

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

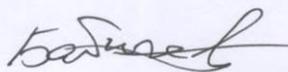
Кафедра экономики и менеджмента

КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА

по дисциплине «Основы государственного и муниципального управления»

Вариант 2

Выполнил студент
гр. 20-ЗГМУ



Г.В. Бабичев

Проверил канд. экон. наук



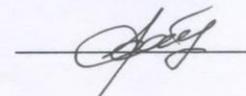
А.В. Алексеев

Дата защиты 03.06.2022

рег.№ 2

Оценка удов.

от 06.06. 2022 г.



г. Тихорецк
2021 – 2022 уч. год

СОДЕРЖАНИЕ

1 Основные научные школы государственного управления.....	3
2 Методология исследования и организации государственного и муниципального управления.....	17
Список использованных источников.....	25

1 Основные научные школы государственного управления

Определенные подходы к управлению государственным аппаратом возникают вместе с появлением первых государственных образований. В древнем Китае, Египте, Греции, Риме существовал интересный и самобытный опыт организации государства, было понимание его места и роли в регулировании социальных процессов. Однако, во-первых, практически все концепции были связаны не столько с административным, сколько с политическим управлением, где в центре исследований была деятельность политических институтов; во-вторых, эти знания носили не столько научный, сколько бытовой характер и были простым обобщением имеющегося опыта. Тем не менее, зачастую уровень понимания государственно-управленческих процессов может служить примером и для наших современников.

Необходимо в связи с этим отметить, что качество, уровень управляемости в обществе носят постоянный характер. Меняется степень сложности общества как объекта государственного управления и в связи с этим растет, и усложняется объем и характер наших знаний. Коэффициент качества управления в целом остается прежним. Таким образом, если на одном уровне развития общества для построения эффективной системы государственного управления были достаточны житейская сметка, опыт и здравый смысл, то сейчас, чтобы решить ту же проблему, необходимо научно-теоретическое обеспечение государственно-управленческой деятельности [2].

По существу, первое научное (т.е. использующее научные методы сбора и анализа информации) направление в административной науке возникло в Австрии и Германии в XVII в., где в университетах читали курс «камеральных» или «камералистических» наук. Kameralien в переводе с немецкого означает «наука государственного управления», а само слово

происходит от позднелатинского «camera», т.к. при абсолютистском режиме в Пруссии начиная с XVIII в. управление обычно осуществлялось в коллегиальной форме. Такая форма управления уравнивала централизацию власти.

Наиболее известным среди ученых-камералистов является Лоренц фон Штейн (1815–1890). Выходец из Дании, Штейн преподавал в университете в Киле. Его основная работа «Die Verwaltungslehre» («Теория государственного управления» в 8 томах) опубликована в Штутгарте в 1866–1884гг. Штейн и его последователи, очевидно, не ограничивались только теорией государственного управления; на основе их предложений были осуществлены важные преобразования в организации министерств, заменивших коллегиальные учреждения, в деле набора и подготовки служащих и организации управленческого аппарата. Целью науки государственного управления, согласно Штейну, является «осуществление принципов социального управления в самом высоком смысле слова» [4].

С конца XIX в. камеральные науки в странах, где они зародились, вступили в пору относительного упадка, т.к. камеральные науки оказались отчасти поглощены политической наукой в эпоху ее возрождения. С другой стороны, немецкие и французские авторы полагали, что административное право должно иметь первенство перед наукой государственного управления.

В конце XVIII и почти на всем протяжении XIX столетия появилось множество интересных работ, посвященных вопросам управления. Самое громкое имя этой эпохи – Александр Франсуа Вивьен. Его «Очерки об администрации» (первое издание – 1845 г., второе – 1850 г.) представляют собой первую серьезную работу в области науки государственного управления, построенную по единому плану и на собственной концептуальной основе. Практические результаты работ Вивьена были крайне плодотворными, несмотря на политическую нестабильность того времени. Были созданы специализированные министерства, разработан закон о государственных служащих и процедура их набора, проведена

деконцентрация аппарата, открыта в 1848г. Школа администрации [7].

В. Вильсон, Ф. Гуднау, М. Вебер оказали значительное воздействие на развитие теории государственного управления. Прежде всего они очертили круг наиболее существенных тем, которые составили основу предмета теории государственного управления и его изучения на долгие годы вперед. В их работах были разработаны следующие основополагающие идеи:

- изучение государственного управления с научных позиций является центральной задачей для реформирования государства,
- государственный аппарат должен состоять из специально подготовленных, профессиональных служащих и быть вне политики,
- организационная иерархия – необходимое условие управленческой эффективности.

