

Кузнецова Г. Г.

*кандидат экономических наук, доцент,
Югорский государственный университет*

Федотовская Е.Ю.

*кандидат экономических наук, доцент,
Санкт-Петербургский гуманитарный университет профсоюзов*

Развитие теории государственного управления: исторические этапы становления и совершенствования государственного менеджмента, организационно-экономического механизма и инструментария его осуществления

***Аннотация.** В статье рассматриваются основные теоретические положения по совершенствованию инструментария менеджмента государственного управления в контексте административных реформ, трансформации публичного управления и местного самоуправления в вопросах предоставления публичных услуг.*

***Ключевые слова:** государственное управление, менеджмент, публичная услуга.*

***The summary.** The article examines the main theoretical concepts of management tools to improve governance in the context of administrative reform, the transformation of public administration and local self-government in the provision of public services.*

***Keywords:** Public administration, management, and public service.*

Теория государственного управления состоит из множества идей, концепций, установок. Основные теории государственного управления начали складываться на рубеже XIX—XX веков, когда начинается разделение отраслей наук и наряду с формированием таких отраслей как государственное право, конституционное право, появляется наука государственного управления. Главная заслуга в разработке основополагающих концептуальных установок и принципов теории государственного управления как самостоятельной области исследования принадлежит известному немецкому ученому М. Веберу. Он стал инициатором и главным разработчиком важнейших установок и концепций государства как главного субъекта политики и власти, бюрократии, государственного аппарата. Одно из центральных мест в теории государственного управления занимает теория бюрократии.

Основоположником американской науки государственного управления считают профессора В. Вильсона. Он сформулировал теорию административной эффективности, суть которой состоит в предложении использовать в системе государственного управления наиболее эффективные методы организации и управления, заимствованные из бизнеса и системы управления корпорациями.

Следующий этап в развитии теории государственного управления охватывает первую половину XX в. Фундаментальные работы появились в 30-е годы XX века. Складываются школы:

1. Классическая (административная) А. Файоля, Л. Урвика, Д. Д. Муни и А. К. Рейли. Представителей данного направления объединяло убеждение в том, что система государственного управления должна быть ориентирована на достижение поставленных целей с максимальной эффективностью при минимальных затратах. В качестве основных средств такой оптимизации деятельности системы они предлагали специализацию, единство распоряжений, делегирование ответственности, централизацию, корпоративный дух и др.

2. Школа человеческих отношений, поведенческих наук М. Паркера и Ф. и Э. Рейли, А. Маслоу, М. Фоллет, Э. Мэйо, У. Мэрфи. Их объединяло признание того, что немаловажным фактором оптимизации системы государственного управления, повышения производительности труда работников и их удовлетворенности своим трудом является улучшение психологического климата в коллективе и усиление мотивации к максимизации трудовых усилий. Человеческий фактор рассматривался в качестве одного из основных элементов эффективности управления организацией.

3. Немаловажную роль в совершенствовании государственного регулирования экономики сыграли идеи английского экономиста Дж. М. Кейнса. Он предложил программу антикризисной политики и политики полной занятости трудоспособного населения.

Начало третьего этапа развития теории государственного управления восходит к 1950-м годам. Он характеризуется использованием в социальных и гуманитарных науках, в том числе и в теории государственного управления, бихевиористского, системного и структурно-функционального анализа.

В рамках третьего этапа складываются следующие теории: теория нового государственного управления (государственный менеджмент), теория политических сетей и «теория руководства». В работе Д. Осборна и Т. Гэблерта «Переосмысливая управление. Как дух предпринима-

тельства трансформирует публичный сектор» раскрываются десять принципов, на которых основывается государственный менеджмент, к ним относятся:

- в большей степени руководить подчиненными, чем выполнять их функции;
- в большей степени предоставлять потребителям возможности выбора, чем обслуживать их;
- предоставлять услуги на основе конкуренции;
- управлять скорее постановкой задач, чем определением правил;
- вкладывать капиталы в результаты, а не в намерения;
- всемерно ориентироваться на потребителя;
- поощрять предпринимательский дух зарабатывания денег, а не бюрократическую трату;
- предпочитать профилактику лечению;
- осуществлять структурную децентрализацию и налаживать сотрудничество децентрализованных структур;
- добиваться перемен посредством рыночно ориентированных усилий.

