

УДК 351

## ИСТОРИЯ И ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Нуштакина Татьяна Павловна**

старший преподаватель  
*nushtakina@mail.ru*

**Муравьев Алексей Евгеньевич**

канд. тех наук  
Псковский государственный университет, Псков  
*nushtakina@mail.ru*

**Аннотация.** В данной статье рассматривается процесс формирования теории государственного управления и проблемы административно-государственного регулирования в России на современном этапе.

**Ключевые слова:** государственное управление; Россия; политическая наука; государственная служба; бюрократизм.

---

## HISTORY AND PROBLEMS OF THE THEORY OF ADMINISTRATIVE PUBLIC ADMINISTRATION

**Nushtakina Tatyana Pavlovna**

senior lecturer

**Muraviev Alexey Evgenyevich**

Candidate of engineering  
Pskov state university, Pskov

**Abstract.** In this article process of formation of the theory of public administration and an administrative state regulation problem in Russia at the present stage is considered.

**Key words:** public administration; Russia; political science; public service; bureaucracy.

Теория административно-государственного управления является одним из наиболее важных и перспективных направлений современной политической мысли. Долгое время она развивалась в русле общей политологической традиции и лишь в конце XIX века стала выделяться в качестве самостоятельной области научных исследований.

Вычленение политической сферы из целостного, неразделенного человеческого социума, отделение мира политического от экономической, социальной и духовной подсистем произошло довольно поздно. Первоначально политические феномены изучались в рамках господствующих социокультурных парадигм в связи с общим комплексом общественных явлений. В течение почти двух тысячелетий – со времен античности и вплоть до XVIII века – все знания о социальных явлениях были единой целостной системой. Но уже Аристотель придавал учению о государственном управлении самодовлеющее значение. Вся общественная жизнь, по его мнению, укладывалась в рамки политической жизни и ставилась на службу государству. Он подчеркивал: «поскольку наука о государстве пользуется остальными науками как средствами и, кроме того, законодательно определяет, какие поступки следует совершать и от каких воздерживаться, то ее цель включает, видимо, цели других наук, следовательно, эта цель и будет высшим благом для людей».

По мере расширения и углубления знаний о социальном мире ускорились дифференциация научных дисциплин. К середине XVIII века произошло отделение естественной философии от моральной. В дальнейшем под влиянием философских исследований Анри Сен-Симона и Огюста Конта моральные науки получили название «социальные».

Однако о начале собственно политической науки можно говорить лишь с возникновением в первой половине XIX века Правовой школы в Германии, поставившей своей целью изучение государства.

В этот период проблемы административно-государственного управления изучались еще в общем комплексе политических исследований

наряду с вопросами политической социализации, конфликта и консенсуса, политического прогнозирования. Но постепенно проблема подготовки профессиональных государственных служащих становится все более актуальной.

В развитых странах Запада и в России происходят важные изменения в административно-государственном аппарате управления. Во всех звеньях управленческих структур вводится сверху донизу систематическое разделение труда. При этом в государстве складывается иерархия учреждений и должностей, предусматривающая подчинение низших звеньев администрации высшим, а всей армии чиновников – главе государства, находящемуся наверху «пирамиды власти».

Со временем систематическое и иерархическое разделения труда между различными отраслями государственного управления закрепляются в законодательстве, детально регламентирующем функции и компетенцию отдельных государственных служб и учреждений, а также обязанности всех чиновников. Такими мерами стремились укрепить и упорядочить деятельность государственного аппарата, а кроме того, усилить контроль за его работой.

Централизованная перестройка государственной службы, с одной стороны, вызывала увеличение численности чиновничества, с другой – изменение его качественного состава. В частности, постоянно возрастало количество чиновников низших разрядов (секретарей, делопроизводителей и т.п.), которые должны были обслуживать сам процесс делопроизводства в учреждениях и обеспечивать бесперебойное функционирование всех звеньев государственной машины. Само расширение состава «канцелярии» (франц. – bureau) было одним из характерных признаков централизации государственного управления. Отсюда произошли термины «бюрократия», «бюрократизация».

