

## СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ АДМИНИСТРАТИВНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН: ЭВОЛЮЦИЯ И ПРОБЛЕМАТИКА

### COMPARATIVE CHARACTERISTICS OF THE THEORY AND PRACTICE OF ADMINISTRATIVE AND PUBLIC

*M. Matyunina  
A. Dorofeeva*

#### Annotation

In this article, we give a new look at the evolution of the theories and practices of administrative and public administration of foreign countries. Analyzing existing French and American theories, the main stages of evolution are identified, classified according to the content and problems of the theories. In addition, the article carried out a comparative analysis of the theories in question, which served as a basis for identifying the main similar features, as well as the main differences from development.

**Keywords:** theories of administrative and public administration, American theories, French theories, comparative characteristics of theories, the stages of the evolution of theories.

*Матюнина Марина Викторовна*

*К.э.н., доцент,*

*Крымский федеральный университет  
им. В.И. Вернадского, г. Ялта*

*Дорофеева Анна Андреевна*

*Д.э.н., доцент,*

*Крымский федеральный университет  
им. В.И. Вернадского, г. Ялта*

#### Аннотация

В настоящей статье приводится новый взгляд на эволюцию теорий и практики административно-государственного управления зарубежных стран. Анализируя существующие французские и американские теории, выявлены основные этапы эволюции, классифицирующийся по содержанию и проблематике теорий. Кроме того, в статье проведен сравнительный анализ рассматриваемых теорий, что послужило основой выявления основных схожих черт, а также основных различий из развития.

#### Ключевые слова:

Управление, административное управление, государственное управление, теории управления, тория институтов, эволюция.

Основу современного состояния административно-государственного управления страны составляет эволюция развития теории и практики административно-государственного управления. Для формирования эффективного государственного управления важно не только выявление и исправление текущих проблем, но и изучение основ формирования административно-государственного управления, его основных принципов, эволюции и проблематики.

В современной научной литературе выделяется два наиболее распространенных направления теорий административно-государственного управления страны: французские и американские теории. В рамках данной статьи будут рассмотрены оба направления, их основоположники, проведен сравнительный анализ их основных положений, выявлены схожие черты и основные различия данных теорий.

Первым рассмотренным направлением будет французские теории административно-государственного управления. Во Франции теория административно-государственного управления была сформирована как ре-

зультат научного развития конституционного (государственного) права, начало которой в научной литературе отводится на конец XIX века.

Основоположником и классиком французских теорий административно-государственного управления принято считать Анри Файоля (1841 – 1925), теоретика и практика менеджмента, который в научной литературе является одной из самых значительных фигур в формировании и развитии науки государственного управления. Теория администрации Анри Файоля была выражена в его книге "Общее и промышленное управление", вышедшей в свет в 1916 году.

Анри Файоль впервые в своей работе смог дать определение понятию "управление": "Управлять – значит предвидеть, организовывать, распоряжаться, координировать, контролировать" [1] и выделить 14 принципов управления, которые согласно данной теории принято считать универсальными.

Немаловажным для настоящей статьи является выделение места государственного управления, в общем по-

нятии управления. Управление подразделяется на техническое (управление техническими средствами), биологическое (управление биологическими системами) и социальное управление. Государственное управление является подвидом социального управления, то есть управления людьми.

В соответствии с теорией административно-государственного управления А.Файоля, в рамках функционирования государственного предприятия, управление выполняет 6 групп функций: административные, технические, финансовые, коммерческие, учетные и страховые, среди которых административным функциям отводится определяющая и главенствующая роль.

Эволюция теорий административно-государственного управления во Франции также характеризуется развитием теории институтов, где велась длительная дискуссия среди ученых того времени (в частности М. Дюверже и М.Прело, имеющие довольно резкое противопоставление друг другу) по определению и содержанию понятия "институт". Теория институтов признается одной из наиболее распространенных и широко признаваемых во Франции.