Упомянутые выше авторы подходили к предмету изучения государственного управления, отталкиваясь от эффективности как его конечной цели и абстрагируясь от нормативных, т.е. ценностных аспектов в деятельности чиновников. Они ратовали за сильное государство с мощным административным аппаратом, задача которого в точном и минимальном по затратам выполнении публично сформулированных целей. Подотчетность понималась как лояльность служащих своим политическим начальникам, регулярно избираемых населением. Соответственно, гражданская служба должна быть изолирована от социальных конфликтов для предотвращения подчинения ее политическим партиям или воздействия на нее групп интересов. Социальную представительность и независимость такого чиновничества должен был гарантировать заложенный в основу его комплектования принцип заслуг. Такой подход держал в поле зрения качество государственного управления, игнорируя его властный потенциал. Формула решения проблемы разграничения политики и управления звучала так: «Пусть менеджеры управляют, а политики правят» [5].

Свое дальнейшее развитие эти идеи получили в трудах классической школы и школы человеческих отношений, представлявших направление

«научный менеджмент», которое преобладало в первой трети XX в., когда исследования по теории управления переживали бурный рост. В этот период, в 1916 г. в Вашингтоне Роберт Брукингс учредил первый Институт исследований государственного управления (Institute of Government Research). Целью этой исследовательской организации стала выработка системного аналитического подхода к деятельности правительства. Аналогичные исследовательские центры стали появляться в 1920 – 1930-е гг. в Европе.

Для «научного менеджмента» организация и контроль стали основной проблемой государственного управления. Научный менеджмент постулировал, что эффективной производственной системой являлась та, в которой менеджеры контролировали производство во всех его частностях посредством иерархических структур руководства. Согласно научному менеджменту производственная и административная системы создавались и управлялись специалистами, которые работали в отделах, ответственных за кадры, бухгалтерский учет, контроль, производство, технологии, проектирование и заказы [5].

Для «научного менеджмента» индустриальная сфера была основным источником осознания главных составляющих модели эффективного государственного управления. К ним относили четкое распределение ролей и обязанностей, централизованное рассмотрение бюджета, централизованные закупки, программирование работы, системы отчета и методы анализа. Разделение труда, степень контроля, структурная иерархия и последовательность исполнения приказа, система отчетности, внутриведомственная организация, разработка должностных инструкций стали основными проблемами для ученых в области государственного управления.

Классическая школа (А. Файоль, Л. Уайт, Л. Гулик) базировалась на идеях научного менеджмента и утверждала, что система государственного управления – это регламентированная иерархическая организация линейно-

функционального типа с четким определением функции каждой должностной категории. Функциональный подход к исследованию управления был широко представлен не только в науке. Эта модель рассматривалась как наиболее эффективная и в практической деятельности государственных организаций в условиях стабильной социальной среды и однотипных управленческих задач и ситуаций. Теоретики «классической школы» считали, что подготовка государственных служащих и менеджеров коммерческих предприятий должна быть однотипной [2].

К основным достоинствам классической модели следует отнести: быстрое принятие решений; стабильность и самовоспроизводство системы; долгосрочную мотивацию государственных служащих за счет пожизненного найма; возможность реализации непопулярных политических решений благодаря системе назначений, независимой от политиков.

Недостатки классической модели государственного управления можно разделить на проблемы бюрократии, политического контроля, лидерства и «единственно верного решения». Первая из проблем бюрократии в классической модели связана с тем, что бюрократия обладает монополией на предоставление государственных услуг, и как следствие страдает от X-неэффективности. В отсутствие стимула сокращать издержки при производстве государственных услуг (X-неэффективность), стоимость любого производства с участием государства увеличивается.

Вторая проблема бюрократии описана законом С. Паркинсона и заключается в том, что «число государственных служащих неумолимо растет независимо от объема работы – и даже если таковой нет вовсе», поскольку «чиновник множит подчиненных, но не соперников; чиновники работают друг на друга». Третья проблема бюрократии – это вертикальная подотчетность или отсутствие общественного контроля. Вертикальная подотчетность вступает в конфликт с демократическими политическими принципами. Кроме того, вертикальная подотчетность ведет к постоянному разрастанию систем контроля (и их удорожанию соответственно). Системы

внутреннего контроля бесполезны в борьбе с проявлениями системной коррупции, поскольку, как часть системы государственной службы, сами оказываются подвержены коррупции. По этой причине классическая модель государственного управления (или организации закрытого типа) не рекомендуется развивающимся странам.

