



УДК 351.82:658

*Н.А. Одинцова,
аспірант, ДонГУУ*

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ: ОБОСНОВАНИЕ СИСТЕМЫ МЕНЕДЖМЕНТА

В статті обґрунтовано підхід до організації системи менеджменту органів державного управління економікою. Аргументовано положення про те, що система управління за результатами має необхідний потенціал підвищення ефективності процесів державного економічного регулювання.

В статье обоснован подход к организации системы менеджмента органов государственного управления экономикой. Аргументировано положение о том, что система управления по результатам обладает необходимым потенциалом повышения эффективности процессов государственного экономического регулирования.

Постановка проблемы в общем виде.

Связь с научными и практическими заданиями

Несмотря на то, что в различных странах государственное управление имеет существенные особенности, можно констатировать мировую тенденцию к универсализации общих принципов и подходов в данной сфере. В основном можно вести речь о распространении моделей государственного управления, выработанных в развитых странах на остальной мир. Основным методом получения знаний о государственном управлении на сегодняшний день является метод проб и ошибок. Образцы и модели поведения в сфере государственного управления являются продуктом коллективного мышления корпуса правителей и чиновников различных стран. То есть, основные принципы и понятия в данной области знания имеют условный, договорной характер.

Анализ последних исследований и публикаций.

Выделение нерешенных вопросов

Государственное управление в разных странах имеет специфические особенности, обусловленные культурными факторами. Кроме того, государственное управление находится в жесткой зависимости от политических и юридических процедур. Тем не менее, можно выделить общие и специфические черты в системах государственного управления, а также отметить их однонаправленную эволюцию.

Государственное управление изменяется вслед за протекающими в обществе преобразованиями. Современные теории государственного управления содержат универсальные принципы, применимые для любых государств. Наблюдается тенденция к конвергенции государственных систем и моделей управления. В основном образцом для подражания служит опыт англо-саксонских стран. Однако причины заимствований в государственном управлении следует искать в процессах глобализации. В настоящее время в качестве целостной системы выступает не отдельная страна, а мировое сообщество в целом. Процессы, происходящие на мировом уровне, немедленно отражаются на развитии многих стран.

В теории государственного управления обычно выделяют четыре основные традиции: 1) англо-саксонская (концепция минимального государства); 2) германская (органицизм); 3) французская (бонпартизм или наполеонизм); 4) скандинавская (смещение англо-саксонской и германской традиций) [1].

Германскую и французскую модели принято в совокупности именовать континентальной европейской моделью. В англо-саксонской модели юридическое понятие «государство» как юридическое лицо или публично-правовое образование отсутствует. Юридическое значение имеет «правительство» или отдельные правительственные учреждения. Государство рассматривается как соглашение между членами общества. Отношения между государством и обществом характеризуются системой переговоров и сделок, большой гибкостью и свободой.

Во французской традиции государство рассматривается как единое и неделимое образование, которое проникает во все сферы общественной жизни. Детально разделяются полномочия между секторами и уровнями государственного управления.

Традиционно в качестве базовой теории государственного управления рассматривался постулат о том, что государственные органы и службы призваны соблюдать и реализовывать программы и политику, которая устанавливается законодательными органами власти, главой государства и правительством (концепция нейтральной компетенции). При таком подходе госорганы официально лишены самостоятельности и фактически не могут ставить цели и задачи своей деятельности. В США эта модели придерживался В. Вильсон, один из отцов науки о государственном администрировании. Благодаря такому подходу, в США с конца XIX в. получила широкое распространение идея отделения управления от политики.

В настоящее время существуют два конкурирующих подхода к организации государства: 1) централизованный подход (state-centric approach) 2) децентрализованный подход (Decentered Theory of Governance или Decentering Governance) [1].

В принципе можно говорить о двух конкурирующих парадигмах: бюрократической и менеджериальной (управленческой). И у той и у другой есть свои сторонники и противники. Тем не менее, в последнее время в сферу государственного управления и государственной службы все больше проникают идеи менеджериализма, в соответствии с которыми, в общественный сектор переносятся методы управления, выработанные корпорациями. В Украине представителями менеджериального подхода к организации деятельности органов государственного регулирования являются такие исследователи как А.Ф. Мельник, А.Ю. Оболенский, А.Ю. Васина, Л.Ю. Гордиенко, В. Семиноженко. В их работах отстаивается идея применения современных технологий менеджмента к организации системы государственного управления в Украине.