Постепенно на смену иерархии чинов, основанных на «породе», привилегиях, вводилась иерархия чинов в зависимости от личной выслу-

ги и знаний человека, его профессиональной квалификации. Введение постоянного денежного жалования для всех категорий чиновников усиливало их зависимость от государственной власти.

Отмеченные изменения в организации государственной службы происходили не сразу, не одновременно, а в течение длительного исторического периода.

Что касается закона самовозрастания бюрократизма государственных организаций, то его можно сформулировать так: бюрократизм государственных структур возрастает прямо пропорционально росту закрытости и времени существования этих структур.

Бюрократизм (от франц. *bureau* – бюро, канцелярия и греч. *kratos* – власть) – это власть канцелярии (администрации), возникающая в тех случаях, когда работники канцелярий отрываются от управляемых ими социальных организмов. В результате происходит подчинение задач функционирования данных государственных организаций целям сохранения и укрепления их аппарата в ущерб управляемым общностям. Таким образом, речь идет о форме превратного понимания и осуществления социальной власти – политической, экономической, организационной и др. Государственное управление вырождается в бюрократизм тогда, когда начинает замыкаться на аппарате, перестает ориентироваться на интересы управляемых социальных общностей, сосредоточивается на удовлетворении аппаратных корпоративных интересов. Бюрократизм в государственном управлении стремится выдать себя за выражение подлинной государственности, но, во-первых, это извращенная в угоду отдельным лицам или социальным группам государственность, а во-вторых, он может распространяться не только в сфере государственной власти, но и в любой области социального управления, включая руководство экономикой и общественными организациями.

В советское время, за годы культа и застоя сформировалась довольно многочисленная бюрократическая прослойка. Другой чертой этой си-

стемы был тоталитаризм, огосударствление всех сфер и отраслей социальной деятельности. И как следствие – наряду с централистским абсолютизмом – на всех этажах управленческой иерархии процветали произвол и злоупотребление властью, почти полная социальная незащищенность людей, трудовых и территориальных коллективов.

В настоящее время бюрократизм выступает как антисоциальное явление, суть которого состоит в отрыве лиц, наделенных властью, государственными полномочиями, от мнения и воли населения, в отрыве органов управления от управляемых.

Социальными предпосылками современного бюрократизма являются: во-первых, отставание деятельности управляющей подсистемы (или субъекта управления) от уровня деятельности управляемой подсистемы (или населения, общества, во-вторых, отсутствие или несовершенство механизмов контроля со стороны управляемой подсистемы (общества) за деятельностью управляющей (государственных органов). В состав обратных связей на социальном уровне должны входить не только информация о состоянии общества, но и механизм контроля управляемой подсистемы за характером деятельности государства.

Следовательно, государственное управление может перерастать свои нормальные рамки и превращаться в бюрократизм. Государственное управление и бюрократизм, как отмечалось, – не одно и то же. Управление будет всегда. Бюрократизм в своей основе должен быть преодолен нашим обществом.

Для ограничения негативных последствий закона самовозрастания бюрократизма государственных организаций необходимо повсеместно вводить различные формы социального самоуправления. Именно самоуправляющиеся социальные организмы (предприятия, села, поселки, города, регионы и т.д.) служат действенным рычагом в борьбе с бюрократизмом.

Еще одной проблемой современного управления среди изученных информационно-аналитических законов можно назвать закон самовозрастания некомпетентности управленческого персонала (принцип Питера), закон самовозрастания бюрократизма управленческих организаций, закон единства, закон адекватности, закон оптимальности, закон predisposedности, закон устойчивости, закон управляемости, закон повышения квалификации, закон документального обеспечения, закон привычных сумм и др. Остановимся на первом законе. Закон самовозрастания некомпетентности управленческого персонала был открыт американским ученым Л.Д. Питером. Питер не применяет в своих работах понятие «закон», а все устойчивые нормы деятельности управленческого персонала называет «принципами».

