МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

УО «БЕЛОРУССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЭКОНОМИЧЕССКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

РЕФЕРАТ

по дисциплине: Государственное управление

на тему: Методология государственного управления. Переход к ситуационному анализу и использованию синергетического подхода.

МИНСК 2010

Проблема методологии для любой науки является центральной, а вопрос о смене парадигм или методологических подходов вызывает немало споров. Дело не в том, что одни методы совершенны, а другие порочны. Как остроумно заметил И. Валлерстайн, каждый исследователь стремится доказать, что процессы протекают так, и не иначе.

Каждый надеется доказать, что определенный способ познания лучше другого: «Все мы поступаем таким образом. И когда наш относительный и кратковременный успех получает признание, считается, что мы разработали парадигму».

Арсенал исследовательских средств и инструментов теории государственного управления включает все основные принципы научного исследования: анализ и синтез, индукцию и дедукцию, сравнение, обобщение. Ведущее место в методологии принадлежит системному и ситуационному анализу.

Сложность и многоаспектность государственного администрирования требуют исследования фактов в их совокупности, во взаимообусловленности. Поэтому система государственного управления рассматривается не как изолированное явление, а как совокупность взаимосвязанных элементов, в рамках которой каждому элементу принадлежат четко определенные место и функция.

Далее, система государственного управления рассматривается как функционирующая и, следовательно, обладающая известной устойчивостью и одновременно как система развивающаяся, изменяющаяся. Таким образом, в теоретическом плане законы функционирования системы являются законами ее развития. Методологическая специфика системного подхода определяется тем, что он ориентирует исследование на раскрытие целостности объекта и обеспечивающих ее механизмов, на выделение многообразных типов связей сложного объекта и сведение их в единую теоретическую картину.

Таким образом, системно-функциональная методология в государственном управлении - это рассмотрение государственного управления в целом и его отдельных сфер как взаимозависимых элементов, каждый из которых действует как функция целого.

Этот метод, с одной стороны, противостоит представлениям о государственном управлении как механической сумме или конгломерате элементов, с другой - представлениям о безыскусном органическом единстве, которое не нуждается в умышленном упорядочении со стороны власти.

Системный анализ начал использоваться в государственном управлении с 50-60-х гг. ХХ века, чтобы помочь исследователям упорядочить описание государственного управления, выяснить внутренние закономерности развития государственных структур. Одни из первых его использовали американские политологи Д. Истон и Г. Алмонд, которые подчеркивали, что государственное управление как система объединяет не только организованные стороны государственной жизни - государство, его основные организации и структуры, но и такие факторы, как сознание, идеи, традиции, мировоззрение людей, работающих в системе государственного управления.

В теории государственного управления системный подход не существует в виде строгой методологической концепции: он выполняет свои эвристические функции, оставаясь не очень жестко связанной совокупностью принципов, основной смысл которых состоит в соответствующей ориентации конкретных исследователей.

Во-первых, системный подход содержит определенную схему объяснения, в основе которой лежит поиск конкретных механизмов целостности системы государственного администрирования и выявление достаточно полной типологии ее связей. Реализация этой функции обычно сопряжена с некоторыми трудностями - для эффективного исследования мало зафиксировать наличие в структурах административно-государственной системы разнотипных связей, необходимо еще представить это многообразие в операционном виде, т.е. изобразить различные связи как логически однородные, допускающие непосредственное сравнение и сопоставление.

Во-вторых, из тезиса о многообразии связей в государственных структурах следует, что сложный объект допускает не одно, а несколько расчленений. При этом критерием может служить то, насколько результате удается построить «единицу» анализа (такую, например, как товар в управлении экономическими процессами).

Системный подход служит методологической основой для системного анализа - совокупности методов, используемых для подготовки и обоснования решений по сложным проблемам государственно управления.