Общая цель

Исходя из вышеизложенного, целью данной публикации является обоснование применения менеджериального подхода к процессам регулирования экономического развития, что требует внедрения современных систем управления в органах государственного регулирования экономики.

Изложение основного материала.

Обоснование полученных результатов

Тенденция применения в системе государственного управления технологий, методов и приемов менеджмента обусловлена во-первых, разнообразием эффективных методов управления, накопленных в теории менеджмента и подтвердивших свою эффективность на практике; во-вторых, усложнением задач, стоящих перед органами государственного управления в условиях увеличения динамики внешней среды. Так, кризисные явления в экономике, увеличение числа климатических аномалий и экстремальных погодных явлений, обострение социальной напряженности не способствуют применению методов управления, свойственных традиционной бюрократии, в рамках которых достаточным является выполнение функциональных обязанностей рассматриваемой должности. Ориентация на результат, на обеспечение качества предоставляемых населению услуг выходит на первый план при оценке эффективности деятельности органов государственного управления.

Государственное администрирование (РА) уступает место государственному менеджменту (Public Management). Соответственно бюрократизм в теории (но не на практике) отступает на второй план. Обычно менеджериализм определяют как совокупность 4 компонентов:

- 1) ориентация на результаты и эффективность при осуществлении госслужащими государственной деятельности;
- 2) применение инструментов и технологий современного менеджмента;
- 3) рассмотрение госслужащих как менеджеров, заключение с ними соответствующих контрактов;
- 4) распространение на государственную службу моральной проблемы «принципал-агент» и наличие в связи с этим агентских издержек.

В рамках концепции менеджериализма в государственное управление проникают методы управления, выработанные в частном бизнесе. К таким методам следует отнести рассмотрение деятельности государства как процесс оказания услуг населению, освоение в государственном управлении таких новых для него областей как региональный и муниципальный маркетинг (маркетинг земли, маркетинг жилья, маркетинг зон хозяйственной застройки, маркетинг инвестиций, туристический маркетинг), инновативность, командные технологии менеджмента, измерение достижений, реинжиниринг бизнес-процессов в государственных учреждениях (периодический пересмотр функций и устоявшихся способов решения задач), «новая отчетность».

Менеджериальные методы в целом основываются на децентрализации и делегировании ответственности независимым агентам.

Некоторые исследователи различают подход к организационной структуре и управления с точки зрения теории менеджмента и маркетинговую ориентацию организации – ориентацию на потребителя. В государственном менеджменте маркетинговая ориентация проявляется во внедрении системы управления качеством предоставляемых услуг.

Модель организации, предполагающая роль государственного служащего как менеджера, а не как администратора, характеризуется способностью брать на себя ответственность за управляемый объект, либо процесс, а не следовать существующим инструкциям и нормативам. Становление такой модели требует делегирования полномочий и внедрения ряда инструментов менеджмента, как-то: стратегического планирования, анализа эффективности использования ресурсов, постановки целей и контроля их достижения. В некоторых случаях с государственными служащими могут заключаться контракты по аналогии с высшим менеджментом корпораций.

В свою очередь, маркетингово-ориентированная модель организации является противоположностью традиционной бюрократии, которая в общественном секторе предоставляет услуги потребителям по типу монополии. В отличие от подобного подхода, организация с маркетинговой ориентацией не только ориентируется на максимальное удовлетворение потребностей и ожиданий потребителей, но и характеризуется более жестким управлением затратами и себестоимостью предоставляемых услуг, что стимулирует управление эффективностью ее деятельности.

Причина успеха в развитии практики менеджмента заключается в том, что прогресс управления экономическими организациями стимулировался выгодами, которые получали от усовершенствований предприниматели, собственники и менеджеры. В отличие от частного сектора, в сфере государственного управления интересы общества, в целях которого осуществляется управление, и государственных служащих не совпадают. Как правило, чиновники и служащие должны бескорыстно трудиться на благо общества, результат их усилий не способствует улучшению их личного благосостояния, что является непосредственной целью коммерческих организаций. Поэтому и технологии управления здесь развиваются более медленными темпами. Коммерческий сектор почти всегда проявляет большую активность, чем общественный.