Четвертая проблема бюрократии – это оппортунистическое поведение. Действуя рационально и максимизируя собственную полезность, бюрократия не имеет стимулов реализовать общественные интересы, зато – в отсутствии общественного контроля – может подменять общественные интересы частными.

Пятая проблема бюрократии заключается в чересчур буквальном применении принципов Вебера. Профессионализация государственной службы, рост технических знаний и засекречивание информации приводит к быстро растущей информационной асимметрии. Принцип иерархии ведет к бесконечному количеству уровней, рангов и чинов, останавливающих продвижение по государственной службе [1]. Пожизненный найм оборачивается невозможностью уволить служащего, даже за вопиющую некомпетентность. Продвижение по службе по выслуге лет означает отток молодых кадров. Автономные от экономики системы компенсации приводят к невозможности конкурировать с частным сектором, а также непомерному росту государственных расходов на индексацию пенсионных выплат чиновникам.

В целом, классическая модель государственного управления хорошо работает в стабильной внешней среде. И, безусловно, эта модель государственного управления при всех ее недостатках лучше, чем государственное управление, основанное на патронаже. Однако, классическая модель не способна гибко реагировать на внешние изменения, будь то изменение спроса на государственные услуги или глобальный терроризм. Классическая модель государственного управления склонна к экспоненциальному росту, и в конечном итоге становится слишком большой

и дорогой для эффективного управления. Реформирование классической модели государственного управления при сохранении базовых принципов не приносит ожидаемых результатов [1].

Школа человеческих отношений, или неоклассическая (М. Фоллет, А. Маслоу, Э. Мэйо, У. Мэрфи), возникла в 1930-е гг. как реакция на недостатки классического подхода, в ответ на его неспособность осознать человеческие отношения как основной элемент эффективной организации. Главное внимание уделялось анализу психологических факторов, вызывающих удовлетворенность работников своим трудом. Приверженцы этой школы в ряде экспериментов добились повышения производительности труда за счет улучшения психологического климата и усиления мотивации. Методы школы человеческих отношений в отличие от оперативного и стратегического управления пригодны прежде всего в управлении персоналом [5].

Дальнейшие исследования показали, что хорошие отношения между служащими не ведут автоматически к увеличению производительности к увеличению производительности труда административных организаций и что мотивация, ориентирующая сотрудников на достижение высоких результатов, имеет более важное значение, чем простая удовлетворенность работой. В рамках движения за человеческие отношения были разработаны различные мотивационные модели, которые используются в теории административно-государственного управления.

Особое значение имеют исследования, описывающие фактическое поведение отдельных лиц и групп в процессе выработки и принятия административно-государственных решений. Методы, разработанные школой человеческих отношений, эффективны лишь в достаточно узкой сфере государственного администрирования – управлении персоналом, когда особенно важно личное и конкретное воздействие на сотрудников для своевременного принятия решений и успешной реализации намеченных планов [7]. Мэйо, считающийся основателем школы человеческих

отношений, выявил влияние социальных условий на мотивацию работников, проведя Хоторнский эксперимент. В ходе эксперимента Мэйо сформулировал то, что позже стало основными идеями школы. Во-первых, рабочий коллектив – это особая социальная группа, социальные нормы которой влияют на производительность труда членов. Во-вторых, социальные стимулы важнее экономических. В-третьих, групповые факторы важнее личностных. В-четвертых, для работников мнение неформальных лидеров гораздо важнее, чем мнение формальных [1].

После Второй мировой войны начали развиваться идеи, которые подорвали господствующие до этого подходы научного менеджмента к государственному управлению. Утверждалось, что политическая власть, а не административная эффективность является приоритетной для управленческой практики. Доказывалось, что государственное управление базируется на взаимоотношениях между административным аппаратом и политическими акторами, включенными в процессы функционирования демократических процедур. Данный период, продолжавшийся до конца 1960-х гг. и названный периодом критической самооценки, представлен теоретическими работами Г. Саймона, Ч. Линдблома, Г. Аллисона [5].

Герберт Саймон в своей основополагающей работе «Administrative Behavior» методологически обосновал идею решающей роли процесса принятия решений в государственной администрации по сравнению с поиском наилучшей организационной структуры, что считалось наиболее значимым ранее. Саймон Г. предложил модель «управленческого человека», вынужденно упрощающего ситуацию в процессе принятия решения. Возникает ситуация «ограниченной рациональности», а задача администрации заключается в создании организационных условий, способных рационализировать процесс принятия индивидуального решения.