Процесс решения проблемы должен начинаться с четкого формулирования целей. При этом вся проблема должна рассматриваться как единое целое с учетом последствий и взаимосвязей отдельных частичных решений. Необходимо выявлять и анализировать альтернативные пути достижения цели. Цели отдельных подразделений не должны вступать в конфликт с целями всей программы.

Центральной процедурой в системном анализе является построение обобщенной модели (или моделей), отображающей все факторы взаимосвязи реальной ситуации, которые могут появиться в процессе осуществления решения. Полученная модель исследуется с целью выяснения результатов применения того или иного из альтернативных вариантов действий, для сравнения затрат ресурсов по каждому из вариантов, выяснения степени чувствительности модели к различным внешним воздействиям. Техническая основа системного анализа - современные вычислительные машины и информационные системы.

Еще одним принципом системного исследования является структурно-функциональный анализ. Его сущность состоит в выделении элементов социального взаимодействия, подлежащих исследованию, и определении их места и значения (функции) в системе государственного управления. Например, может возникнуть такая гипотеза: различные социальные факторы - возраст, пол, образование и т.д. - по-разному влияют на осуществление управленческих функций. Следовательно, важно не только определить степень влияния каждого из этих социальных факторов, но и раскрыть их место и значение (функцию) в управленческой деятельности, а также показать, в какой зависимости эти факторы находятся между собой.

Необходимо иметь в виду, что закономерности управленческой деятельности функционируют как статистические (а не динамические). Это означает, что связь между изучаемыми факторами устанавливается не жестко, не однозначно, а с определенной вероятностью наступления события. Иначе говоря, устанавливается тенденция развития управления как целого, но с учетом отдельных конкретных моментов.

Статистическая закономерность всегда выражается в функциональной зависимости. Следует заметить, что было бы неправильно в любой функциональной зависимости видеть основные причины управленческих процессов. Функциональная связь может выражать причинность, но может и не выражать ее. Эти виды связей не совпадают полностью. Сама по себе функциональная зависимость не раскрывает сразу более глубокие и коренные зависимости - причинные. Она лишь указывает на возможное существование причин в данных совокупных условиях наступления результата.

Структурно-функциональный анализ позволяет раскрыть регуляторный характер механизмов административно-государственного управления. Он может быть успешно применен для решения целого ряда управленческих задач: установления связи между внутренней структурой управления и выполняемыми функциями как всей системой в целом, так и отдельными ее элементами; разработки структуры органа управления в зависимости от выполняемых функций; определения численности управленческого персонала в зависимости от ряда конкретных факторов и т.п.

Логическим продолжением структурно-функционального анализа во многом является ситуационный подход. В теории административно-государственного управления ситуационный анализ - это не простой набор предписываемых правил, а скорее способ мышления об организационных проблемах и их решениях.

С точки зрения ситуационной концепции государственного администрирования оптимальных организационных структур не существует. И хотя ситуационный подход признает общие закономерности процесса государственного управления, специфические приемы, которые должны использовать руководители для эффективного достижения целей, на каждом уровне управления и в каждой организации могут значительно варьироваться.

Например, все административно-государственные организации должны создавать структуры для того, чтобы добиться своих целей. Однако существует множество различных способов построения организационных структур. Может быть создано много или мало уровней управления, руководители высшего звена могут оставить за собой право принимать самые ответственные решения, или, наоборот, руководители низовых и средних уровней могут получить право широкого участия в принятии решений.

Следовательно, в рамках ситуационного анализа руководство государственных организаций перманентно должно определять, какая структура или прием управления наиболее подходит для данной конкретной ситуации. Более того, поскольку ситуация может меняться, руководство должно планировать, какие структурные инновации можно провести, чтобы сохранить эффективность организации. Успех ситуационного подхода во многом зависит от правильного выбора ситуационных переменных, определяющих развитие управленческого процесса в данных условиях. Установление основных видов ситуационных переменных, особенно в области поведения организационных структур и лидерства, является наиболее важным вкладом ситуационного анализа в развитие методологии государственного администрирования.