Новой теоретической моделью государственного управления на рубеже 80—90-х гг. становится теория политических сетей, т.е. на место вертикальной традиционной иерархической структуры управления приходят горизонтальные отношения. Цели и задачи государственного управления зависят, с одной стороны, от состояния и структуры, управляемых государством общественных процессов, с другой — от места и роли государства в обществе, а также взаимоотношений и характера деятельности отдельных государственных органов.

В XXI в. начался четвертый этап в развитии теории государственного управления, который связан с развитием информационной революции. Теория информационного государства утверждает, что информация становится главным управленческим ресурсом, а высокие технологии определяют ведущие направления государственного развития.

Государственное управление в настоящее время, выступает как механизм, способ, с помощью которого государство на практике проводит политику по реформированию различного рода противоречий (индивидуальных, групповых, национальных, территориальных, классовых и т.д.) и удовлетворению материальных, социальных, культурных потребностей разных групп населения. Это достигается с помощью конкретных действий организационного, экономического, финансового, политического, правового и т. д. характера, предполагающих различные этапы адми-

нистративной подготовки и реализации необходимых управленческих решений, посредством которых происходит координация и осуществление политики государства.

Государственный менеджмент 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.

В настоящее время менеджмент в государственной службе имеет свои особенности, проявляющиеся в целях, методах оценки результатов, отчетности, процедурах контроля, ответственности и системе стимулов. Реализация каждой функции менеджмента в государственной службе обладает соответствующей спецификой:

- планирование и прогноз в государственных учреждениях 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 иерархическую 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.

Для последнего этапа развития теории государственного менеджмента характерными терминами остаются «Администрирование» и «бюрократия». Данными терминами часто обозначается специфика традиционного менеджмента в государственной службе. Эти термины

обозначают тяготение традиционного менеджмента в государственной службе к авторитарической модели управления, основополагающими характеристиками которой являются:

- следование инструкциям;
- разделение на тех, кто выдает инструкции и тех, кто их выполняет;
- концентрация власти и политической воли;
- ограничение свободы действий;
- административный контроль;
- авторитарный стиль управления.

Концепция иерархической структуры сформулирована немецким социологом Максом Вебером, который разработал нормативную модель рациональной бюрократии. Модель содержит следующие принципиальные положения: четкое разделение труда, следствием которого 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. В связи с этим возникает 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. В таблице 1 показаны причины эффективности бюрократических организаций, новые формы управленческой системы, в рамках которой осуществляется предоставление публичных услуг.

Самое широкое толкование публичных услуг связано с фактом того, что вся деятельность государственного аппарата по организации общественной жизни понимается как одна публичная услуга. По нашему мнению многоаспектность, дискуссионность, многообразие мнений

Таблица 1

Сущность и причины бюрократической системы

Сущность бюрократической системы	Причины эффективности бюрократии в прошлом	Причины несостоятельности бюрократии в настоящем	Новые формы управленческой системы
1	2	3	4
Иерархическая цепочка команд	Бюрократия привнесла порядок в организацию Руководители ввели порядок своего доминирования над подчиненными	Бюрократия не может управлять в сложных ситуациях Доминирование одной формы не лучший способ совершенствования организации	Мировоззрения и ценности Рабочие группы (самоуправляющиеся) Горизонтальная координация Неформальные системы Наличие выбора Независимый внутренний потребитель
Специализация Организация на основе должностных обязанностей	Бюрократия добила эффективность, введя систему разделения труда сосредоточение интеллектуального потенциала в центре организации	Бюрократия не поддерживает интенсивных междолжностных связей и постоянной координации на одном уровне	Многопрофильность специалистов и интра-предпринимательство Организация в рыночно-посреднической системе
Единые правила для всех	Бюрократия создала ощущение справедливости Установила четкую власть руководителей	Сохраняется необходимость в правилах, но они должны быть другими	Гарантированные права Институты свободы и коллективности
Стандартные процедуры	Бюрократия обеспечила жесткую организационную память Проявила способность использовать неквалифицированный труд Преодолела устаревшие методы Работы	Бюрократия медленно реагирует на перемены Не согласуется с возникающими сложностями Не поощряет взаимосвязи	Самоуправление Давление рынка и морали общества
Карьера работников, их продвижение по служебной лестнице	Бюрократия культивировала лояльность организации Создала преемственность управленцев и профессионалов	Уменьшение числа руководящих должностей и повышение спроса на них в среде образованных рабочих Ограниченные возможности повышения в должности	Карьера на основе Профессионального роста Расширение условий большей результативности Повышение оплаты труда с ростом квалификации
Межличностные взаимоотношения	Бюрократия уменьшила преобладание семейственности Помогла лидерам ввести жесткую дисциплину и принятие жестких решений	Информационная работа требует расширения взаимоотношений работников	Широкие взаимоотношения работников Наличие выбора. Большая ориентированность на результаты

