

## РАЗВИТИЕ ИНСТРУМЕНТАРИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

### PUBLIC ADMINISTRATION TOOL DEVELOPMENT: PROBLEMS, PROSPECTS

Г. Г. Кузнецова,  
кандидат экономических наук

*Необходимость трансформации механизма общественного управления в современной экономике России связана с изменением объекта и субъекта общественного управления, с целями и задачами предоставления общественных услуг. Основными принципами нового подхода к использованию инструментов общественного управления являются доверие, доступ к информации, открытость, ответственность, результат, соотнесение с бюджетными возможностями и последовательность.*

*The need to transform the present Russian economics public administration mechanism relates to changes in the public administration's object and subject as well as with the aims and tasks of rendering public services. Main principles of the new approach to the use of public administration instruments are trust, approach to information, openness, responsibility, result, account for budget possibilities and consistency.*

*La nécessité de transformer le mécanisme d'administration d'économie russe d'aujourd'hui est liée aux changes dans les objets et sujets de l'administration publique aussi que dans les buts et problèmes de rendre services publics. L'approche nouvel à l'utilisation des instruments d'administration publique sont confiance, approche à l'information, ouvre activité, responsabilité, résultat, considération des possibilités budgétaires et esprit de suite.*

*Die Notwendigkeit, das Verwaltungsmechanismus heutiger russischen Wirtschaft zu transformieren, ist mit Veränderung der Gesellschaftsverwaltungsobjekte- und Subjekte als auch mit der Ziele und Probleme des Gesellschaftsservicegewährens verbunden. Der neue Eintritt zur Verwendung der Gesellschaftsverwaltungsinstrumente ist auf die folgenden Prinzipien basiert: Vertrauen, Zutritt zur Information, Öffentlichkeit, Verantwortung, Resultat, Betracht der Budgetmöglichkeiten und Konsequenz.*

**Ключевые слова:** общественное управление, общественная услуга, трансформация, механизм, принцип, подход.

**Key words:** public administration, public service, transformation, mechanism, principle, approach.

**Mots clefs:** administration publique, services publics, transformation, mécanisme, principe, approche.

**Schlüsselwörter:** Gesellschaftsverwaltung, Gesellschaftsservice, Transformation, Mechanismus, Grundsatz, Eintritt.

Формы управленческой деятельности, определяемые характером отношений в сфере управления, складываются в процессе осуществления исполнительной и распорядительной деятельности. Проявляясь через конкретные действия и формы, общественное управление осуществляется органами исполнительной власти для решения поставленных перед ними задач; таким образом, возникает система общественного управления.

В настоящее время теория общественного управления выглядит скорее как концепция, нежели как действительно разработанная теория. При изучении теоретико-методологической базы общественного управления нами были рассмотрены различные общенаучные и специальные методы и методики, которые представлены в таблице 1.

Проблема развития инструментария общественного управления, его теоретико-методологической базы является актуальной в современных условиях. В рамках изучения данной проблемы сформировалось несколько научных школ, как зарубежных, так и отечественных, которые по-разному трактуют цели, задачи, формы и методы общественного управления, инструментарий его осуществления. Так, основоположники менеджериального подхода к организации общественного управления Дэвид Осборн и Тэд Гейблер (США) в своем знаменитом труде «Пере-

стройка правительства» («Reinventing Government»), проанализировав недостатки бюрократической модели управления, подробно изложили желаемые и необходимые преобразования, которые должны произойти на федеральном и местном уровнях [1]. Представители другого течения доказывают, что преобразования всех уровней управления сосредоточены вокруг основных принципов:

- стимулирующее управление;
- управление, обращенное к обществу;
- конкурирующее управление;
- управление, движимое своей миссией: преобразование организаций, руководящихся правилами и нормами;
- управление, ориентированное на результат;
- управление, ориентированное на потребителя;
- предприимчивое управление;
- предусмотрительное управление;
- децентрализованное управление.
- прорыночное управление: постепенные перемены на рыночной основе [2].

Другие идеи связаны с определением менеджмента как науки и искусства управления интеллектуальными, финансовыми и материальными ресурсами в целях достижения наиболее эффективной

**Общенаучные и специальные методы и методики, используемые при рассмотрении теоретических проблем общественного управления**