Одной из концепций государственного управления, получившей широкое распространение с начала 90-х гг. в Российской Федерации, является преимущественно экономическое восприятие государственного управления. С точки зрения стоимостной парадигмы, господствующим оказывается утилитаризм – потребительское восприятие.

В Украине, напротив, развитие системы государственного управления идет по пути маркетинговой ориентации государственной службы, что осуществляется с помощью внедрения системы управления качеством предоставляемых услуг (рис. 1). Предполагается даже наличие внешних оценок качества услуг на основе опросов непосредственных потребителей. Однако, данный подход охватывает далеко не все процессы в государственной службе и не позволяет оценить работу

руководителей, а также тех органов государственного регулирования, которые не выходят на «конечного» потребителя. Кроме того, низкое использование потенциала теории менеджмента в управлении органами государственного регулирования экономики, не дает возможности улучшить эффективность их функционирования как организаций.

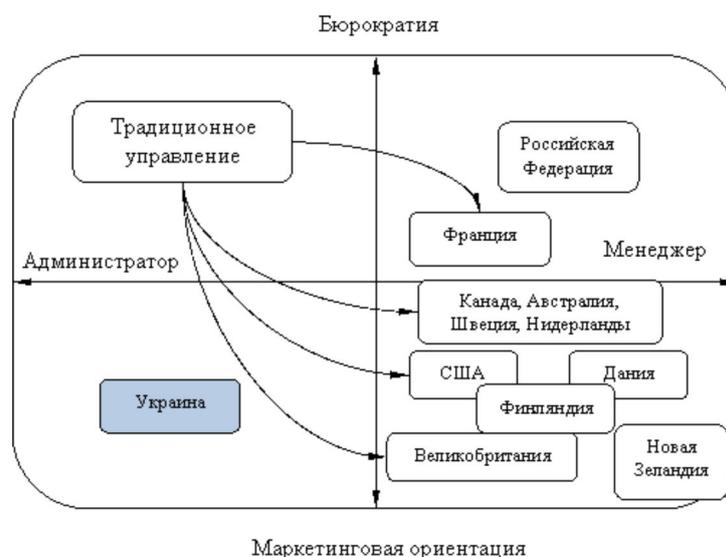


Рис. 1. Бюрократия и маркетингово-ориентированная организация, администрирование и управление: карта изменения [2]

Исследование развития менеджмента в развитых странах Запада (в первую очередь США) на протяжении XX века, выполненное на основе анализа школ управленческой мысли [3], позволило выявить пять существенных тенденций в управлении любой организацией, характерных для этих стран, но практически нереализованных в отечественной системе управления:

- превалирующую роль человеческих ресурсов перед факторами материально-технического характера;
- исключительно прагматический характер менеджмента, его практическую направленность на решение конкретных проблем;
- универсализацию управления в организациях различного масштаба и профиля деятельности как социальных объектах;
- выдвижение профессионала-менеджера в ключевую фигуру высокоэффективного управления;
- формирование механизма высокоэффективного управления любой организацией «по целям и результатам».

Универсальный характер механизма управления организацией «по целям и результатам» открывает широчайшие возможности его использования не только в различных отраслях материального производства (в рамках социально-экономического менеджмента), но и в системе государственного управления.

Несмотря на отождествление понятий управления по целям и по результатам, данные подходы имеют существенные отличия, закрепленные в финской системе управления по результатам, отличающейся от традиционной американской системы управления по целям. Стимулом к разработке системы управления по результатам послужила неудовлетворенность руководителей финских предприятий американской системой управления по целям. Определенное влияние на развитие такого типа управления оказало также японское управленческое мышление.

Финская школа управления на сегодняшний день — одна из самых молодых. Финляндия является крупным торговым партнером стран Балтии, России и Украины, поэтому опыт управления организациями в Финляндии представляет для большой интерес в силу того, что эта концепция на практике приносит ощутимые результаты. Настоящая теория управления в Финляндии — это некая практическая «философия» управления (стратегическое управление, ситуационное управление, интегрированное развитие руководителей и организаций и т. д.).

Основная концепция авторов современного финского менеджмента (Тимо Санталайна, Эро Воутилайнена, Пертти Поррени и Йоуко Х. Ниссена), в течение последних 20 лет активно работающих в области совершенствования системы управления организациями в Финляндии, посвящена нацеливанию руководителей на результативность [4].