Согласно концепции М.Прело следует различать "институты-вещи" и "институты-организмы". Связь между ними основывается на общих идеях, наиболее распространенной из которых является потребность. При этом данная потребность может быть лучше удовлетворена коллективным предприятием, чем с помощью индивидуальных ресурсов, либо вовсе не может быть удовлетворена за счет использования индивидуальных ресурсов.

До начала 70-х годов теория институтов была широко распространена именно в данном виде. Ее особенностью заключалась в том, что вследствие отвержения юридических "крайностей" нормативизма и с помощью использования политических понятий, автор теории дает вопросам государственного управления юридическую трактовку.

Новое понятие "институт" было разработано М. Дюверже в начале 70-х годов. Новое понятие существенно отличалось от уже существующего как по своему объему, так и по характеру в силу влияния идей структурализма. По мнению М. 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" [2]. Обновленное понятие "институт" имеет в своей структуре два элемента, по утверждению французского политолога. К таким элементам относятся коллективные представления, а также структура и убеждения.

Кроме того, было выделено 2 новые формы институтов: простая система отношений и формы с дополнительной материальной и технической организацией. Первая форма является скопированной со структуры модели, в то время как вторая имеет ряд материальных и технических признаков, например, административная иерархия, юридические тексты, персонал, помещения, эмблемы, машины, мебель и др. Ко второй форме, по мнению политолога, относятся ассоциации, профсоюзы, министерства, парламент. Однако он выступает критически против того, чтобы под понятием "институт" подразумевалась только вторая его форма.

Обновленное понятие "институт" привело к его значительному расширению, в частности с помощью первой его формы, например М. Дюверже к первой форме институт относит также социальные группы, статус личности и ее социальные роли в обществе. Предыдущая трактовка данного понятия в рамках традиционной теории исключала появление таких явлений как личность, социальная группа. Развивая свою теорию институтов, французский политолог делал акцент на том, что ее теоретические концепции будут полезны как политическим и государственным деятелям, премьер-министру, так и президенту. В противном случае они теряют свое значения и не несут необходимого смысла, как было отмечено в работе М. Дюверже "Шах королю".

Наряду с формированием новой теории институтов не менее важной проблемой французской теории административно-государственного управления на тот момент стал поиск наиболее эффективного и оптимального взаимодействия между гражданами и государственным аппаратом. Развитие данного вопроса в научной литературе того времени являлось вполне закономерным, так как значительное количество государственных деятелей и ученых Франции считали, что отсутствие данной взаимосвязи отрицательно влияет на все уровни развития общества. В связи с этим возникли предпосылки появления новой теории "Нового общественного договора" в 1970-х годах. Согласно данной теории предполагалось расширение полномочий органов местного самоуправления, а также активное привлечение трудящихся к государственному управлению.

В данный период времени стала популярной теория, основанная М. Понятовским, и свидетельствовавшая о том, что научно-техническая революция должна произвести значительные положительные изменения в политике и государственном управлении Франции.

В частности, одной из основ данной теории явилось то, что со стороны государства должна наблюдаться уступка в отношении некоторой части своих функций к организациям (транспорт, энергетика и др.) и компетентным органам.

М. Понятовский в своей теории предлагает установить статус третьей палаты парламента, которая будет частично состоять из избираемых представителей, а частично из назначаемых государственными органами. В ведении третьей палаты будут находиться вопросы, которые должны быть уступлены со стороны государства, например, как отмечено выше, транспортный и энергетический вопросы. Кроме того, М. Понятовский утверждал, что значительное число вопросов, которые принимаются на уровне центральной власти, могут быть делегированы к департаментам для принятия решения на местах.

*Все это привело к тому, что М. Понятовский в своей теории считает правильным разделить на 3 уровня руководство общественными делами:*

- ◆ уровень – политика, которая выступает с вопросом "что делать и почему?";
- ◆ уровень – исполнение, которое выступает с вопросом "как делать и при помощи чего?";
- ◆ уровень – администрирование, которое выступает с решением вопроса относительно необходимости подсобных средств.