Позднее Чарльз Линдблом в статье «Наука «доведение-дел-кое-как-до-конца» (1959 г.), подверг критике рациональные модели принятия решений в управлении. Вместо этого он рассматривал процесс разработки стратегии в

зависимости от частных решений, которые должны быть приняты в согласованности с краткосрочными политическими факторами. Идеи Линдблома в дальнейшем получили свое развитие в работах Г. Аллисона, попытавшегося создать инструменты концептуального анализа процесса созревания и разрешения острого межгосударственного конфликта (кубинский ракетный кризис между США и СССР 1962 г.) на примере деятельности военных и дипломатических структур этих двух государств.

В ставшей классической работе Грэма Аллисона «Сущность решения» показаны модели, являющиеся примером использования ситуационного анализа при изучении государственных решений. Он исследовал три альтернативные модели, объясняющие характер процесса принятия решений во время кризиса, убедительно демонстрируя многообразие взаимодействия политических и административных механизмов формирования государственной стратегии, создающее разрыв между внешними и латентными институтами государственного управления.

На сегодняшний день сформировались две научные школы, предлагающие свои ответы на злободневные вопросы претворения программных решений в жизнь. Первая – школа программного выполнения – исходит из предположения, что проблемы выполнения программы могут быть упрощены и даже устранены путем тщательного и эксплицитного предпрограммирования соответствующих процедур взаимодействия участников программы. Вторая – школа адаптивного выполнения – предполагает, что применение программных решений может быть усовершенствовано путем адаптации первоначальных планов в соответствии с новыми обстоятельствами и решениями. Таким образом, эти два подхода по-разному диагностируют причины проблем выполнения программ и предлагают различные рекомендации.

Программное выполнение призывает к ясности, точности, исчерпывающей полноте исходных спецификаций программного решения или плана. Такая детальная определенность, как предполагается, может быть

достигнута до окончательного решения по программным альтернативам. Когда решение принято, процедуры выполнения программы вступают в силу и соблюдаются строго по действующим правилам.

Проблемы с выполнением возникают в том случае, если конкурирующие государственные ведомства обладают пересекающимися сферами ответственности, что является скорее нормой в большинстве областей государственного управления. В этом случае бывает трудно найти тех управленцев, кто готов взять на себя всю полноту ответственности за выполнение программы. Школа программного выполнения предлагает в качестве рецепта два стандартных совета: ясное определение границ полномочий (полномочия должны быть симметричны ответственности) и минимизацию числа участников программного процесса.

С точки зрения сторонников программного выполнения, какие бы сложности ни возникали в связи с неясностью целей, пересечением границ ответственности или участием заинтересованных групп, они лишь усугубляют фундаментальную проблему сопротивления и некомпетентности исполнителей низового звена.

Школа адаптивного выполнения предлагает иной диагноз и иные рецепты: проблемы выполнения возникают из-за чрезмерной спецификации и жесткой заданности целей, неспособности вовлечь значимых стейкхолдеров в процесс принятия решений и чрезмерного контроля над исполнителями. Идеалом адаптивного выполнения является процесс, обеспечивающий возможности модификации, пересмотра и обновления осуществляемой программы, т.е. ее адаптации в соответствии с реально складывающимися взаимоотношениями между данной программой и ее институциональной средой. Результаты такого процесса не являются ни автоматическими, ни гарантированными, и все это напоминает скорее слабоуправляемый процесс обучения, нежели предсказуемую строгую процедуру.

В противоположность специфицированным планам программного

выполнения школа адаптивного выполнения стремится лишь к общему, возможно нечеткому и даже неформальному согласию в отношении целей: если нет согласия в целях, то достаточно согласия в отношении средств. Как убедительно показал еще Ч. Линдблом, люди с различными ценностями способны прийти к согласию в отношении средств, либо допускающих широкую трактовку общих задач, но только не в отношении четких и детализированных целей.

Более того, неопределенность в целях оставляет участникам возможность соглашения в отношении поправок и изменений к решениям, касающихся сроков, масштабов и источников финансирования, последовательности программных мероприятий. Подход с позиций адаптивного выполнения ориентирован на установление приемлемых правил подготовки и осуществления программ, позволяющих их множественным участникам вести между собой торг и заключать соглашения, достигая баланса интересов государственных, коммерческих и некоммерческих организаций в процессе выполнения программ [6].

В России до 1917 г. существовала школа административного права, которая исследовала проблемы государственного управления.

После окончания гражданской войны руководством страны была поставлена задача перестройки государственного аппарата на научной основе. Так как дореволюционная наука административного права не могла обеспечить этот процесс необходимыми научными знаниями, то возникла потребность в развитии науки управления. Для этого был создан ряд НИО (научно исследовательских организаций): например, Центральный институт труда (Гастев А.К.); Центральная лаборатория по изучению труда (Бехтеров В.М.) и т.д. [3].