№ п/п	Наименование	Механизм использования метода
1.	Метод анализа и синтеза	выделение ветвей государственной власти (законодательная, исполнительная, судебная и др.); создание синтезированных понятий государственного аппарата (в широком смысле), общественного коллектива, общественной власти, муниципального образования, местного самоуправления
2.	Логический метод	делаются различные умозаключения, например, о принципе законности в управлении
3.	Метод формализации	создание различных кодировок, классификаторов
4.	Сравнительный метод	сопоставление однотипных явлений, государства, бюрократии, различных способов осуществления одних и тех же управленческих функций с целью выявления их общих черт и специфики, нахождения наиболее эффективных форм организации или оптимальных путей решения задач
5.	Метод экстраполяции	распространение признаков данного явления на другие сходные явления
6.	Метод моделирования	искусственное воссоздание тех или иных управленческих процедур, эксперимента
7.	Количественные методы	статистические сведения
8.	Функционально-структурный метод	концентрация внимания и исследования на классификацию функций, дифференциацию структурных подразделений, организационных ресурсов госорганов и всей системы управления в целом
9.	Элитологический метод	изучение отдельных групп государственных деятелей, партийных функционеров, чиновников
10.	Культурологический метод	анализ процесса принятия и осуществления государственно-управленческих решений под углом зрения политической и профессиональной культуры, исследование нравственных ценностей, принципов, убеждений, поведения субъектов административно-правовых отношений
11.	Институциональный метод	значительное внимание формальным структурам правительства, основанное на предписаниях и формулах конституции; в рамках данного метода подчеркивается роль административного и конституционного права, в совокупности определяющего основные формальные правила деятельности органов государственной власти и аппарата государственного управления
12.	Метод прогнозирования	вывод о возможном отпочковании новых ветвей власти
13.	Исторический метод	на основе исторических данных выявление тенденций государственного или муниципального управления; изучение систем управления в их последовательном временном развитии, выявление связи прошлого, настоящего и будущего.
14.	Конкретно-социологические методы и приемы	анкетирование, интервью, опросы населения, государственных и муниципальных служащих.
15.	Социально-качественные методы исследования	выявление социальных предпочтений разных групп служащих
16.	Правовые и сравнительно-правовые	правовые методы: изучение нормативных актов, регулирующих общественное управление; сравнительно-правовые методы: сравнение с зарубежными моделями управления, контрастирующее сравнение и т.п.
17.	Методы наблюдения	наблюдение за деятельностью соответствующих органов и должностных лиц
18.	Метод имитации	организация тренингов, деловых игр, копирующих определенный вид деятельности органа государства, субъекта федерации, политической автономии, местного самоуправления, органа массового общественного объединения
19.	Конфликтологический метод	изучение конфликтного взаимодействия интеграции и дезинтеграции, развития и разрушения и т.д., свойственного государственно-общественным системам; метод основан на том, что по своей природе управленческая деятельность направлена на регулирование и разрешение общественных противоречий и конфликтов между общими и частными интересами
20.	Поведенческий метод	исследование поведения управляющих и управляемых, их мотивации
21.	Другие методы	различные частные методики, изучение документов, статистики, отчетов соответствующих органов, данных средств массовой информации

производственной деятельности и увеличения прибыли в интересах совокупности лиц, занятых в этой сфере на предприятии (организации) [3]. Представители этого направления доказывают, что все основные закономерности общего менеджмента

проявляются в управлении государственными организациями. Под менеджментом в системе общественного управления понимается процесс управления в рамках учреждений государственной службы. Менеджмент в государственной службе

реализуется через свои основные функции: планирование, организацию, координацию, мотивацию и контроль. Разделение управленческого труда нормативно закрепляется в организационной структуре, а повторяющиеся и стандартные действия – в управленческих процедурах. Реализация каждой функции менеджмента в государственной службе обладает соответствующей спецификой:

- при планировании и прогнозе в учреждениях общественного управления обычно исходят из целей, устанавливаемых вышестоящими государственными органами, а в конечном счете – народом, гражданским обществом на основе демократического выбора руководства страны;
- организация государственной службы, как правило, имеет более иерархизированную структуру и соответствующие этой иерархии управленческие процедуры. В связи с этим, в рамках государственной службы складывается особый административно-бюрократический стиль управления, который, впрочем, имеет много общего со стилем управления в больших иерархических коммерческих организациях;
- мотивация в государственной службе в меньшей мере основывается на денежном вознаграждении и в большей мере – на стимулах не денежного характера (престиж, выполнение важной работы, стабильность, возможность дальнейшей карьеры);
- контроль и оценка результатов в рамках государственной службы осуществляется вышестоящими структурными единицами и одновременно людьми как непосредственно, так и с помощью средств массовой информации и общественных организаций; контроль в государственной службе носит более широкий и более объемлющий характер, чем в коммерческой организации.

Концепция иерархической структуры общественного управления сформулирована немецким социологом Максом Вебером, который разработал нормативную модель рациональной бюрократии. Модель содержит следующие принципиальные положения: четкое разделение труда, следствием чего является необходимость использования квалифицированных специалистов по каждой должности; иерархичность управления, при которой нижестоящий уровень подчиняется и контролируется вышестоящим; наличие формальных правил и норм, обеспечивающих однородность выполнения менеджерами своих задач и обязанностей; дух формальной обезличенности, с которым официальные лица выполняют свои обязанности; осуществление найма на работу в соответствии с квалификационными требованиями к данной должности.