Если рассматривать данную теорию со стороны практического применения, то необходимо отметить, что на долю администрации приходится самая незначительная роль, что является крайне неосуществимым на фоне тенденции возрастания роли административного управления в общем государственном управлении.

Следует отметить работу М. Крозье "Феномен бюрократии: исследование бюрократических тенденций в современных системах организации и их связи с социальной культурной системой во Франции" среди бихевиоральной концепции административно-государственного управления.

В своей работе М. Крозье закономерности функционирования организации рассматривает в качестве проекций психологических закономерностей, где основным элементом системы является желание и стремление государственных служащих к безопасности. Большинство людей стремится работать в государственных организациях именно потому, что считают их наиболее безопасными и защищенными. Однако, это не единственный мотив, защищенности государственные служащие желают расширить круг полномочий, при этом не прилагая усилий к повышению интенсивности труда. Одним из самых важных мотивов государственных служащих является уменьшение существующей трудовой нагрузки именно за счет роста численности персонала. Кроме всего вышеперечисленного, немаловажным мотивом государственных служащих является желание работать в хороших условиях и благоприятном психологическом климате.

Современная французская теория государственного управления основана на книге Ж. д'Эстена "Французская демократия", который был президентом Франции в период с 27 мая 1974 г. по 21 мая 1981 г. Ж. д'Эстена вывел собственную концепцию "социального государства", основой которой является минимальный уровень достатка для всех граждан страны. Согласно данной теории, основным залогом успеха управления государством является индивидуализм, частная инициатива, неприкосновенность частной собственности и плюрализм в политической жизни.

Рассматривая американскую школу административно-государственного управления, следует отметить общую направленность, связь с практикой и рациональность проводимых исследований. Основоположником классической школы государственного администрирования стал Л. Уайт, который разработал базовые принципы государственного управления: сокращение числа подчиненных, единство распоряжений, специализация, корпоративный дух, делегирование ответственности, централизация.

Л. Уайт полагал, что ученые должны ориентироваться на изучение самих административно-государственных институтов с целью оптимизации их функционирования и развития. Основное внимание в своих работах он уделял разработке рациональной структуры государственного администрирования как иерархической организации. При этом Л. Уайт рассматривал государственное администрирование в качестве универсального процесса, состоящего из нескольких взаимосвязанных функций. Главными функциями среди них он считал планирование и организацию [3].

Однако классическая школа в административно-государственном управлении недооценивала влияние человеческого фактора на развитие управленческого процесса. Представители движения за человеческие отношения попытались объяснить реальное функционирование административных служб через анализ поведения работающих в них индивидов и групп. Наиболее известными учеными этого направления в США в 20–50-е годы были М. Фоллет, Э. Мэйо, А. Маслоу.

М. Фоллет считала, что "не всегда хорошая структура и заработная плата ведут к повышению производительности труда". Исследования А. Маслоу подкрепили ее точку зрения научными аргументами, в частности, что человеческие поступки чаще всего мотивированы эгоистическими и социальными настроениями, а не экономическими предпосылками, которые могут быть частично или полностью удовлетворены с финансовой точки зрения. Кроме того, в организации, а именно в коллективе, для повышения производительности нужно формировать благоприятный психологический климат.

Одним из основателей изучения положительных сторон человеческого поведения явился именно А. Маслоу. С помощью его исследований о самоактуализирующихся личностях стало возможным формирование гуманистического, позитивного отношения к человеческой природе. Исследуя самореализовавшихся и здоровых людей, их потребности и желания, А. Маслоу сформировал диаграмму потребностей [4]. Ранее психологи с целью психоанализа исследовали людей с разного рода психическими отклонениями, которые являлись образцами для составления теорий личности. С этой точки зрения А. Маслоу является новатором и первопроходцем в формировании гуманистической теории человеческой природы.

Диаграмма А. Маслоу показывает, в каком порядке человек в среднем удовлетворяет свои потребности. Хотя статистически диаграмма верна, бывают случаи, когда, например, потребность в признании для человека важнее потребности в любви [5, 9].