После Первой конференции под флагом НОТ (научная организация труда) начался период быстрого развития отечественной теории управления. Вокруг таких ученых как Гастев, Витке, Размирович, Бурдянский, Ерманский стали формироваться первые научные школы.

Отечественные ученые в отличие от западных изучали не только технику, трудовой процесс, но и рабочего, рассматривая его творящим субъектом. В исследованиях определились две основные группы концепций управления: организационно-технические и социальные [4].

К первой относились концепции «организационного управления» А.А. Богданова, «физиологического оптимума» О.А. Ерманского, «узкой базы» А. К. Гастева, «производственной трактовки» Е.Ф. Розмирович.

Ко второй группе – концепцию «организационной деятельности» П.М. Керженцева, «социально-трудовую концепцию управления производством» Н.А.Витке, «теорию административной емкости» Ф.Р. Дунаевского. Одной из основных разработок Центрального института труда (ЦИТ) стала концепция трудовых установок, содержащая элементы эргономики, инженерной психологии, организации рабочего места, теории трудовых движений, самоорганизации трудового процесса. Рекомендации ЦИТ в виде плакатов распространялись в производственных коллективах и вывешивались на видных местах.

Заслугой Богданова в его концепции «Организованного управления» является разработка фундаментальных методологических проблем теории организации. Исходя из анализа сущности организации, А.А. Богдановым была выдвинута идея о необходимости системного подхода к ее изучению. Сформулированная и разработанная А.А. Богдановым «Тектология» явилась одной из первых концепций общего учения об организации. В ней автор дал общее описание процессов возникновения и распада организаций. В отличие от Ф. Тейлора и его последователей, рассматривавших организацию именно как замкнутую систему, находившуюся в не-изменном окружении, А.А. Богданов отмечал взаимосвязь организации с внешней средой. В своем фундаментальном – труде А.А. Богданов по существу сформировал целостное представление об организационной науке, сформулировал её основные принципы и закономерности и объяснил механизм их проявления, показал ее роль и значение в мироздании и пути развития [1].

Согласно О. Ерманскому, основной вопрос теории рационализации организации труда заключается в определении критерия рациональности организации любой работы. Ученый полагал, что таким критерием не может быть время. Главное достоинство концепции состоит в том, что она содержит идеи о необходимости поддержания интенсивности труда на оптимальном, научно обоснованном уровне, так как отклонения от рациональной нормы в любую сторону приносят вред народному хозяйству и рациональному использованию всех сил. Следовательно, система организации и управления производством должна обеспечивать нормальную работу всех подразделений и всех работников.

А.К. Гастев совместно с сотрудниками Центрального института труда, который он возглавлял, разработали концепцию трудовых установок. Элементы этой концепции: теория трудовых движений в производственном процессе; организация рабочего места; методика рационального производственного обучения. А.К. Гастев разработал концепцию узкой базы. Суть ее в следующем: «Рабочий, который управляет станком, есть директор предприятия, которое известно под именем станка». Основной идеей «производственной тракторки» управленческих процессов Е.Ф. Розмирович были общие черты, имеющиеся в процессе производства и управления, организации физического и умственного труда.

Представитель социального направления П.М. Керженцев сформировал теорию организационной деятельности. Выделив в научной организации труда три объекта – труд, производство и управление, П.М. Керженцев сконцентрировался на последнем, считая наиболее важным.

Н.А. Витке, сторонник социальной концепции в управлении, в выдвинутой им социально-трудовой концепции управления производством разграничил управление вещами (орудиями труда) и людьми, сконцентрировался на последнем. Главная задача управления видится ему целесообразной организацией людей как участников единой трудовой кооперации. По мнению Н.А. Витке управление представляет единый

целостный процесс, элементы которого соединяются с помощью административной функции. Н.А. Витке сформулировал такие требования к руководителям: умение правильно подбирать персонал управленцев, четко распределять обязанности, намечать цели, координировать работу, осуществлять контроль, но при этом «не мнить себя техническим всезнайкой и не расплывать себя на мелочи техники».

Ф.Р. Дунаевский выдвинул теорию административной емкости, под которой понимал способность управляющих руководить определенным количеством подчиненных вне зависимости от их личных качеств. Ф.Р. Дунаевский полагал, что с развитием производства происходит разбухание промежуточного звена руководящих органов, что ведет к бюрократизации.