Управление по результатам — это совокупная система управления, мышления и развития, с помощью которой достигаются цели, определенные и согласованные всеми членами организации. При этом эффективно используются особенности хозяйственной ситуации, творческие способности людей, а также стили и техника управления. Управление по результатам в каждой организации уникально, потому что состоит в разъяснении каждому работнику смысла его труда, в создании условий для свободного развития физических и умственных способностей человека для достижения совместно согласованных результатов и улучшения уровня жизни. Труд в системе управления по результатам не имеет принудительного характера, т. е. его содержание, последовательность, место и время выполнения обуславливаются только результатами, в определении которых участвует и руководство, и персонал. При этом, важно отметить разницу между управлением по целям в «американском» исполнении и финской системой управления по результатам. Так, целевое управление делает основной упор на планирование. Управление по результатам больше акцентирует на протекании реального процесса управления, на мотивации и квалификации руководителей [4, с. 9].

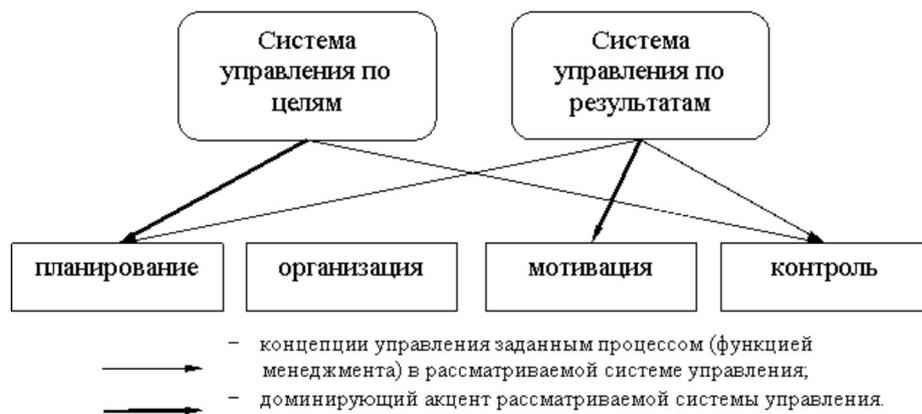


Рис. 2. Иллюстрация основных различий в американской и финской системах управления по целям и результатам

Следует заметить, что классическое управление по целям как основа системы государственного регулирования социально-экономических процессов не обеспечило необходимый уровень эффективности в Украине. Так, существует множество стратегических программ социально-экономического развития, как на центральном, так и на региональном уровнях управления. При этом традиционные цели, касающиеся повышения качества жизни населения, увеличения количества рабочих мест, развития инфраструктуры – так и остаются нерешенными. Исходя из этого, дополнение стратегического аспекта системы управления по целям тактическими приемами и методами финской системы управления по результатам имеет потенциал повышения эффективности процессов государственного экономического регулирования. Основной «сильной стороной» системы управления по результатам является концентрация внимания на мотивации к достижению поставленных целей, что особенно необходимо в системе государственного управления экономикой Украины в период высокой нестабильности мировой экономики.

Выводы и перспективы дальнейших разработок

Таким образом, анализ современных концепций государственного управления в контексте их эффективности определил, что, несмотря на различие частных подходов к усовершенствованию функционирования органов государственного экономического регулирования, можно выделить общие закономерности данного процесса: в большинстве развитых стран мира существует тенденция к переходу от бюрократической концепции управления к менеджеральной, основанной на теоретико-методологическом базисе теории менеджмента.

В настоящее время необходимым потенциалом повышения эффективности процессов государственного экономического регулирования в Украине обладает система управления по результатам.

Литература:

1. Государственное управление [Электронный ресурс] Концепции государственного управления. – Режим доступа: <http://pubadm.narod.ru/Theory/concepts.htm>.
2. In search of results: Performance Management Practices. – OECD, 1997. – 140 p.
3. Дмитренко Г.А. Стратегический менеджмент: целевое управление персоналом организаций: учеб. пособ. / Г.А.Дмитренко. - 2-е изд., испр. – К.: МАУП, 2002. -192 с.
4. Управление по результатам / [Т. Санталайнен, Э. Воутилайнен, П. Поренне, Й.Х. Ниссинен]; пер с англ., общ. ред. и предисл. Я.А. Лейманна. – М.: Прогресс, 1993. – 320 с.
5. Державне управління: навч. посіб. / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко]; за ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання, 2004. – 342 с.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2010 р.