Большинство современных исследователей считают основными ситуационными переменными в самих государственных организациях цели, задачи, структуры, технологию и сотрудников. Главными ситуационными переменными внешней среды называют такие факторы, как политический процесс, состояние экономики, научно-технический прогресс, социокультурные изменения, влияние групповых интересов. Вместе с тем следует подчеркнуть, что определить все переменные, влияющие на государственную организацию, невозможно. Буквально каждое предыдущее управленческое решение, каждая грань человеческого характера (особенно для руководителей), все, что происходит во внешнем окружении организации, влияет на эволюцию управленческого процесса. Однако для практических целей руководители могут рассматривать только перечисленные выше наиболее значимые факторы, которые скорее всего могут повлиять на успех государственного администрирования.

С точки зрения ситуационного подхода методологию анализа государственных задач и решений можно представить как четырехшаговый процесс:

1. Для решения поставленной проблемы руководитель выбирает одну или несколько научных методик: структурно-функциональный анализ, мотивационные модели, количественные методы принятия решений и так далее.

2. Каждая из управленческих методик, применяемых в конкретной ситуации, имеет свои сильные и слабые стороны. Руководитель должен уметь предвидеть вероятные последствия от применения выбранной им методики, как положительные, так и отрицательные (например, предложение удвоить зарплату всем служащим в ответ на дополнительную работу может вызвать значительное повышение их мотивации на какое-то время, однако если сравнить затраты с полученными результатами, то может оказаться, что такой путь приведет к разорению организации).

3. Руководитель должен уметь правильно интерпретировать ситуацию: определить, какие факторы являются наиболее важными в данной ситуации и какой вероятный эффект может повлечь за собой изменение одной или нескольких переменных.

4. Руководитель должен уметь использовать конкретные приемы, которые вызывают наибольший отрицательный эффект в конкретных ситуациях, обеспечивая тем самым достижение целей административно-государственной организации самым эффективным путем в условиях существующих обстоятельств.

Таким образом, методология ситуационного анализа значительно расширила практическое применение теории систем, определив основные внутренние и внешние переменные, которые влияют на административно-государственную организацию. Поскольку в соответствии с этим подходом методики и концепции должны быть применимы к конкретным обстоятельствам, ситуационный подход часто называют ситуационным мышлением. Многие современные ученые полагают, что перспективы развития методологии государственного управления связаны именно с развитием ситуационного мышления.

Одновременно с ситуационным анализом в государственном управлении развивается еще один новый методологический подход - синергетический. Применение синергетического метода в государственном управлении подразумевает преимущественное внимание к исследованию сложных механизмов самоорганизации. Эвристическое значение синергетики состоит в том, что эта методология позволяет объяснить бифуркационный, взрывоопасный, нестабильный характер современного общественного развития и подчеркнуть стабилизирующее воздействие государственного регулирования.

Основы синергетики были разработаны И. Пригожиным и И. Стенгерс, которые утверждают: «Современная научная картина мира претерпевает радикальные изменения в сторону множественности, темпоральности и сложности... По своему характеру наша Вселенная плюралистична, комплексна. Структуры могут исчезать, но могут и возникать. Одни процессы при существующем уровне знаний допускают описание с помощью детерминированных уровней, другие требуют привлечения вероятностных соображений».