Советская школа управления ориентировалась на формационную теорию, политическую экономию. С 70-х годов государственное управление стало развиваться как самостоятельное направление общественнонаучного знания, соприкасаясь, но не сливаясь, с «соседствующими» научными направлениями. Одно из таких направлений – общая теория социального управления была представлена в трудах В.Г. Афанасьева, К.И. Варламова, Д.М. Гвишиани, А.М. Омарова, Ж.Т. Тощенко, Н.М. Слепенкова, В.Г. Смолькова. Государственное управление как самостоятельная отрасль науки была представлена работами правоведов Г.В. Атаманчука, В.Г. Вишнякова, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, Б.Н. Курашвили, М.И. Пискотина, Ю.А. Тихомирова. Ими широко исследованы общие и частные вопросы государственного управления, его принципы, функции, организационные структуры и технологии

Таким образом, государственное управление не является застывшим явлением общественного бытия, а постоянно развивается. Его парадигмы постоянно совершенствуются, а нередко и кардинально меняются, что вынуждает искать новые решения, каждый раз по-новому осмысливать происходящее, сохранять наиболее ценное, создавая оригинальное, не уничтожать уникальное.

2 Методология исследования и организации государственного и муниципального управления

Система специальных функций по управлению регионом отражает полный жизненный цикл функционирования конкретного объекта управления.

С функциональными подсистемами тесно связана технология управления. Она представляет собой совокупность способов и методов взаимодействия органов управления (с инструментарием) при выполнении определенных формализованных и неформализованных операций и приемов.

В процессе управления осуществляется воздействие субъекта управления на объект управления. Вид и характер такого воздействия могут быть различными, однако при этом формируются устойчивые и широко применяемые способы и приемы воздействия на объект управления для достижения поставленных целей. Их принято называть методами управления [3].

Методология – это логическая организация деятельности человека, состоящая в определении цели и предмета исследования, подходов и ориентиров к его проведению, выбору средств и методов, определяющих наилучший результат [4].

Государственное и муниципальное управление связано с обществом генетически. Оно зародилось и развивалось в соответствии с традициями и потребностями конкретного социума в конкретную историческую эпоху. Общество, специфика его генезиса, традиции и потребности, степень и характер дифференциации по социально-экономическому, культурному, религиозному признакам – определяют особенности, уровень сложности, а также темп и характер развития системы управления. Вот почему для государственного и муниципального управления общество – это не только объект воздействия, но источник и ресурс совершенствования [2].

Любая деятельность человека характеризуется методологией. Но в исследовательской деятельности методология играет решающую роль в успехе.

Цель исследования заключается в поиске наиболее эффективных вариантов построения системы управления и организации ее функционирования и развития.

В реальности проведение исследования преследует множество целей, например, мониторинг качества управления, формирование атмосферы творчества и инноваций в системе управления, своевременное распознавание проблем, обострение которых в будущем может осложнить работу, повышение квалификации персонала управления, оценка стратегий и пр.

Цели исследования могут быть текущими и перспективными, общими и локальными, постоянными и эпизодическими.

Методология любого исследования начинается с выбора, постановки и формулирования его цели.

Объектом исследования является система управления. Но в методологическом отношении очень важно понимать и учитывать класс этой системы. Она относится к классу социально-экономических систем. А это значит, что основополагающим ее элементом является человек, деятельность которого определяет особенности всех процессов ее функционирования и развития. Связи, благодаря которым существует эта система, характеризуют сложные и противоречивые отношения между людьми, основанные на их интересах, ценностях, мотивах и установках.

Предметом исследования является проблема. Проблема — это реальное противоречие, требующее своего разрешения. Функционирование системы управления характеризуется наличием множества разнообразных проблем, которые выступают как противоречия между стратегией и тактикой управления, условиями рынка и возможностями фирмы, квалификацией персонала и потребностями в инновациях и пр. [4].

Распознавание и формулирование проблем занимает центральное место

в методологии исследования.

Проблема определяет выбор методов исследования и подходов, предвидение результатов и установление ориентиров и ограничений.

Часто путают проблему с задачей. Они различаются тем, что задача предполагает знание алгоритма ее решения или выбор необходимого алгоритма из известных.

Наиболее типичными проблемами в исследовании управления являются проблемы совершенствования организации управления, технологии управления (разработки управленческих решений), системы эффективных мотиваций деятельности, разработка стратегий и инноваций и др.

И каждую из этих проблем можно решить только на основе ее исследования, т. е. на основе определения ее истоков, содержания, роли в развитии управления, последствий нерешения и возможностей решения и пр.

Проблема – это противоречие, которое не всегда тождественно задаче. Противоречие несет в себе в той или иной степени элементы новых, неизвестных ранее изменений. Решение проблемы всегда требует творческих усилий, решение задачи требует либо знаний, либо типовых схем и алгоритмов.

