.
5. Тамбовцев, В. Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы / В. Л. Тамбовцев. – М. : Эксмо, 2004. – 175 с.

6. Эволюция менеджмента. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://crimealawyers.com/evolyutsiya-menedzhmenta>. – Загл. с экрана (дата обращения: 18.05.2014).

7. Эволюция теории государственного управления. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: [http://studopedia.ru/2\\_43775\\_evolyutsiya-teorii-gosudarstvennogo-upravleniya.html](http://studopedia.ru/2_43775_evolyutsiya-teorii-gosudarstvennogo-upravleniya.html). – Загл. с экрана (дата обращения: 24.05.2014).

8. Ямпольская, Д. Эволюция научной мысли в сфере менеджмента / Д. Ямпольская, М. Зонис. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.inventech.ru/lib/management/management-0004>. – Загл. с экрана (дата обращения: 19.05.2014).

9. Osborne, D. Reinventing Government How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / D. Osborne, T. Gaebler. – Reading. Mass., 1992. – 436 p.