Методологическое значение поведенческого подхода состояло в превращении теории административно-государственного управления в точную науку. Г. Саймон ввел понятие "решение" и разработал возможности его использования и в теоретическом, и в эмпирическом плане. Сегодня "принятие решений" – наиболее известное направление в анализе государственного управления. Наиболее интересными в рамках поведенческого подхода представляются теории Х и У Д. Макгрегора.

Со временем поведенческое направление исчерпало себя, так как стало понятно, что психологические моменты определяются за счет особенностей труда, а не то, что психологические потребности влияют на процесс труда в сфере управления.

В последние десятилетия в США большой интерес вызывает концепция организационного развития, основанная Б. Шеппартом в 1959 году. Ее исходная посылка – это утверждение о возрастании скорости и усложнении характера изменений социальной среды. Многие положения данной концепции были заимствованы из работ А. Маслоу, М. Макгрегора, Р. Лайкерта.

Согласно концепции, идеальна та модель государственного управления, которая построена как живой организм. Он должен приспосабливаться под меняющиеся условия окружающей среды, члены институтов административно-государственного управления должны осуществлять сотрудничество и управлять изменениями, участие каждого уровня в постановке целей и принятии решений является правилом, а также институты должны располагать благоприятными условиями для самореализации их членов [3, 8].

Еще одной важной особенностью современной концепции организационного развития является концентрация внимания на людях, что позволяет ей стать более адаптивной, гибкой и органичной.

Проведя сравнительную характеристику американских и французских теорий административно-государственного управления, первой особенностью можно отметить, что основой обоих направлений является выделение универсальных принципов государственного управления (А. Файоль, 1916 год во Франции, Л. Уайт, 1926 год – Великобритания), однако французская теория главенствующую роль в управлении государством отдала администрации, в то время как американская теория концентрирует внимание на иерархической структуре управления.

Таблица 1.

Теории Х и У Д. Макгрегора.

Х (Так думает управляющий)	У (К этому необходимо стремиться)
Статическая теория управления	Динамическая теория управления
Средний служащий в силу своей природы не любит работать и при возможности стремится избежать труда	Внешний контроль и угроза наказания не является единственными средствами для ориентации усилий людей на достижение целей организации. Служащий сам будет себя контролировать, если он заинтересован в общ. целях организации
Большую часть служащих необходимо принуждать к труду, контролировать, угрожать наказанием	Усилия, прилагаемые служащим к достижению поставленных перед ним целей, пропорциональны ожидаемому вознаграждению за их осуществление
Средний служащий предпочитает, чтобы им руководили, стремится избежать ответственности, нечестолобив, предпочитает собственную безопасность	Способность проявлять творческий подход к решению проблем организации, свойственен скорее широкому, а не узкому кругу людей

Таблица 2.

Сравнительная характеристика теории и практики административно-государственного управления.

Французские теории	Американские теории
А. Файоль, 1916 г.	Л. Уайт, 1926 г.
- разработаны универсальные и применимы практически повсюду принципы управления; - лидирующая роль принадлежит административным функциям.	- базовые принципы государственного управления: сокращение числа подчиненных, единство распоряжений, специализация, корпоративный дух, делегирование ответственности, централизация; - изучение и оптимизация управления административных институтов.
М. Дюверже, начало 1970-х годов	М. Фоллет, А. Маслоу, Г. Саймон, Д. Макгрегора, 1924–1932 г.
- различает "институты-организмы" и "институты-вещи"; - основой институциональной связи является потребность; - юридическая трактовка вопросов государственного управления	- в основу административно-государственного управления заложен поведенческий подход; - для роста производительности управления необходимо использовать также психологическую мотивацию персонала
М. Понятовский	Б. Шеппарт, "Концепция организационного развития", 1959 г.
- вычленяет два элемента в понятии института: структуру и убеждения, коллективные представления; - расширение понятия институт; - открыта проблема поиска оптимальной системы взаимосвязи между государственным аппаратом и гражданами	- идеальная структура административно-государственного управления - построенная по модели живого организма; - концентрация на людях.
М. Крозье	
- государство должно уступить часть своих прерогатив компетентным органам или организациям; - минимизация роли администрации в гос.управлении; - рассматривает закономерности функционирования организации как проекции психологических закономерностей	
Жискар д'Эстена, "Концепция "Социального государства", 1980-е годы	
- минимальный уровень достатка всех граждан; - частная инициатива, индивидуализм и плюрализм в политической жизни.	

