

Министерство науки и высшего образования РФ
Филиал Федерального государственного бюджетного образовательного
учреждения высшего образования
«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
в г. Тихорецке

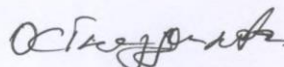
Кафедра экономики и менеджмента

КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА

по дисциплине «Основы государственного и муниципального управления»

Вариант 3

Выполнил студент
гр. 20-ЗГМУ



О.С. Гнездилова

Проверил канд. экон. наук



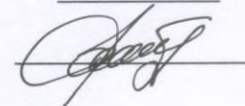
А.В. Алексеев

Дата защиты 03.06.2022

рег.№ 4

Оценка заочно

от 06.06. 2022 г.



г. Тихорецк

2021 – 2022 уч. год

СОДЕРЖАНИЕ

1 Государственное управление как наука: объект, предмет.....	3
2 Методы и инструменты государственного управления.....	14
Список использованных источников.....	24

1 Государственное управление как наука: объект, предмет

Любая научная дисциплина имеет свой объект и предмет изучения. Объект показывает, что изучает данная дисциплина. Объектом исследования теории государственного управления является совокупность общественных отношений (правовых, экономических, социальных, политических, духовно-нравственных, управленческих), которые обеспечивают процесс воспроизводства человека и общества, функционирование и развитие государства и общества, взаимодействие государства и обществ.

Предмет любой научной дисциплины определяется кругом тех основных вопросов и проблем, которые изучаются в ее рамках. Теория государственного управления имеет свой, только ей присущий предмет исследований. Она изучает закономерности организации управления обществом со стороны государства и возникающие во время этого процесса отношения между людьми, определяет методологические приемы, соответствующие специфике объекта исследований, разрабатывает систему и методы активного воздействия на объект управления и определяет способы предвидения и прогнозирования изучаемых процессов. Регистрация и систематизация явлений, раскрытие закономерностей и определение причинных связей между ними для разработки практических выводов и рекомендаций – основная задача любой науки, в том числе и теории государственного управления.

В соответствии с таким методологическим подходом к основным элементам предмета теории государственного управления могут быть отнесены:

- сущность и специфика государственного управления,
- принципы, функции, методы и технологии государственного управления,
- кадровое обеспечение органов государственной власти,

- показатели эффективности государственного управления,
- механизмы правового регулирования, организации и реформирования государственного управления, в том числе в развитых странах,
- методология исследования и совершенствования государственного управления,
- знание теоретических основ государственного управления позволяет понять общественные явления и процессы, увидеть возможные пути решения проблем, возникающих в государстве.

Современное государственное управление – это синтез науки (теории, концепции, принципы) и искусства (опыт и навыки). В государственном управлении не стоит отрицать достижения науки и вновь «изобретать велосипед», используя уже устаревший метод проб и ошибок. Государственное управление необходимо начинать с анализа, отбора и применения на практике знаний, умений и опыта. Хотя существуют политики и администраторы, которые чисто интуитивно выходят надежные результаты, но в основном искусство современного государственного управления – умение выбирать единственно правильное решение и прогнозировать результаты деятельности – приходит с годами, на основе применения достижений науки и практического опыта.

Существует определённая взаимосвязь науки и искусства государственного управления. При этом государственные служащие должны учитывать некоторую ограниченность теории и научных исследований в сфере государственного управления и корректировать свою практику с учетом выводов теории только там, где это уместно.

Наука государственного управления дает лишь общие положения, подходы, принципы и методы воздействия государственных органов на общественные процессы. Искусство государственного управления заключается в использовании накопленного опыта и приобретенных знаний творчески на практике. Государственные служащие должны сами определять,

в каких условиях, при каких обстоятельствах, в какой обстановке применить конкретные научные знания.

Любая наука представляет собой совокупность знаний и непрерывного поиска новых данных о природе и обществе с целью понять и объяснить явления и законы природы, частью которой является сам человек. В новом сложном явлении наука стремится определить его основу, которая обычно бывает гениально проста, открыть закономерности, скрывающиеся в кажущемся хаосе. Главным в теории является не подробное описание исследуемого объекта, а изучение его основных свойств, выявление общих законов, связей для того, чтобы обеспечить принципиальную возможность установления новых знаний.

