

УДК 338.46

АЛЬТЕРНАТИВА ФИНАНСОВО-ОРИЕНТИРОВАННОМУ ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ

Е.А. Карловская

канд. экон. наук, доцент кафедры финансов, кредита и бухгалтерского учета ТОГУ (Хабаровск)

Выдвигается гипотеза о том, что переход от финансово-ориентированного к субъект-ориентированному государственному управлению в России будет способствовать повышению качества и эффективности взаимодействия государства с внешними субъектами.

Ключевые слова: государственное управление, ориентационное взаимодействие, государственные услуги.

Реорганизация функций органов исполнительной власти на основе идей государственного менеджмента выявила несоответствие технологии взаимодействия государства с физическими и юридическими лицами объективным потребностям управленческой практики и неразработанность научно-теоретического обоснования реализации этих функций. В данной связи адекватное понимание процесса такого взаимодействия представляется важным условием повышения эффективности государственного управления.

Предпосылкой для исследования процесса взаимодействия субъектов и объектов управления послужила гипотеза, которую сформулируем следующим образом: переход от финансово-ориентированного к субъект-ориентированному государственному управлению возможен в условиях ориентационного взаимодействия.

Такое взаимодействие будем трактовать как взаимодействие внешних по отношению друг к другу экономических субъектов, идентифицирующих собственные цели исходя из целей друг друга, трансформирующих для их достижения внутреннюю среду и одновременно реализующих их посредством обмена результатами своего функционирования.

Ключевыми предпосылками, лежащими в основе ориентационного взаимодействия, являются:

- доминантная роль фактора взаимодействия, рассматриваемого как главное условие экономического развития в пронизанной интенсивными коммуникациями современной экономике;
- возрастающее значение субъектного начала в экономической деятельности;
- позиционирование государства как полноценного рыночного субъекта.

Процессы взаимодействия имеют свойство субъектности, которое характеризуется двумя аспектами [1, с. 5]. Во-первых, это субъектность, рассматриваемая как качественный атрибут, принадлежащий всякому участнику экономической системы и являющийся естественным проявлением его сущностных свойств. Здесь субъект (участник, функционер) экономической системы – это физическое или юридическое лицо, выступающее в качестве одного из главных агентов современного рынка. Государство также встроено в эту систему как не-

посредственный участник рынка [2, с. 217–218]. Соответственно, второй аспект субъектности, вытекающий из первого, связан с возможностью сторон взаимодействия к независимому экономическому поведению, приводящему к возникновению субъектно зависимых, субъектно активированных и субъектно ориентированных инициатив.

Современная рыночная экономика – это не просто тесное переплетение деятельности, но взаимозависимость трех секторов: государства, бизнеса и общественности. Каждый их представитель, выполняя свои основные функции и преследуя собственные цели, неизбежно взаимодействует с институтами других секторов.

Ориентационное взаимодействие государства с другими секторами, внешними по отношению к органам государственного управления и государственному сектору, предполагает межсекторное социальное партнерство. Его определяют как «целенаправленное взаимодействие организаций и индивидов, представляющих различные секторы экономики, в результате которого возникает положительный социальный эффект для сторон (хотя бы одной) либо для третьих лиц» [3, с. 2].

Целенаправленное движение внутренних потоков органов государственного управления и организаций государственного сектора, происходящее при их взаимодействии с внешней средой (гражданское общество и бизнес), создает для участников такого взаимодействия положительный или отрицательный эффект, значительно увеличивающий или уменьшающий эффективность как самого взаимодействия, так и функционирования каждой системы. Следовательно, возможно значительно повысить качество и экономическую эффективность взаимодействия государства с внешними субъектами.

В условиях развития гражданского общества, государственно-частного партнерства и либерализации общественных и экономических отношений изменяется субъектно-объектная структура государственного управления. Социальные институты, группы и индивиды, традиционно считавшиеся объектами управления, выступают сегодня в качестве активных субъектов управления и/или в качестве полноправных партнеров управленческого процесса. Во взаимоотношениях государства и граждан акценты смещаются в сторону обеспечения прав

граждан и обязанности государства по социальному обслуживанию населения, а во взаимоотношениях государства и бизнеса – на государственно-частное партнерство.