Следующий этап эволюции обеих направлений теорий государственного управления является формирование, выделение и развитие понятия институт государственного управления (М. Дюверже, М. Понятовский во Франции и Л.Уайт в Великобритании). Основным отличием французских и американских теорий является то, что изучение институтов во Франции было направлено, в основном, на определение его понятия, в то время как в американских теориях изучение понятия институт носило познавательный характер с целью оптимизации и усовершенствования их развития.

Следующим выявленным этапом эволюции теорий административно-государственного управления является выявление прямой связи государственного управления и потребностей человека. При этом, во французских теориях наблюдается взаимосвязь потребности человека в безопасности и организаций государственного управления, а в американских теориях А. Маслоу была

разработана диаграмма потребностей человека, на основании которой организации могут формировать благоприятную организационную культуру и повышать уровень производительности сотрудников.

Общим направлением в настоящее время, рассматриваемых теорий административно-государственного управления, является концентрация на человеке. Как было отмечено, современная французская теория административно-государственного управления основывается на концепции "социального государства", основополагающим положением которой является минимальный уровень достатка всех граждан страны, в то время как американская теория положила в основу функционирование организации как живого организма, такое взаимодействие людей и институциональных структур внутри организации, которое обеспечивало бы наибольшую гибкость и адаптивность по отношению к окружающей среде.

*Подводя итог, следует отметить, что эволюция теории и практики административно-государственного управления зарубежных стран прошла 4 этапа становления:*

1. Установление принципов административно-государственного управления;
2. Формирование, выделение и развитие понятие институт государственного управления;
3. Выявление прямой связи государственного управления и потребностей человека;
4. Концентрация на человеке.

Переход от одного этапа к другому формировался за счет появления проблем практического применения отмеченных теорий.

*В настоящее время обе теории концентрируют внимание на человеке, его потребностях, при этом нельзя оставить без внимания существенные различия в современном направлении развития американской и французской теориях.*

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Анри Файоль. Общее и промышленное управление. Перевод на русский язык: Б. В. Бабина-Кореня. – М., 1923. // Электронная публикация: Центр гуманитарных технологий. – 28.08.2012. URL: <http://gtmarket.ru/laboratory/basis/5783>
2. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учебное пособие. Изд. 2-е, перераб. И доп.– М.: Издательская корпорация "Логос", 2001. – 200 с.
3. Американская школа административно-государственного управления [Электронный ресурс]. – URL: <http://udik.com.ua/books/book-1474/chapter-51378/>
4. Фрейджер, Роберт; Фейдимен, Джеймс. Личность. Теории, упражнения, эксперименты // Прайм-Еврознак, 2004.
5. Теория человеческой мотивации // Маслоу А. Мотивация и личность. Пер. А. М. Татлыбаевой. – К.: Psylib, 2004
6. Государственное и муниципальное управление : учебное пособие /О. И. Кёппль – Симферополь : ИТ "АРИАЛ", 2016. – 232 с.
7. Тавокин, Е. П.; Основы социального управления [Текст]: учебное пособие / Е. П. Тавокин. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2013. – 200 с.
8. Матюнина, М.В. Анализ практики государственного и муниципального управления в Северо-Западном Федеральном округе / М.В. Матюнина, Г.Г. Жернакова // Экономика и предпринимательство. – 2018. – № 1 (90). – С. 260–265.
9. Матюнина, М.В. Институциональные факторы и экономический рост / М.В. Матюнина // Крымский научный вестник. – 2017. – № 5 (17). – С. 81–87.

© М.В. Матюнина, А.А. Дорофеева, ( [matjunina@ukr.net](mailto:matjunina@ukr.net) ), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,



Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского, г. Ялта