Во всех сферах человеческой деятельности наука и искусство не исключают, а дополняют друг друга. Весьма поучительно рассуждал о взаимоотношающей связи науки и искусства крупнейший немецкий военный теоретик Карл фон Клаузевиц (кстати, в Отечественную войну 1812 году, служивший в русской армии). В знаменитой книге Клаузевица «О войне» утверждается, что цель науки – знание, цель искусства – умение.

Теория государственного управления не может дать готовые рекомендации для конкретных жизненных ситуаций, и каждый государственный служащий должен принимать решения, основываясь на знаниях собственном опыте и интуиции. При этом любая импровизация опирается на глубокое знание законов, научно обоснованных и понятых человеком методов мастерства. В основе любого вида искусства лежат продуманные обобщения, возникающие в процессе творчества. По-настоящему можно понять произведение искусства, только постигнув законы композиции, законы творчества. Поэтому знание принципов государственного управления делает выбор методов искусства государственного управления более обоснованным и действенным.

Профессиональная подготовка кадров государственного управления является одним из высокорентабельных вложений, поскольку лишь выполнив

эту задачу, мы сможем подняться на уровень высших экономических достижений и преодолеть пропасть нищеты, в которую скатывается страна в последние годы. «В стране, которой хорошо управляют, стыдятся бедности. В стране, которой управляют плохо, стыдятся богатства», — говорил Конфуций две с половиной тысячи лет назад. Поэтому и нам, россиянам, нужно научиться управлять страной хорошо.

Каждая наука для познания своего предмета вырабатывает собственную методологию. Методология (от греческих слов «метод» — путь к чему либо и «логос» — наука, учение) представляет собой теоретическое обоснование используемых в науке средств познания и преобразования окружающей человека действительности. Автор разделяет мнение тех специалистов, которые считают, что методология государственного управления «представляет собой сложную систему категорий, принципов, норм, ценностей, парадигм, теорий и самых методов, которая обеспечивает познавательную и практическую деятельность» [1].

Методология государственного управления как система методов исследования позволяет проникнуть в глубь процессов, протекающих в государстве и муниципальных образованиях, понять их сущность, закономерности развития.

Теория государственного управления тесно связана с такими науками как философия, теория государства и права, конституционное право, административное право, политология, история, психология, социология, экономика, управление персоналом, конфликтология и др. Как отмечает Г. В. Атаманчук, «сужение государственного управления всего лишь до правового явления, к тому же еще исполнительского характера, иначе как скудностью мышления не назовешь» [2].

Методология теории государственного управления представляет собой систему методов, используемых для познания и преобразования практики воздействия государственных органов на общественные отношения. Среди системы методов, применяемых для научного познания практики

государственного и управления, отметим в первую очередь следующие.

В основе методологии изучения государственного управления находится философский подход. Он позволяет исследовать государственное управление с помощью таких категорий, как сущность и явление, количество и качество, форма и содержание, абстрактное и конкретное, объективное и субъективное и др. Великий российский юрист Б. Н. Чичерин считал, что «в исследовании законов человеческого общежития мы без философии не обойдемся» [3].

Продуктивное изучение функционирования и развития системы государственного управления невозможно без диалектик материалистического метода познания. Диалектико-материалистический метод познания распространяется на все без исключения конкретные науки и на все этапы или стадии процесса познания. Ф. Энгельс мечтал, что диалектика и есть не более как наука о всеобщих законах движения, развития природы, человеческого общества и мышления. С помощью диалектико-материалистического метода определяются и теоретически отражаются реальные процессы, которые протекают в системе государственного управления.

Государственное управление рассматривается как в статике, так и в динамике – с точки зрения эволюционного и революционного развития, с позиций внутренних противоречий («противоречивость в самой вещи», «противоречивые силы и тенденции во всяком явлении» – В. Ленин), под углом зрения взаимодействия с окружающей политической, экономической, социальной и иной средой.

Среди противоречий, возникающих в государстве, отметим, прежде всего, противоречие между богатыми и бедными. Разрешение этого противоречия периодически обуславливает необходимость реформирования государственного управления. В свою очередь реформа государственного управления может быть исследована в контексте взаимосвязей, возникающих между государственными служащими и основными социальными группами

российского общества.