По мнению О.Э. Бессоновой, в России начался «этап выстраивания отношений по типу либерального раздатка в бюджетной сфере: после трансформационной фазы российское государство активно вмешалось в дела каждой из социальных сфер с целью “заткнуть” самые вопиющие прорехи, но, главное, найти те формы, которые обеспечат эффективный механизм функционирования» [4, с. 26].

Заинтересованность государства в развитии экономики страны и росте благосостояния ее населения сопровождается его содействием развитию гражданского общества. При этом само гражданское общество, несмотря на его противоречивое развитие в России, становится более активным, соучаствуя в процессе государственного управления и иницируя решение многих публичных задач.

В этой связи в рамках второго аспекта субъектности рассмотрим варианты взаимоотношений государства, бизнеса и гражданского общества в ситуациях субъектно зависимых, субъектно активированных и субъектно ориентированных инициатив.

Субъектно зависимые инициативы опосредованы таким типом взаимоотношений трех указанных субъектов, при котором государство доминирует над бизнесом и гражданским обществом. Обозначим характер складывающихся при этом отношений:

– административно применяемая государственная власть, когда элементы общественного участия и государственно-частного партнерства отсутствуют;

– в процессе реализации властных функций на всех уровнях в центре внимания остаются законодательные инициативы общественности, предлагаемые через депутатский корпус, и системный контроль за государственным и муниципальным управлением;

– управленческие действия характеризуются краткосрочным, точечным воздействием с получением разного эффекта (например, со стороны государства: исследование и подготовка общественного мнения и мнения бизнес-структур в момент вступления в силу новых законов и решений; со стороны общества: проведение совместных с властью кампаний по мобилизации населения на борьбу с теми или иными аномалиями) [5, с. 19];

– отсутствие четкой структуризации и статусных определений в отношении институтов гражданского общества и развития государственно-частного партнерства;

– неучастие государства в содействии формированию и функционированию структур гражданского общества и бизнес-сообществ.

Субъектно активированные инициативы опосредованы такими типами взаимоотношений, при которых взаимодействующие государство и бизнес доминируют над гражданским обществом или государство доминирует над взаимодействующими гражданским обществом и бизнесом. Складывающиеся при этом отношения характеризуются тем, что:

– коммуникативно применяемая власть становится необходимым дополнением к административно применяемой власти;

– управленческие действия ориентированы на среднесрочную перспективу с получением накопительного

эффекта (например, со стороны государства: мониторинг условий социально-экономической жизни населения и создание на этой основе среднесрочных программ развития страны и регионов; со стороны общества: создание общественных комиссий, контрольных органов по проверке деятельности структур власти) [Там же];

– в условиях отсутствия необходимой подготовки и ресурсов гражданского общества роль государственных органов заключается в иницировании создания структур гражданского общества и приобщении их к управленческой деятельности.

Субъектно ориентированные государство, бизнес и гражданское общество конструктивно взаимодействуют между собой. При этом:

– коммуникативно применяемая власть контролирует ситуацию в государстве перекрестным с обществом способом, обеспечивает сохранение у сферы права нормативных функций, у власти – инструментов, ограничивающих произвол чьих-либо интересов, у общества – саморегулирующих и контрольных функций;

– развито государственно-частное партнерство;

– управленческие действия характеризуются долгосрочным воздействием с получением стратегического эффекта (например, со стороны государства: организация системы формирования общественного мнения в поддержку власти (включая научное сопровождение); со стороны общества: инициативы по созданию нормативной базы) [Там же].