М. Вебер описал шесть характеристик бюрократии:

- иерархическая командная цепочка;
- специализация должностных обязанностей;

- единая политика в области прав и обязанностей;
- стандартизированные операции на каждом участке работы;
- карьера, основанная на профессиональной компетенции;
- безличностные взаимоотношения.

К данным характеристикам можно добавить то, что координация деятельности осуществляется на высших уровнях организации.

Анализ реформ, связанных с трансформацией механизма общественного управления в России показывает наличие трех взаимодополняемых теоретических подходов:

- 1) правительство ищет пути освобождения от своих обязательств по услугам населению, переводя их в третичный сектор с ресурсом приватизации;
- 2) правительство ищет возможность осуществить «политику рационализации», которая приведет к увеличению продуктивности общественной бюрократической администрации (в большей или меньшей степени);
- 3) правительство делает упор на инновации, пути для реализации новых методов руководства общественными делами, увеличения объема и качества общественных услуг.

Представление общественных услуг органами общественного управления является реализацией одной из функций, которые зависят от типологии: правотворческой, правоприменительной, координационной, мониторинга и т.д. Общественные услуги можно разделить на два типа. Оказывая общественную услугу по первому типу, орган исполнительной власти действует властно-распорядительным способом, целью его деятельности является обеспечение общественного интереса. Общественный характер второго типа обусловлен их общественной значимостью и конституционной гарантированностью. Правовой основой оказания услуг второго типа служит общественный договор, в рамках которого закрепляются права, обязанности и ответственность сторон.

Развитие инструментария общественного управления связано с формированием, прежде всего, концепции достижения цели на основе существующих приемов познания. Под концепцией нами понимается «генеральный» замысел, определяющий стратегию действий субъекта общественного управления при осуществлении трансформации организационно-экономического механизма общественного управления, реформы общественного управления в целом и государственной политики развития страны.

Цели формирования современной концепции общественного управления:

- определение функций и структур общественного управления на основе критериев взаимного доверия и организационной эффективности;
- приведение структур организаций и учреждений в соответствие с целями государственных реформ;
- создание равных условий для разработки секторных политик и эффективной реализации полномочий;
- обеспечение синхронизации деятельности учреждений по формированию секторных политик, тщательному изучению влияния решений и упрощению процедур их принятия;
- укрепление и расширение участия общества в процессе принятия решений;
- совершенствование менеджмента человеческих ресурсов, которое приведет к обеспечению профессиональным, мотивированным и ответственным персоналом, предоставит возможности для профессионального роста государственных и муниципальных служащих, обеспечит набор и продвижение персонала на основе заслуг;
- совершенствование менеджмента общественных финансов, которое имеет целью создание эффективной и долгосрочной системы взаимодействия процесса разработки политик и бюджетного процесса.

Основными принципами нового подхода к использованию инструментария общественного управления являются доверие, доступ к информации общественных услуг, открытость, ответственность, достижения (результат), соотнесение с бюджетными возможностями и последовательность. Предполагается, что реализация новых инструментов общественного управления будет осуществляться через создание:

- 1) единых подходов к элементам функциональной, структурной и организационной реформы общественного управления;
- 2) стандартов и регламентов общественного управления;
- 3) четкое определение роли и основных функций органов общественного управления, сокращение их количества и полномочий, связанных с регламентированием предпринимательской деятельности;
- 4) исключение параллелизма и дублирования функций органов общественного управления в целях более эффективного использования

финансовых ресурсов и предоставления качественных услуг общественными органами;

- 5) обеспечение и рациональное использование финансовых ресурсов;
- 6) целесообразное делегирование органам местного общественного управления и частному сектору полномочий и обязанностей, связанных с деятельностью по обеспечению товарами и услугами;
- 7) рационализацию систем отчетов и ответственности руководителей за представленную информацию;
- 8) прием на работу кадров в органы исполнительной власти на основе конкурсов;
- 9) установление системы оплаты труда, способной обеспечить укрепление потенциала и повышение профессионализма персонала путем установления антикоррупционного порога оплаты труда служащих;
- 10) разграничение функций по разработке и продвижению политики функционального контроля и недопущения конфликта интересов;
- 11) разграничение политических и административных функций общественного управления.

В настоящее время речь идет не о создании совершенно нового механизма системы общественного управления, а о придании нового «формата» существующему механизму с использованием уже имеющегося инструментария и с разработкой нового.

#### Библиографический список

1. Абдуллаев Н.А. Государство и собственность в переходной экономике: Вопросы теории и методологии. М.: Инфра-М, 2002.
2. Бузырев В.В. Экономика жилищной сферы: учеб. пособие для вузов по экон. спец. М.: Инфра-М, 2001.
3. Градовский А.Д. Система местного самоуправления на западе Европы и в России// Собр. соч. Т. 9. СПб., 2004.
4. Гриценко Е.В. Общественные услуги (отечественный и зарубежный опыт). М.: Экономика, 2006.
5. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Курс лекций. Ростов н/Д, 2000.