Использование диалектико-материалистического метода в исследовании государственного управления дает возможность увидеть необходимость и целесообразность замены устаревающих элементов системы государственного управления.

В теории государственного управления широко используется системный подход, позволяющий наиболее емко и экономично описывать объект исследования. Он требует рассматривать государственное управление как систему, которая имеет свои цели, задачи, функции, структуру и т. Д. Хотя системный подход всегда что-то обрубает, округляет, высекает из изучаемого явления, но в то же время он дает упорядоченное представление о множестве элементов и отношений, существующих в объекте исследования. Системный подход позволяет рассмотреть правовые, организационные, духовно-нравственные, экономические и социальные аспекты государственного управления

Особое внимание следует уделять статистическим и социологическим аспектам исследования государственного управления. Это необходимо делать для того, чтобы не скатиться в изучении государственного управления к состоянию, при котором «мы главным образом интересуемся и оперируем словами, мало заботимся о том, какова действительность»[6].

Данные статистических и социологических исследований позволяют изучать эффективность государственного управления путем измерения его количественных и качественных характеристик, решать многие теоретические и практические вопросы. Например, состояние экономической системы отечественного государства во многом характеризует тот факт, что доля теневой экономики оценивается в 45-47% ВВП России – один из самых высоких показателей в мире [7].

В теории государственного управления невозможно обойтись без сравнительного метода. Он позволяет выявить общее и особенное в развитии отечественной и зарубежной моделей государственного управления.

Исследование реальной модели государственного управления и путей его модернизации необходимо вести, прежде всего, в политико-правовом и политико-экономическом смысле. Дело в том, что представления о целях государства и проектах его модернизации вне контекста политики и политико-экономических отношений невозможны в принципе. Как справедливо отмечает В. Е. Чиркин, использование политологических и политико-экономических элементов позволяет дать подлинное представление о российской конституционной действительности [8].

Методология теории государственного управления подвержена изменениям. Она постоянно обогащается, подчиняясь задачам все более глубокого познания управленческих процессов в государстве, регионах и муниципальных образованиях, которые в свою очередь тоже находятся в постоянном развитии.

Основными критериями эффективности методологии теории государственного управления являются постижение объективной истины и получение положительного результата, основанного на реализации полученного знания. При этом следует отметить, что анализ процессов государственного управления во многом субъективен, ибо теоретик или практик государственного управления осуществляет его с позиций и интересов определенной части общества, например, народа или государственной власти.

Субъектами государственного управления являются физические и юридические лица (организации), которые управляют или участвуют в управлении в качестве субъектов управленческих отношений.

Граждане (россияне, иностранные граждане, лица без гражданства) и общественные объединения могут выступать в качестве участников и, следовательно, субъектов управленческих отношений с государственными органами исполнительной власти, а государственные органы, их структурные подразделения и служащие – как управляющие субъекты в административно-правовых отношениях друг с другом в любых соотношениях, а также в

отношениях с общественными объединениями и гражданами.

Объектами государственного управления могут выступать различные стороны административно-правового статуса граждан и их общественных объединений (действия, бездействие, права, обязанности, ответственность), а также различные стороны деятельности социально-культурных и иных учреждений, предприятий и их объединений (акционерные общества, холдинговые компании, финансово-промышленные группы, естественные монополии, закрытые административно-территориальные образования и др.).

В пределах полномочий, установленных законом, субъекты управления применяют различные средства, имеющиеся в их распоряжении: экономические, политические, идеологические.

С целью ускоренного развития какой-либо отрасли, определенного объекта устанавливаются предпочтения для нее, предоставляются государственные или муниципальные инвестиции [5].

Государство (путем судебного решения) может запретить политическую партию, запретить пропаганду экстремистской идеологии и т. д. Используются различные способы поощрений, разрешений, требований, запретов, за невыполнение может быть установлена ответственность. Этими средствами направляется деятельность людей и их коллективов.

Те или иные органы и должностные лица могут применять только такие средства государственного управления, которые разрешены им законом.