Исследование предполагает не только применение какого-либо известного метода, но и создание новых методов изучения, поиск новых подходов. Это определяется достаточно ясным пониманием сути проблемы, возможностей, в ней заложенных, трудностей, которые следует преодолеть.

Методология работы с проблемой обеспечивает и качественное планирование исследования, и его организацию [6].

Для решения этих проблем, одни из которых являются «вечными», другие – преходящими или созревающими, необходимы исследования.

Цель является основой распознавания и выбора проблем в исследовании.

Следующей составляющей в содержании методологии исследования является подход – это ракурс исследования, как бы исходная позиция,

отправная точка, с которой исследование начинается и которая определяет его направленность относительно цели [8].

Подходы могут быть аспектными, системными и концептуальными. Аспектный подход представляет собой выбор одной грани проблемы по принципу актуальности или с учетом ресурсов, выделенных на исследование. Так, проблема развития персонала может иметь экономический, социально-психологический, образовательный аспект и т.д.

Системный подход отражает более высокий уровень методологии исследования. Он требует максимально возможного учета всех аспектов проблемы в их взаимосвязи и целостности, выделения главного и существенного, определения характера связей между аспектами, свойствами и характеристиками [4].

Концептуальный подход предполагает предварительную разработку концепции исследования, т.е. комплекса ключевых положений, определяющих общую направленность, архитектуру и преемственность исследования.

Подходы могут быть эмпирическими, прагматическими и научными. Эмпирический подход в основном опирается на опыт, прагматический – имеет целью получение ближайшего результата. Наиболее эффективным является, конечно, научный подход, который характеризуется научной постановкой целей исследования и использованием научного аппарата при его проведении.

Методология исследования должна включать также определение и формулирование ориентиров и ограничений. Они позволяют проводить исследование более последовательно и целеустремленно. Ориентиры могут быть мягкими и жесткими, а ограничения – явными или неявными.

Главную роль в методологии играют средства и методы исследования, которые можно разделить на три группы: формально-логические, общенаучные и специфические.

Формально-логические – это методы интеллектуальной деятельности

человека, составляющей основу исследований управления.

Общенаучные методы отражают научный аппарат исследования, определяющий эффективность любого их типа.

Специфические методы рождаются спецификой систем управления и отражают специфику управленческой деятельности [4].

Тенденция развития современной государственно-управленческой науки является «обрастание» политико-административной науки прикладными методами, приемами, технологиями исследования.

Так, современная теория государственного управления все активнее «осваивает» традиционно не характерные для нее научные инструменты, такие как: экономико-математическое планирование, прогнозирование и моделирование, системный анализ, методы исследования процесса разработки и принятия управленческих решений [8].

В своих трудах, посвященных проблематике современного государственного и муниципального управления, ученые все чаще используют для обоснования своих умозаключений регрессионный, корреляционный, кластерный анализ, структурный и содержательный контент-анализ, нейролингвистическое программирование, алгоритмизация и т.п. Именно такие научные исследования востребованы сегодня как наукой, так и практикой управления государством. По данным ведущих университетов мира, которые готовят государственных управленцев, наиболее востребованными на госслужбе сегодня являются аналитики и консультанты. Это те сотрудники информационно-аналитических структур госаппарата, которые владеют современным прикладным исследовательским инструментарием и способны применить релевантные методы анализа к конкретной ситуации, тем самым существенно повысив научную и практическую ценность планов и прогнозов развития государственности и ее отдельных сфер.

Развития современной теории государственно-административного управления свидетельствуют о синтетическом характере данной науки, ее

неразрывной связи с общественно-исторической практикой и, наконец, ее возрастающей прикладной актуальности в эпоху постмодерна [2].

При изучении государственного и муниципального управления используются различные общенаучные и специальные методы. Среди научных методов важное значение имеют анализ и синтез. С их помощью, например, выделяются ветви государственной власти (законодательная, исполнительная, судебная и др.), создаются понятия государственного аппарата (в широком смысле), муниципального образования, местного самоуправления. Применяются логический метод (с его помощью делаются различные умозаключения, например, о принципе законности в управлении), метод формализации (он помогает, например, создавать различные классификации), сравнительный метод (позволяет сопоставлять возможности разных способов публичного управления), количественные методы (в том числе статистические, свидетельствующие о составе аппарата управления), метод прогнозирования (например, вывод о возможном отпочковании новых ветвей власти), экстраполяции (распространение признаков данного явления на другие сходные явления), моделирования (искусственное воссоздание тех или иных управленческих процедур), эксперимента (практическая проверка деятельности тех или иных органов управления в условиях, созданных экспериментатором).