С позиций синергетики многообразие мира является важным условием его развития, поэтому и при анализе государственного управления необходимо принимать во внимание все многообразие факторов, влияющих на общественное развитие со стороны разных сфер жизни - экономики, экологии, культуры, социальной сферы, географии, демографии. Поэтому синергетическая методология рассматривает любое упрощение или снижение многообразия как серьезные искажения в картине научного исследования, что на практике может привести к серьезным политическим ошибкам. Другими словами, синергетический подход обязывает исследователя при изучении государственного управления исходить не только из анализа его внутренних составляющих, но обязательно принимать во внимание сложные опосредованные воздействия на общество со стороны других, негосударственных и неполитических факторов. В основе синергетической методологии лежит принципиально новый тип рациональности - нелинейное мышление, или синергетическая рациональность. Синергетическая теория рассматривает саморазвивающиеся системы как открытые, подчеркивая, что они находятся во взаимодействии с окружающей средой и обладают источниками и стоками энергии. При этом для саморазвивающихся систем характерны нелинейные обратные связи, то есть жесткие причинно следственные зависимости в таких системах, как правило, не проявляются.

Государственное управление в рамках синергетики выступает как нелинейный процесс, в котором периоды стабильного развития - аттракторы - сменяются зонами бифуркации или кризисов, после которых возникает целый спектр альтернатив в государственном регулировании общественного развития.

Термин «бифуркация» (лат. - раздвоение, разветвление) ввел в научный оборот знаменитый физик Анри Пуанкаре, который изучал разнообразные проявления механизма бифуркации в природном мире. В государственном управлении процесс бифуркации - это период катастрофической перестройки всего механизма государственного регулирования, один из важнейших механизмов самоорганизации.

Несомненно, понятие «точка бифуркации» в государственном управлении - это некая абстракция, в действительности же бифуркация - это протяженный во времени процесс, в ходе которого происходит качественная перестройка свойств государственной системы.

Приближаясь к точкам бифуркации, государственное регулирование теряет устойчивость, а затем переходит в новое состояние. Такой переход осуществляется за счет флуктуации, случайных факторов. Как утверждают И. Пригожин и И. Стенгерс, «необратимость и случайность отныне рассматриваются не как исключение, а как общее правило... В наши дни основной акцент научных исследований переместился с субстанции на отношение, связь, время».

Фундаментальная роль случайностей в режиме бифуркации - важная отличительная особенность синергетической парадигмы государственного управления. Возрастание влияния случайностей происходит в результате утраты способности государственной системы активно противодействовать флуктуациям в режиме бифуркации. Академик Н. Моисеев утверждал, что система в этот период полностью «теряет память» и ее последующая эволюция определяется только теми случайными факторами, которые действуют в момент бифуркации.

Различают два основных типа бифуркаций - структурные и системные. Структурный кризис в государственном управлении означает, что среди альтернативных сценариев, которые могут быть реализованы после прохождения точки бифуркации, имеется по крайней мере один, который предполагает только структурную перестройку государственного управления, без потери его функциональных особенностей. Системный государственный кризис ведет к самоуничтожению: за порогом бифуркации данное государство уже не может существовать, на его месте возникает нечто принципиально новое.

В политической истории очень важно правильно различать структурные и системные кризисы. В начале XX в. большевики вслед за В.И. Лениным говорили об империализме как высшей и последней cтадии капитализма, пророчили его системный кризис. Однако на cамом деле речь шла только об очередном структурном кризисе капиталистической системы, которая с тех пор вот уже более ста лет успешно структурно перестраивается.

Выбор альтернативных сценариев за порогом бифуркации может происходить случайно, но синергетическая методология предусматривает возможность прогнозирования будущего развития. В этом случае процесс прохождения зоны бифуркации должен быть взят под контроль, чтобы сознательно подтолкнуть переход к оптимально политическому сценарию.

Таким образом, синергетический подход позволяет, с одной стороны, увидеть многовариантность, многовекторность государственно управления, а с другой - подчеркнуть роль и значение политического выбора субъектов государственного управления: ведь выбор сценария будущего развития в значительной степени зависит от политической воли лиц, принимающих решения у руля государства.

Синергетическая методология придает особое значение регулировочным параметрам развития, которые должны достаточно полно описывать весь комплекс факторов, влияющих на государственное управление.