Различные виды органов и должностные лица используют неодинаковые способы государственного управления и каждый из них – те способы и в тех рамках, которые установлены соответствующим правовым актом.

Отрасль государственного управления представляет собой совокупность предприятий, организаций, учреждений однородного социально-экономического или социально-культурного профиля, находящихся в ведении центрального федерального (или субъекта федерации) органа исполнительной власти.

Сфера государственного управления включает в себя деятельность специальных органов исполнительной власти, осуществляющих функциональное межотраслевое регулирование в масштабе всех или, по крайней мере, многих отраслей управления.

Предметом системы государственного управления являются формы и методы воздействия на производственную, социальную и духовную деятельность людей, связанных между собой общностью политической и экономической систем.

Производство – основа человеческой жизни. Оно включает процессы взаимодействия человека с природой (труд) и совокупность возникающих при этом отношений.

Человек трудится осознанно, производит и воспроизводит необходимые ему средства существования. Побуждаемые всевозрастающими потребностями, люди расширяют сферу трудовой деятельности, накапливают опыт, развивают способность к труду, используя более совершенные средства производства [5].

В процессе трудовой деятельности они вступают в технико-производственные и общественно-производственные отношения.

Технико-производственные отношения определяются технологией и организацией производства.

Общественно-производственные отношения устанавливаются в зависимости от воли сообщества в целом, а не каждого участника производства в отдельности. Эта воля может проявляться стихийно, т.е. как результат взаимодействия, перекрещивания сил, случайных актов, или осознанно – путем делегирования участниками производства своих полномочий специальным представителям.

Общественные отношения не исчерпываются отношениями непосредственно в производстве, которые являются самой важной, но все же только одной из их сторон. Они включают использование результатов производства, т.е. отношения в сфере распределения продуктов, обмена ими и

в значительной степени в области их потребления.

Производство, распределение, обмен и потребление тесно переплетаются между собой и составляют единый процесс воспроизводства материальных и духовных благ.

Государственное управление воздействует на все стороны воспроизводства и сферы деятельности. В производственных отношениях оно во главу угла ставит формы собственности, регулируя их таким образом, чтобы все субъекты хозяйствования находились в равных условиях.

В сфере отношений распределения не допускается чрезмерная монополия за счет отдельными лицами или группами лиц решающих средств производства, так как это приводит к поляризации богатства и бедности, подавлению личности.

Удовлетворение общественных потребностей в сферах производства и потребления обуславливает необходимость обобществления национального богатства и функционирования государственных (муниципальных) предприятий, учреждений.

Обобществлению (огосударствлению) подвергаются природные, материальные, финансовые ресурсы. При этом под особый контроль государство берет производство и потребление общественных благ общественным благам относятся такие, которые, будучи потреблены одним человеком или группой, остаются доступными для потребления другими. Наряду с государственным сектором функционируют частные, корпоративные предприятия.

В результате формируется смешанная экономика, характеризующаяся соотношением различных форм хозяйствования и собственности.

Непосредственно государственное управление выражается в практической деятельности по реализации политики государства, обеспечению его интересов. При этом выполняются функции организации, координации, анализа, контроля и др. Достижения информатики и вычислительной техники предоставляют возможность для прогнозирования в

национальном и международном масштабах, оперативного реагирования на изменение рыночной конъюнктуры и принятия правильных решений.

Система государственного управления как научная дисциплина опирается на соответствующие закономерности, принципы, правила, методы управления, приемы, способы решения управленческих задач, которые составляют основу методологии системы государственного управления [6].

Объективные законы общественного развития не зависят от сознания и воли людей, действуют независимо от того, сформулированы они наукой или нет. Но объективность не означает их фатальности, а люди не бессильны перед ними. Законы могут проявляться в одних условиях стихийно, а в других – через сознательно организованную деятельность. Если закон непознан и неясен, то люди ему следуют интуитивно, на ощупь, ценой проб и ошибок. Познанные законы они используют в своих интересах.

Деятельность определяется не только закономерностью, но и субъективным фактором – сознанием человека, что обуславливает возможность воздействия на его поведение через систему государственного управления. Государство имеет на это право и оно на основе конституции.