Очевидно, что наибольшей эффективности государственного управления можно достичь при конструктивном взаимодействии государства с гражданским обществом и бизнесом. Главная особенность такого взаимодействия состоит в том, что его результаты для каждой стороны не сводятся к сумме абсолютных значений показателей, характеризующих потоковые процессы между ними. Причиной подобного явления следует считать трансформацию движения внутренней среды государства, происходящую при его взаимодействии с двумя другими секторами. Можно утверждать, что при целенаправленной реализации данной трансформации (субъектно ориентированных инициатив) возможно значительно повысить качество и экономическую эффективность взаимодействия государства, гражданского общества и бизнеса. Только в этих условиях подобное взаимодействие следует позиционировать как ориентационное.

Как известно, управление есть целенаправленное воздействие управляющего субъекта на управляемый объект. В субъект-ориентированном управлении субъектом управления выступает ориентируемый субъект, объектом – система взаимодействий с субъектом-ориентиром. Отсюда *субъект-ориентированное государственное управление* можно трактовать как процесс определения и достижения целей публично-правовых образований (в лице государственных органов) за счет инициирования и максимального удовлетворения потребностей целевого субъекта-ориентира (общества в лице общественных организаций и бизнеса в лице бизнес-сообществ), а также установления долгосрочных отношений с ним.

Субъект-ориентированное государственное управление является альтернативой финансово-ориентированному государственному управлению, которое пони-

мается нами как процесс определения и достижения целей публично-правовых образований за счет эффективного функционирования государственного сектора. Следовательно, субъектом и объектом управления выступают, соответственно, публично-правовое образование (в лице государственных органов) и организации государственного сектора, а ориентация характеризуется как внутренняя.

Отметим основные проблемы, возникающие при функционировании финансово-ориентированной системы государственного управления в современных условиях:

- публично-правовое образование не имеет непосредственного доступа к информации от субъекта потребления (незамкнутый контур управления);
- деятельность субъектов государственного сектора фокусируется преимущественно на организации общественного эффективного функционирования и практически не влияет на отношения с потребителем;
- антагонистический характер взаимодействия публично-правового образования и потребителя;
- органы государственного управления связаны жесткими иерархическими связями и часто реализуют разные цели;
- финансирование по принципу содержания государственных органов и организаций государственного сектора.

Субъект-ориентированное государственное управление имеет синергетическую природу, ибо создаваемый для каждого из участников взаимодействия положительный или отрицательный эффект возникает только в процессе взаимодействия и не обусловлен в явном виде индивидуальными действиями государства или потребителя. Субъект-ориентированное управление изменяет характеристики отношений государства и приводит к трансформации его деятельности.

Для реализации субъект-ориентированного управления необходимо представление деятельности государства как услуги обществу. В свете изложенного представляется естественным появление в российском праве и практике государственного управления дефиниции «государственная услуга».

Система государственных услуг представляет собой сферу ориентационного взаимодействия государства, общества и бизнеса в лице их институтов и граждан. Каждый из участников управленческих отношений в системе государственных услуг должен иметь возможность влиять на ее функционирование и развитие и нести определенную ответственность за создание условий, необходимых для выполнения системой государственного управления своих функций.

Деятельность государственных органов способна стать государственной услугой при конструировании обменных взаимодействий участников – не силовых, а маркетинговых. Доминирующим способом конструирования обменных взаимодействий участников в финансово-ориентированном государственном управлении являются силовые практики взаимодействия (когда доминирует, определяя «правила игры», одна из сторон – поставщик услуг, государство). Идея же субъект-ориентированного государственного управления заключается в том, что доминирующими способами должны стать маркетинговые практики.

Внешние субъекты (гражданское общество и бизнес), действующие в непосредственном окружении государства и оказывающие прямое воздействие на идентификацию целей и способов реализации функций последнего, в совокупности образуют целевое окружение (целевую среду). Вместе с государством целевое окружение формирует организационную сеть – систему, обеспечивающую организацию необходимыми ресурсами и потребляющую ее услуги.