Продолжение таблицы

Сущность бюрократической системы	Причины эффективности бюрократии в прошлом	Причины несостоятельности бюрократии в настоящем	Новые формы управленческой системы
1	2	3	4
Координаций сверху	Бюрократия ввела регулирование неквалифицированной рабочей силы Организовала жесткое управление в отраслях с однообразной работой и текучестью кадров	Самоуправляемые команды Горизонтальные связи и сотрудничество	Образованные работники готовы к самоуправлению

ученых в научных исследованиях — это благо для науки, а многоплановость в определении и реализации понятий в законодательстве и практической деятельности могут повлечь неблагоприятные социальные последствия.

В первую очередь это связано с тем, что при составлении перечня публичных услуг, необходимо точно определить, является ли выполнение той или иной функции, отнесенной к сфере деятельности исполнительного органа — услугой. Во-вторых, в связи с необходимостью реализации государственно-властных полномочий может возникнуть большой перечень действий, который, существенно может повлиять на принятие решения — платной или бесплатной основы. В-третьих, в зависимости от вида функции (нормативное регулирование, контроль, надзор или предоставление публичной услуги), следует определить и наименование структурного подразделения органа власти (департамент, служба, агентства, государственные или муниципальные учреждения).

Правовая природа, субъекты и финансовая основа публичных услуг различная по двум причинам. Во-первых, согласно российской доктрине конституционного права субъектами оказания публичных услуг являются органы публичной власти, которым оказание услуг не свойственно, так как это область действия права. По нашему мнению представление публичных услуг органами государственной власти является реализацией одной из его функций, которые зависят от типологии: правотворческой, правоприменительной, координационной, мониторинга и т. д.

Публичные услуги можно разделить на два типа. Оказывая публичную услугу по первому типу, орган исполнительной власти действует властно-распорядительным способом, целью его деятельности является обеспечение публичного интереса. По нашему мнению данное обстоятельство имеет принципиальный характер, т. е. орган государ-

ственной власти обеспечивает не частный интерес получателя услуги, общественно значимую потребность.

Соответственно деятельность определенного органа исполнительной власти создает необходимые условия для последующего оказания публичной услуги конкретному объекту — физическому или юридическому лицу. Таким образом, при публичном управлении оказывается воздействие субъекта управления на общество (общественные процессы отношения) в соответствии с возложенными на него общественно-значимыми функциями и полномочиями.

Публичный характер услуг обусловлен их общественной значимостью и конституционной гарантированностью. Такие услуги оказываются непосредственно потребителю физическому или юридическому лицу. Государство, оказывая услуги, действует в публичных интересах и не имеет права уклоняться от оказания или организации такого вида услуг. Правовой основой оказания таких услуг служит договор, в рамках которого закрепляются права, обязанности и ответственность сторон. Принципиальность данного момента заключается в том, что по своему экономическому содержанию плата за получение публичной услуги включается в бюджет, неналоговые доходы, а плательщик услуги получает встречное индивидуальное удовлетворение. Однако, по нашему мнению, оказание публичных услуг нуждается в проработке относительно целей ее установления, правового основания, размера и последствий, связанных с неправомерным ее взиманием. Таким образом теория государственного менеджмента продолжает развиваться, обретая своих противников и единомышленников.

Литература

1. Столыпин П.А. Нам нужна великая Россия. Полное собрание речей в Государственной Думе. М., 1991.
2. Шабо Ж.-Л. Государственная власть: конституционные пределы и порядок осуществления // Полис. 1993.
3. Помещикова С.А. Об общих принципах организации местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы, 2009, № 3.
4. Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления // Журнал Российского права, 2007, № 6.