Таким образом, система управления формируется как совокупность множества ее элементов, образующих целостное единство. Условием нормального функционирования данной системы служит равновесие на любом этапе ее развития и уровне иерархии. Без этого утрачивается сама системность.

2 Методы и инструменты государственного управления

Одной из важнейших категорий, характеризующих государственное управление как объект анализа со стороны науки административного права, наряду с категорией формы государственного управления, является теоретическая категория метода государственного управления.

В общепринятом понимании метод означает способ, прием практического осуществления чего-либо. Применительно к государственному управлению под ним понимается способ, прием, средство практической реализации задач и функций исполнительной власти в деятельности исполнительных органов (должностных лиц) на основе закрепленной за ними компетенции, в установленных границах и в соответствующей форме.

Прежде чем перейти к изучению методов государственного управления следует произвести анализ понятия «метод» в общей теории права. Так, в качестве метода принято понимать различные способы и приемы, с помощью которых осуществляется регулирование теми или иными отношениями в обществе. Метод регулирования присущ не только самостоятельным правовым отраслям, но и различным обособленным явлениям и процессам.

Особенности методов государственного управления:

- их реализация происходит в рамках управленческой деятельности, имеют органическую взаимосвязь с имеющим целевое назначение определенным видом управленческой деятельности,
- выражают особенности того, как воздействует управленческий субъект на объект управления,
- характеризуются в качестве средства, направленного на реализацию субъектом управления принадлежащих ему по закону полномочий, распространяются на конкретный объект управления,
- имеют определенное отношение к состоянию (характеристике) объекта, на который оказывается управленческое воздействие, служат в

качестве оптимального способа по достижению различных целей управления в сложившихся условиях,

– должны сопровождаться правовым опосредованным, обладают временной и территориальной привязкой.

Стоит отметить, что «методы государственного управления» граничат с таким понятием как «формы государственного управления». Это связано с тем, что метод определенным образом

выражается в форме, например, законодательное закрепление административной ответственности (форма управления) делает возможным ее применение (метод государственного управления).

Сущностное значение метода управления состоит в непосредственном изъятии воли субъектом управления по отношению к остальным участникам управления, а также в характере такого волеизъявления. Важным является выбор используемого метода государственно управления. Он зависит от множества показателей, например, полномочий и компетенции органов управления, целей и функций, которые поставлены перед государственным управлением, специфики управленческого объекта и т.д.

Все методы государственного управления можно разделить на обособленные группы в зависимости от того или иного критерия.

В зависимости от формы закрепления (выражения) методы могут быть: административно-правовыми, административно-организационными.

В зависимости от содержания методы рассматриваются в качестве: обязывающих, управомочивающих, запрещающих, поощряющих.

В зависимости от юридических свойств выделяют: нормативные методы, индивидуальные методы.

В зависимости от способа регулирования методы могут быть: императивными, поручительными, рекомендательными. Административная наука выделяет определенные методы, относящиеся к государственному регулированию. К ним относятся методы убеждения, принуждения и поощрения. В качестве дополнительных выступают также надзор,

руководство, регулирование, координация, субординация и пр.

Метод убеждения состоит в различных разъяснительных, организационных, воспитательных средствах, которые направлены на формирование у подчиненных воли (разъяснение, пропаганда, обмен опытом и т.д.пр.

Метод принуждения является одним из видов государственного принуждения и применяется для того, чтобы предупредить и пресечь различные административные проступки, а также с целью обеспечить привлечение к ответственности виновного,

Метод поощрения связан с воздействием на волю субъектов через их интересы, путем их поощрения.

Методы государственного управления органически связаны с целевым назначением этого вида государственной деятельности как особого варианта практической реализации единой государственной власти. Осуществление исполнительной власти (государственное управление) реализуется органами исполнительной власти и их должностными лицами посредством определенных административным правом конкретных методов исполнительно-распорядительной деятельности (административно-правовых методов государственного управления).

Характерные черты методов:

- выражают связь субъекта или объекта,
- обеспечивает достижение целей определённым способом воздействия,
- обладает определённой организационной формой (приказ, правило поведения),
- обладает временной характеристикой (краткие и долгосрочные).