В число таких регулировочных параметров могут входить социальные, социокультурные, экологические, экономические, природно-географические, технические и многие другие «пограничные» факторы, которые напрямую к сфере государственного регулирования не относятся, но оказывают на нее серьезное влияние. Это влияние может значительно усилиться в бифуркационные периоды, поэтому описание регулировочных параметров в синергетике занимает особое место.

Например, можно выделить несколько ключевых социокультурных параметров, которые наиболее сильно влияют на государственное управление в современном обществе:

•ценности;

•традиции;

•менталитет;

•этнос культуры;

•социокультурная идентичность.

Среди природно-географических факторов, со времен «Духа законов» Ш. Монтескьё, в государственном управлении принято учитывать ряд параметров, которые определяют специфику государственного администрирования и «дух законов» - естественно-историческую обусловленность правотворчества - в разных странах мира:

•размеры территории;

•климат;

•плотность населения;

•плодородие почвы;

•развитие коммуникаций.

Экономисты считают, что прогнозировать основные направления государственной политики в современном обществе невозможно без учета следующих факторов:

•ВВП (валового внутреннего продукта);

•ВНП (валового национального продукта);

•уровня жизни населения;

•темпов роста национального дохода;

•уровня инфляции.

Экологи предупреждают об увеличении значимости экологических факторов в государственном управлении:

•уровня загрязнения окружающей среды;

•пределов роста научно-технического прогресса;

•истощения запасов энергоносителей;

•истощения запасов природного сырья и материалов;

•нарушения озонового слоя.

Многие современные ученые подчеркивают, что благодаря концепции регулировочных параметров развития синергетический подход позволяет несколько сблизить естественно-научный и гуманитарный подходы в государственном управлении. При этом важное преимущество синергетики - стирание граней между естественно-научными и гуманитарными дисциплинами. Это разделение, ясно обозначившееся еще во времена Декарта, обусловило методологическое отставание общественных наук, явившееся одной из причин тех политических кризисов, которыми был так богат ушедший ХХ век. Синергетика сегодня позволяет органичным образом навести мосты между обеими ветвями позитивного знания.

В известном докладе Римскому клубу «Фактор 4» (1997) справедливо отмечено: главный недостаток современного политического анализа (и государственного управления, опирающегося на этот анализ) состоит в том, что политологи часто впадают в ошибку, рассматривая почву как грязь, живые организмы как мертвые, природу как какую-то помеху, опыт, накапливаемый на протяжении миллиардов лет, как не заслуживающий внимания, а будущее как товар, теряющий свою ценность (в соответствии с учетной ставкой, составляющей 10% годовых).

Сегодня, как никогда, важно, чтобы в государственной политике главный акцент был сделан на задаче продуктивного использования тех благ, которые мы берем взаймы у Земли и друг у друга, что даст нам выигрыш во времени для поиска новых эффективных решений проблем человеческого существования в условиях глобального экологического кризиса.

Именно синергетический метод позволяет в государственном управлении отказаться от классических дихотомических пар: политика - экономика, природа - культура, духовная жизнь общества - материальное производство - и прийти к новому научному синтезу.

Политическая жизнь в последнее время дает бесчисленное множество примеров, показывающих, насколько безнадежно смешались такие понятия, как создание богатства и стремление к счастью, возможности для получения прибыли и исконные права человека, личный успех и общественные интересы.

Синергетический метод в государственном управлении позволяет глубже осознать, что политическая эффективность - это всего лишь средство, а не самоцель: государственная политика должна быть эффективной, но не самодостаточной. Именно поэтому особое значение среди регулировочных параметров политического развития синергетика придает социокультурным факторам.

Согласно второму закону термодинамики, платой за очередное повышение уровня структурной организации государственного управления являются все возрастающие выбросы энтропии в окружающую cpедy. Для того чтобы эти побочные энтропийные процессы не разрушили систему, необходимо повысить уровень государственного управления. Сделать это можно за счет повышения культуры государственного управления, введения в действие новых правил и этических принципов. Таким образом, согласно синергетике, с развитием государственного управления в его регулировании все большую роль должны играть вопросы политической этики, духовные факторы, нравственные императивы.