Прежде чем Питер сформулировал его содержание, ему пришлось выполнить огромный объем научных исследований. «В иерархии, – пишет он, – каждый служащий стремится достичь своего уровня некомпетентности». Он пытается предупредить, что возможности для карьеры у разных служащих различны и каждому управленцу необходимо четко определиться в своих карьерных возможностях.

Действительно, если времени и ступеней в управляющей подсистеме окажется достаточно, любой государственный и муниципальный служащий сможет подняться до того уровня, который предшествует уровню некомпетентности, и остаться на нем. Общая тенденция развития управляющих подсистем такова, что со временем каждая должность может быть замещена работником, недостаточно компетентным для выполнения своих обязанностей. Однако на практике такие состояния управляющих подсистем, когда все служащие одновременно становятся некомпетентными, не встречаются. В большинстве случаев эти подсистемы выполняют основную часть своих функций для достижения официально провозглашенных целей. Необходимую работу выполняют те

государственные служащие, которые еще не достигли своего уровня некомпетентности.

Всех служащих можно разделить на пять групп: сверхкомпетентные; компетентные; ограниченно компетентные; некомпетентные; сверхнекомпетентные. Для большинства управленческих организаций, отмечает он, «сверхкомпетентность принимается за большее зло, нежели некомпетентность». Обычная некомпетентность не служит причиной для увольнения, она лишь преграда для повышения по службе. Между тем сверхкомпетентность «подрывает иерархию, нарушая первую заповедь всякой иерархической системы – иерархия должна быть сохранена любой ценой». Служащие, принадлежащие к двум крайним группам – сверхкомпетентным и сверхнекомпетентным, – в равной степени подвергаются изгнанию. Обычно их увольняют вскоре после того, как наняли, и по одной и той же причине: их деятельность подрывает управляющую подсистему.

Способом нейтрализации негативного действия закона самовозрастания некомпетентности управленческого персонала является прежде всего, постоянная и целенаправленная работа кадровых служб всех уровней и всех органов по формированию карьерной стратегии и служебной тактики как для всех служащих данного уровня или данного органа, так и для каждого служащего в отдельности. За счет различных научных исследований, конкурсов, сдачи экзаменов и проведения аттестаций кадровики и сами служащие должны с упреждением (как минимум за два-три года) предсказывать наступление «синдрома конечной остановки» (СКО).

Если управленец неплохо показывает себя на последней должности, а повышение может спровоцировать СКО, то, видимо, правильнее его не повышать, а периодически подучивать с тем, чтобы он не терял своей компетентности. Если же работник уже утратил компетентность, а до пенсии еще далеко, могут быть использованы такие приемы кадровых перемещений, как «пас в сторону» (перемещение по горизонтали на

другую должность), «ударная возгонка» (перемещение вверх по вертикали) и др. В любом случае работник не может быть просто «выброшен» на улицу, и в то же время, будучи оставленным в штате, он не должен вредить управляющей подсистеме.

Сегодня к руководителю предъявляются достаточно высокие требования. Эффективность управления процессами и людьми в ситуациях большого информационного насыщения, постоянно изменяющихся условий и быстро растущих оборотов, зависит от образования и образованности управленца, стремления к развитию и обучению, личностных качеств и способностей, уровня зрелости и ответственности и хорошо развитого набора профессиональных управленческих компетенций.

### **Список использованных источников**

1. Банщикова Т.Н. Профессиональная компетентность как фактор профессиональной успешности // Акмеология. 2007. № 1.
2. Гаджиев Г. Управленческая культура будущего руководителя в образовании // Стандарты и мониторинг в образовании. 2007. № 5.
3. Питер Л.Д. Принцип Питера. Закон Мерфи. М., 1997. С. 94.

---

*Впервые данная статья была опубликована в сборнике материалов IV Международной научно-практической конференции «Теория и практика актуальных исследований» (15 мая 2013 г., Краснодар).*