В научной литературе государственного и муниципального управления дается классификация методов государственного управления.

Во-первых, наиболее радикальным приемом управления является открытое насилие и применение карательно – силовых средств. Когда-то на

начальных этапах политической истории человечества этот метод был одним из доминирующих. Например, этот метод активно использовался в восточных деспотиях, захватывающих новые территории и вплоть до полного уничтожения притеснявших при помощи грубой силы их население. На современном же этапе инструменты насилия преобладали в основном в тоталитарных государствах, как, к примеру, в фашистской Германии и СССР в 30-е годы или в Кампучии в 70-е годы нынешнего века.

Во-вторых, возможно такое применение принудительной мобилизации и административной регламентации населения, когда органы государства обходятся и без регулярного насилия и открытого террора. При этом в качестве опоры используется вполне реальная угроза использования административных санкций со стороны государства (например, в ряде арабских и африканских авторитарных режимов, а при определенных кризисных ситуациях и в условиях переходных обществ становящейся демократии) [5].

В-третьих, одним из главных методов современного государственного управления выступает правовое регулирование на базе законодательных норм и судебно-арбитражной системы. Конечно же, данные методы используются прежде всего в правовых государствах, где норма закона становится основным регулятором жизни граждан. В-четвертых, эффективным методом управления в условиях стабильного общества является систематическое социально-политическое маневрирование, включающее в себя инструменты компромиссов между правящей и оппозиционными группировками, уступки и повороты в социальной и экономической политике, связанные с перегруппировкой сил и перераспределением ресурсов. Например, в случае, если консервативная модель политики правительства не дает ожидаемых результатов, то последнее может усилить социальные программы и перебросить на их осуществление определенные ресурсы.

И, наконец, пятым основным средством управления можно назвать идейно-политическое манипулирование, действующее в «мягких» формах на

механизмы сознания и установки поведения граждан, то есть, прежде всего, на «голову» людей, в отличие от грубой силы, действующей на их «тело». На ранних этапах государственного развития подобную роль инструмента идейно-политического и морального воздействия на массы выполняла религиозная проповедь. Сегодня же на первый план выдвигаются средства идейно-политического и социально-психологического манипулирования со стороны «масс-медиа» [9].

Средства телекоммуникаций и массовой информации (СМИ) в конце XX века стали приоритетными и эффективными инструментами манипулирования народными массами, играя в особенности заметную роль в структуре демократических режимов Запада (одним из методов манипулирования общественным сознанием в России являются, например, рейтинги политических лидеров и общественно-политических организаций).

Конечно, не следует забывать о том, что в структуре средств и методов практически каждого государства имеется весь арсенал упомянутых выше инструментов в той или иной пропорции и комбинации, которые используются в зависимости от конкретной ситуации (кризис, война и так далее), типа режима и фазы его становления, воспроизводства или трансформации. В любом случае методы государственного управления подвергаются пересмотру, модернизируются, изменяются. Усложнение социально-экономических и политических отношений в период проведения в стране кардинальных реформ повышает необходимость использования всей совокупности ресурсов, обеспечивающих модернизацию политико-управленческой деятельности.

Также следует отметить, что метод управления всегда непосредственно выражает принадлежащие государству и его исполнительному аппарату полномочия юридически властного характера. Для методов управления характерна правовая форма их непосредственного практического выражения. Свое наиболее осязаемое проявление они получают в правовых актах управления. Выбор конкретных методов государственного управления

находится в прямой зависимости не только от особенностей организационно-правового статуса субъектов исполнительной власти, но прежде всего – от особенностей объекта управления (например, от формы собственности, от его индивидуального или коллективного характера и т.п.).

Основными методами государственного управления являются системный анализ, синтез, аналогия, сравнение, наблюдение, эксперимент. В процессе анализа исследуемое явление расчленяется на составные части, что позволяет вскрыть существенное в нем. Синтез соединяет родственные элементы, воссоздает из частей целое, позволяет видеть, в каких формах проявляется существенное.

Система государственного управления первостепенное значение придает социологическому анализу общественных явлений, функционирования социальных систем, поведения людей. Социологические исследования являются необходимым звеном в принятии управленческих решений, так как дают представления о социальной структуре общества, его состоянии в различных измерениях, мотивах к труду.