Академик Моисеев в своих последних работах неизменно отмечал возрастающее значение духовных факторов в современном развитии общества. Он писал: «Духовный мир - это мощный поток человеческого бытия... Сегодня степень раскрепощенности личности, реализуемые таланты людей в первую очередь определяют успех и положение страны (а также любой фирмы или какой-то группы людей) в мировом сообществе.

Синергетическая методология обладает высоким эвристическим потенциалом в процессе разработки стратегии государственных реформ, что (к сожалению) не нашло пока применения в политической практике. Именно синергетика с высоты достижений современной науки наиболее убедительно разоблачает мифологию «ускорения» и «шоковой терапии» как противоречащие фундаментальным законам саморазвития сложных систем.

Анализ процесса реформ в парадигме синергетической бифуркации предполагает строгий учет регулировочных параметров развития, разработку альтернативных сценариев и оценку политических рисков по каждому из них, проведение линии «корректирующего менеджмента» с целью своевременного выявления роли случайных факторов, которые могут оказать непропорционально высокие влияния в зоне бифуркации. И что самое главное, синергетика нацеливает государственное руководство на более высокий уровень управления, на укрепление духовных, нравственных основ общества, которое должно воспринимать реформационный процесс как движение к более высоким, общественно значимым целям.

Именно поэтому национальная идея, являющаяся выражением символического капитала культуры в информационном обществе, важный фактор самоорганизации общества. Только актуализация в общественном сознании высоких духовных мотивов, обращение к национальным символам веры способны поднять уровень нравственного самосознания общества. И тогда на пути случайных разрушительных факторов в государственном управлении, которые невозможно полностью учесть никакому гениальному реформатору, будет поставлен надежный заслон в лице гражданского общества, по-настоящему заинтересованного в успехе реформирования.

Список литературы

1. Public administration // Encyclopedia Americana. 1996. №22.
2. Gregoire R. The French Civil Service. Brussels, 1974.
3. Greenwood J., Wilson D. Public Administration of Britain. Winchester, 1984.
4. Nigro F., Nigro L. Modern Public Administration. N.Y., 1970.
5. Василенко, И. А. Государственное и муниципальное управление: учебник. – 2-е изд. испр. и доп. – М.: Гардарики, 2010. – 317 с.
6. Бек У. Общество риска на пути к другому модерну. М., 2009.
7. Prigogine I. The end of Centainty. N.Y., 1997.
8. Bell D. Sociological Journeys. Essays 1960 – 1980. L., 1980.
9. Myrdal G. Challenge to Afflyence. N.Y., 1963.
10. Атаманчук Г.В. Государственное управление. Организационно-функциональные вопросы. М., 2008.
11. Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры. Киев, 1996.
12. Ардан Ф. Франция: Государственная система. М., 2009.
13. Актуальные проблемы государственного строительства, управления: Сб. науч. трудов /под ред. Н.И.Глазуновой. – М.. 2009.
14. Гуторова А.Л. Система государственного управления: В 5 кн. Кн. 2. Государство и политика. М., 2000.
15. Емельянова Т.С. Институционализация государственной службы в условиях политического развития современной России: особенности, тенденции, приоритеты. М., 1999.
16. Крамник А.Н. Административное право и государственное управление в Республике Беларусь. Мн., 2009.
17. Кунцевич К.Н. Конституционное право Республики Беларусь, Мн., 2001.
18. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. М., 2008.
19. Хилль В. Базисные концепции исследований в менеджменте //Проблемы теории и практики управления. 2009.
20. Чиркин В.Е. Государственное управление. М., 2007
21. Шамхалов Ф. Основы теории государственного управления. М., 2005.
22. Щетинин В. Подготовка менеджеров: морально-этические проблемы //Проблемы теории и практики управления. 2009