Важнейшее значение при изучении государственного и муниципального управления имеют методы наблюдения за деятельностью соответствующих органов и должностных лиц, изучение документов, статистики, отчетов соответствующих органов, данных средств массовой информации.

В современной ситуации, когда организационная среда отличается высокой сложностью и динамизмом, более приемлема философия стратегического менеджмента, которая основана на предположении о невозможности с достаточной степенью достоверности предсказать долгосрочные тенденции развития. Поэтому стратегический менеджмент

сосредотачивает внимание на методах формирования долгосрочных конкурентных преимуществ в условиях неопределенности и сложности среды [6].

Более конкретные отличия стратегического управления и долгосрочного планирования выражаются в целях, задачах, методологии, оценке ресурсов организации. Так, в частности, целью долгосрочного планирования является расчет результатов деятельности и потребности в ресурсах на длительный период, при этом ставится задача оптимизации расхода ресурсов на применении детерминированных математических моделей различной степени сложности и компьютерных программ. Целью же стратегического менеджмента является достижение долговременного конкурентного преимущества на основе использования сильных сторон компании, компенсации слабостей, учета преимуществ и угроз, порождаемых внешней средой организации. В случае долгосрочного планирования главным критерием эффективности управления является рентабельность, прибыльность. Именно этого, чаще всего, требуют от совета директоров акционеры. Стратегический менеджмент ставит во главу угла повышение адаптационной способности компании, задачу повышения ее устойчивости по отношению к меняющимся воздействиям внешней среды. В качестве важнейшего фактора успеха стратегический менеджмент рассматривает человеческие ресурсы организации и использование скрытых резервов организационной культуры [6].

Методология организации государственного и муниципального управления предполагает выдвижение и оценку альтернативных вариантов перспективного развития. Оценка вариантов – одна из важнейших и наиболее ответственных задач стратегического менеджмента. Даже на этапе осуществления стратегии допускается возможность ее существенной коррекции или замены другой, более соответствующей изменившимся условиям.

Теория стратегического менеджмента базируется на комплексе

поведенческих наук – социологии, психологии, политологии, экономике, праве и др. В ней широко применяются математические, статистические, системные, вероятностные методы исследования.

Исследование возможностей организации и выбор стратегии, обеспечивающей эффективное использование ресурсов в долговременной перспективе, – определяющий фактор планирования, выбора и осуществления стратегии.

Значительное внимание в стратегическом менеджменте уделяется человеческому фактору реализации стратегии. Успешная реализация стратегии возможна, когда менеджеры владеют навыками управления организационными инновациями, умеют преодолевать сопротивление изменениям, формировать инновационные команды и управлять ожиданиями людей, вовлеченных в процесс стратегических изменений.

Понимание задач и методов стратегического менеджмента можно углубить, если использовать ранее проведенное сопоставление стратегического и оперативного менеджмента. Между этими понятиями много общего, но и существуют важные отличия, главное из которых состоит в том, что стратегический менеджмент имеет дело с общим управлением организацией, в то время как оперативный менеджмент сосредотачивается на специфике управления функциональными отделами организации, такими, например, как финансовый, производственный отдел или отдел маркетинга. Отличие стратегического менеджмента от оперативного состоит также в специфической методологической основе, основанной на системном подходе, видении организации как сложной системы в развитии [6].

Таким образом, при изучении государственного и муниципального управления используются различные общенаучные и специальные методы. Среди научных методов важное значение имеют анализ и синтез. Применяются логический метод, метод формализации, сравнительный метод, количественные методы, метод прогнозирования, экстраполяции, моделирования, эксперимента.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Васильева В.М. Государственная политика и управление: учебник и практикум для вузов. – М.: Юрайт, 2021. – 441 с.
- 2 Гимазова Ю.В. Государственное и муниципальное управление: учебник для академического бакалавриата. – М.: Юрайт, 2021. – 453 с.
- 3 Горелов Н.А. Методология научных исследований: учебник и практикум для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2022. – 365 с.
- 4 Коротков Э.М. Исследование систем управления: учебник и практикум для вузов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2021. – 226 с.
- 5 Купряшин Г.Л. Основы государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2021. – 500 с.
- 6 Осейчук В.И. Теория государственного управления: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. – М.: Юрайт, 2020. – 342 с.
- 7 Прокофьева Т.А. Системный анализ в менеджменте: учебник для вузов. – М.: Юрайт, 2022. – 313 с.
- 8 Халиков М.И. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие. – 4-е изд., стер. – М.: Флинта, 2021. – 448 с.