В социологическом исследовании на основе наблюдений, опросов, анализа документов устанавливаются факты; для обеспечения достоверности они перепроверяются контрольными наблюдениями, сочетанием разных способов сбора информации. При применении выборочного обследования информация должна быть достаточно представительной, чтобы правильно определить тенденции, относящиеся ко всей совокупности. Обработка данных завершается их классификацией, выявлением закономерностей.

В процессе анализа и синтеза широко используются математические и статистические методы. Чем выше уровень обобщения, тем важнее всесторонний учет количественных величин общественных отношений.

В системном исследовании акцент делается на выявлении многообразия связей и отношений, имеющих внутри объекта и в его взаимоотношениях с внешним окружением, средой. Элементы системы рассматриваются с учетом их места и функций внутри целого. Свойства

объекта как целостной системы определяются свойствами не только отдельных элементов, но и всей его структуры [6]. Строение и поведение системы характеризуются иерархичностью, многоуровневостью, отдельные уровни системы обуславливают определенные аспекты ее поведения. Любая система может выступать как элемент системы более высокого порядка, а ее элементы – как системы более низкого порядка. Целостное функционирование системы становится результатом взаимодействия всех ее элементов и подсистем разных уровней иерархии.

Иерархическое строение и функционирование систем обуславливает необходимость координации низших уровней системы со стороны ее высшего уровня управления. В то же время деятельность подсистем высшего уровня определяется результатами функционирования всех остальных подсистем. В государственном управлении общество, его структурные сферы, части, регионы, предприятия рассматриваются в качестве сложной системы с множеством уровней иерархии. Каждый уровень является открытой системой, имеет входные и выходные каналы, взаимодействует с внешней средой.

Иерархически взаимодействующие подсистемы устойчивы к сохранению своих состояний в условиях воздействия внешних факторов, но не обладают способностью к полной самоорганизации, а потому нуждаются в постоянном совершенствовании. Возможности самоорганизации увеличиваются по мере развития кибернетики – науки об общих закономерностях управления.

При изучении конкретных вопросов управления применяется ситуационный подход, проявляющийся в приложении научных выводов к конкретным условиям. При выборе ситуации определяются цель и пути ее достижения, разрабатываются альтернативные комбинации и решения.

Для проверки эффективности методов управления предприятиями, отраслями, народно-хозяйственными комплексами и территориями широко применяются эксперименты.

Критерием истины выступает общественная практика, которая определяет верность или ложность теоретических построений, моделей, программ. Постоянное взаимодействие, сочетание теории и практики обеспечивают повышение объективности знаний и продвигают общество вперед [7].

Таким образом, под методами государственного управления понимаются определенные правом конкретные приемы и способы деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц, осуществленные в рамках их компетенции и вызывающие юридические последствия. Выбор конкретных методов государственного управления определяется задачами, стоящими перед органом исполнительной власти или должностным лицом, а также их компетенцией [4].

Инструменты государственного управления

Любая управленческая деятельность осуществляется по логической схеме: осознание целей и задач управления – выбор метода управления – разработка и реализация инструментов управления. Под инструментами управления понимают средства практической реализации управленческого решения. Понятие «инструменты государственного управления» не получило должного раскрытия и рефлексии в науке государственного управления, поэтому отсутствует признанная классификация.

В качестве критериев классификации выделяют:

– уровень инструмента государственного управления в иерархии системы управления – это инструменты, применяемые на международном уровне, на федеральном уровне, на региональном уровне, инструменты отраслевого управления и пр.,

– документальные формы инструментов государственного управления – это законодательные акты; постановления, регламенты, решения государственных органов; государственные концепции, программы, проекты; государственные бюджеты; государственные стандарты, сертификаты качества, лицензии; государственные свидетельства; государственные

дипломы и др.,

– характер и объем воздействия инструментов государственного управления – экономические инструменты (налоги, государственные тарифы оплаты труда, ставка рефинансирования ЦБ РФ, внутренние и внешние займы и т. п.), организационные инструменты (создание, реорганизация или реструктуризация государственных органов; назначение, перемещение, освобождение от занимаемой должности на государственной службе и пр.), политические инструменты (выборные технологии, опросы общественных мнений и др.) [4].