Государственное (маркетинговое) управление есть процесс целенаправленного воздействия управляющего субъекта (государство, публично-правовое образование) на создание, предложение и организацию обмена своего продукта (объект) для удовлетворения потребностей в нем потребителей (цель). Иными словами, это такое управление, которое ориентировано на цели обмена, то есть на потребителя, его нужды и потребности. Внешняя среда (в форме организационной сети) как сфера обмена деятельностью представляется нам рынком государственных услуг.

Ориентация на потребителя индуцирует интерес к клиент-ориентированному государственному управлению как разновидности субъект-ориентированного управления. Клиент-ориентированное государственное управление представляет собой процесс определения и достижения целей государственных и негосударственных коммерческих и некоммерческих субъектов – производителей государственных услуг за счет инициирования и максимального удовлетворения потребностей клиентов (физических и юридических лиц – получателей государственных услуг), а также установления долгосрочных доверительных отношений с ними.

Определим основные принципы изменения действующей структуры управления для приспособления ее к условиям потребительской ориентации, за счет чего может быть достигнута оптимизация финансово-ориентированной структуры (адаптировано из: [6, с. 89–90]).

Ориентация на потребителя. Максимальная ориентация на потребителя при разработке структуры каждого процесса или анализе взаимодействия означает, что фактически каждый элемент в цепочке взаимодействия должен обеспечивать определенный эффект для потребителя. В соответствии с данным принципом требуется стандартизация взаимодействия – разработка регламентов и стандартов оказания государственных услуг.

Координация – минимизация жестких административных взаимодействий между субъектами, ориентация на взаимодействия стратегической координации, что предусматривает равноправное участие субъекта-ориентира и субъекта – потребителя взаимодействия. В соответствии с данным принципом необходима координация взаимодействия государства, гражданского общества и бизнеса.

Процессное (проектное) управление. Внедрение технологий процессного (проектного) управления в рамках государственного управления и управленческих систем производителей государственных услуг позволит обеспечить более эффективное распределение управленческих функций между субъектом и объектом управления, оценивать качество реализации как отдельной операции по удовлетворению потребителей государственных услуг, так и в целом функционирования субъекта управления.

Повысить эффективность государственного управления в условиях глобализации и информатизации невозможно без повышения лояльности представителей бизнеса и гражданского общества по отношению к государству.

В заключение констатируем, что возможности для замены финансово-ориентированного государственного управления на субъект-(клиент-)ориентированное государственное управление, в принципе заложенные в концепцию административной и бюджетной реформ, осуществляемых в России, останутся, скорее всего, не реализованными без развития институтов гражданского общества и государственно-частного партнерства, а следовательно, юридически провозглашенный новый институт государственных услуг не получит должного развития.

Литература

1. Мелентьева Н.И. Межсубъектные коммуникации и эффективность взаимодействия в системах маркетин-

га: автореф. ... д-ра экон. наук. СПб., 2007. 42 с. URL: <http://vak.ed.gov.ru> (дата обращения: 14.08.2009).

2. Рубинштейн А.Я. Экономика общественных предпочтений. Структура и эволюция социального интереса. СПб.: Алетейя, 2008. 560 с.

3. Карловская А.А. Участие институтов гражданского общества в образовательном процессе. URL: www.socpolitika.ru/rus/conferences (дата обращения: 12.09.2009).

4. Бессонова О.Э. Вектор институционального развития России: от квазирынка к либеральному раздатку // Экономическая социология. 2008. Т. 9, № 2. С. 15–28. URL: www.ecsoc.msses.ru (дата обращения: 11.10.2009).

5. Воробьев Ю.Л. Коммуникативное взаимодействие гражданского общества и структур публичной власти как управленческий процесс: автореф. ... д-ра социол. наук. М., 2008. 36 с. URL: <http://vak.ed.gov.ru> (дата обращения: 24.08.2009).

6. Чеперегин А.С. Клиенториентированное управление предприятием: методические аспекты: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Рыбинск, 2007. 178 с. URL: <http://diss.rsl.ru> (дата обращения: 11.10.2009).