Выделяют 2 подгруппы инструментов управления: общие (универсальные) и локальные. Общие инструменты управления – это существующие, закрепленные в правовых актах нормы и правила управленческой деятельности; имеют форму законов, уставов, инструкций, ограничений и т.д. Локальные – носят частный характер, подкрепляя выполнение более значимого управленческого решения, и могут иметь форму постановлений, приказов, распоряжений, сделок, контрактов, совещаний и т.п. По отношению к управленческому решению инструменты вторичны; в зависимости от контекста могут рассматриваться как самостоятельные управляющие воздействия, используемые для выполнения других управленческих решений.

Инструменты государственного управления могут быть макроэкономическими и микроэкономическими [10].

Макроэкономическое управление – управление народным хозяйством страны, отдельными сферами общественной жизни, как на федеральном, так и на региональном уровнях. Инструменты госуправления: правовые – законодательство РФ; госбюджеты, федеральные и региональные целевые программы, стратегии развития и социально-экономические прогнозы и мн. др.

Микроэкономический уровень включает в себя управление предприятиями, организациями и учреждениями социальной сферы,

структуры малого и среднего бизнеса. Инструменты этого уровня – документальные: уставы, лицензии; денежные: наличные и безналичные деньги, ценные бумаги, уровень оплаты труда работников и т.д.

Инструменты прямого экономического принуждения. Это инструменты (механизмы), которые вступают в действие при нарушении, либо несоблюдении экологических нормативов, норм и стандартов субъектами природопользования. Главным рычагом экономического принуждения при этом являются административные штрафы, которые предъявляются как юридическим, так и физическим лицам.

Порядок применения механизмов прямого экономического принуждения определен законодательно Кодексом об административных правонарушениях.

Инструменты косвенного экономического принуждения. Среди инструментов экономического принуждения основное место занимают платежи и налоги за загрязнение и использование природных ресурсов. Они представляют собой косвенные рычаги воздействия и выражаются в установлении платы за выбросы или сбросы, а также за владение, пользование и другие законные действия с природными ресурсами [10].

Итак, инструменты управления – это способы и средства поддержания, подкрепления, обеспечения, практической реализации управляющих воздействий, управленческих решений. Таким образом, к инструментам управления следует относить все то, что применяется для управления процессами достижения цели, решения проблемы, воплощения в жизнь намеченных воздействий на объект управления со стороны субъекта управления. Посредством инструментов собственно и реализуется управление.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Бондаря Н.С. Местное самоуправление: учебник для академического бакалавриата. – М.: Юрайт, 2021. – 386 с.
- 2 Васильева В.М. Государственная политика и управление: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. – М.: Юрайт, 2021. – 441 с.
- 3 Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: учебник для академического бакалавриата. – М.: Юрайт, 2021. – 453 с.
- 4 Горный М.Б. Муниципальная политика и местное самоуправление в России: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. – 2-е изд., пер. и доп. – М.: Юрайт, 2021. – 361 с.
- 5 Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления в 2 т.: учебник для академического бакалавриата. – 3-е изд., пер. и доп. – Т. 1. – М.: Юрайт, 2022. – 301 с.
- 6 Осейчук В.И. Теория государственного управления: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. – М.: Юрайт, 2021. – 342 с.
- 7 Прокофьева С.Е. Государственное и муниципальное управление в 2 ч. Часть 1. Государственное управление: учебник и практикум для академического бакалавриата. – М.: Юрайт, 2022. – 276 с.
- 8 Прокофьева С.Е. Государственное и муниципальное управление в 2 ч. Часть 2. Муниципальное управление: учебник и практикум для академического бакалавриата. – М.: Юрайт, 2022. – 194 с.
- 9 Пруеля Н.А. Основы государственного и муниципального управления (public administration): учебник и практикум для академического бакалавриата. – М.: Юрайт, 2021. – 340 с.
- 10 Туганов Ю.Н. Государственная и муниципальная служба: учебник для академического бакалавриата. – 3-е изд., пер. и доп. – М.: Юрайт, 2021. – 286 с.