

Современные концепции государственного административного управления

Концепция (от латинского *conception* – понимание, система) – *определенный способ понимания, трактовки* какого-либо предмета, явления, процесса, *основная точка* зрения на предмет или явление, *руководящая идея* для систематического освещения.

Современные концепции государственного административного управления

В рамках государственного административного управления выделяют следующие основные концепции:

- концепция нового государственного менеджмента;
- новая институциональная теория государственного управления;
- концепция политических сетей.

Современные концепции государственного административного управления

Развитие теории и практики государственного управления обусловило **эффект синергии** в формировании современных концепций, следствием чего явилось формирование новых концепций и синергетического подхода к ГУ (*возрастание эффективности деятельности в результате соединения, интеграции, слияния отдельных частей в единую систему за счет так называемого системного эффекта*).

Современные концепции государственного административного управления

- современная теория административно-государственного управления;
- концепция дихотомии политики и администрирования;
- научная концепция «государственного менеджеризма» («New public management»);
- концепция инновационной (постбюрократической) государственной службы (М.Берзли).

Современные концепции государственного административного управления

1. Концепция нового государственного менеджмента

Эта концепция определяет сущность ГУ через понятие «руководство», а не «администрирование» или «управление». *Руководство здесь понимается как система кооперации общественных, государственных и международных институтов, частных, государственных и смешанных структур для обеспечения удовлетворения общественных интересов и решения общественных проблем.*

Современные концепции государственного административного управления

Особенность концепции заключается в том что, модели регулирования взяты за основу. *Рыночная модель поведения считается приемлемой для государственных служащих всех уровней.* Мотивация и оценка их деятельности строится, как если бы они были участниками операций на рынке. **Сама структура организации управления публичным сектором рассматривается по аналогии со структурой организации бизнеса.**

Современные концепции государственного административного управления

Государственное управление, по мысли сторонников рыночного подхода, должно быть предпринимательским. Общие установки предпринимательского управления формулируются следующим образом:

Современные концепции государственного административного управления

- нет существенных различий между публичным и частным секторами, а следовательно, публичными и частными организациями можно управлять более-менее одинаково;

- необходимо переходить от оценки эффективности процесса управления к оценке эффективности результата управления, а следовательно, к сокращению затрат и к повышению прибыльности государственных организаций;

Современные концепции государственного административного управления

- менеджеральное управление в целом должно сопровождаться понижением роли управленческого контроля одновременно с развитием усовершенствованной отчетности, мониторинга и механизмов ответственности;

- необходимо преобразовать большие бюрократические структуры в полуавтономные агентства, отличающиеся высокой степенью подвижности, способностью к конкуренции и склонностью принимать рискованные решения. Одновременно необходимо отделение коммерческих функций от некоммерческих и политико-консультативных функций от функций предоставления услуг;

Современные концепции государственного административного управления

- государственное управление должно отдавать приоритет частному бизнесу, конкурентному снабжению и контрактной системе. При этом необходимо переходить от традиционных долговременных и плохо специфицированных контрактов к кратковременным и более определенным контрактам;

- в государственном управлении необходимо использовать практику менеджмента, которая касается кратковременных трудовых соглашений, развития стратегических планов, корпоративных планов, соглашений об эффективности деятельности, введения системы оплаты за качество, развития новых менеджерских информационных систем, заботы о корпоративном имидже;

Современные концепции государственного административного управления

- большое внимание в новом государственном менеджменте уделяется денежным предпочтениям; что касается этических проблем, то им уделяется меньше внимание;
- отношение к потребителю общественных услуг предполагает рыночные характеристики. К потребителю относятся как к покупателю общественных услуг со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Современные концепции государственного административного управления

Основной вопрос концепции **НОВОГО государственного менеджмента** - обоснование эффективности управления.

Понятие «эффективность» здесь приобретает экономический характер.

Оценка деятельности осуществляется не по уровню **активности** соответствующих структур управления, а по **результату**.

Современные концепции государственного административного управления

Основные принципиальные положения концепции нового государственного менеджмента содержит в себе идею возможности оценки деятельности государственных структур и программ, используя понятия продуктивность, результативность, действенность. Понятия производительности и экономичности включаются в деятельность государственного управления. **Это означает, что при сокращении государственных затрат результат деятельности государства должен возрасти.**

Современные концепции государственного административного управления

Недостатки:

экономизм, отсутствие интереса к этическим проблемам, квантитативный (количественный) акцент в оценке государственного управления, умаления значения специфики публичной сферы.

Современные концепции государственного административного управления

Причины развития и применения:

концепция лежала в основе административных реформ во многих странах, являясь действенным ответом на кризис бюрократической модели управления. Сегодня ясно, что новый государственный менеджмент не является панацеей при решении всех проблем государственного управления, но он занял свое место в ряду теорий и практик современного управления публичной сферой.

Современные концепции государственного административного управления

2. Новая институциональная теория государственного управления

Она ведет свое происхождение от двух дисциплин: неоклассической экономики и традиционного институционализма, т.е. исходит из двух общих установок: во-первых, что социальные институты имеют значение (institutions matter) и, во-вторых, что они поддаются анализу с помощью стандартных инструментов экономической теории.

Современные концепции государственного административного управления

Неоклассическая экономика

Неоклассический подход трактует нерегулируемые взаимодействия субъектов на политическом поле аналогично рыночным, а нормы и правила (от конституционных основ до внутриорганизационного распорядка) — как продукт рационального выбора индивидов

Современные концепции государственного административного управления

Так, например, трактовка феномена власти основывается на факте добровольной рациональной передачи части прав от подчиненного – Агенту руководителю

Современные концепции государственного административного управления

Однако неоклассический анализ рынков (в том числе и политического) испытывает следующие существенные теоретические ограничения:

- 1) структура рынка должна быть близка к совершенной конкуренции (т.е. оптимальна по Парето);
- 2) информация доступна каждому из участников рыночных обменов, т.е. она должна свободно циркулировать на рынке;
- 3) все участники рынка являются «рациональными эгоистами», их поведение направлено на максимизацию личной выгоды и целерационально.

Современные концепции государственного административного управления

Введем понятие **эффективности по Парето**. Это понятие характеризует системы распределения благ и ресурсов в обществе, и система распределения называется эффективной по Парето, если она позволяет экономической системе достичь оптимального по Парето состояния, т.е. **состояния, в котором каждый участник этой системы достигает такого состояния, что увеличить его целевую функцию можно лишь за счет уменьшения целевых функций других его участников.**

Так вот, идеальный совершенный рынок некоторого блага, находясь в состоянии равновесия, **обязательно обеспечивает оптимальное по Парето распределение этого блага между потребителями и распределение прибыли между производителями**, поскольку в состоянии рыночного равновесия каждый потребитель приобретает оптимальное для себя количество блага, а каждый производитель производит его оптимальное с собственной точки зрения количество.

Нужно понимать, что оптимальное по Парето состояние рынка (или экономики в целом) **не является обязательно самым лучшим состоянием экономической системы**. Ведь оптимальным по Парето может быть любое равновесное состояние рынка, а таких состояний множество, и рынок перемещается из одного равновесного состояния в другое под воздействием различных факторов.

Современные концепции государственного административного управления

Институционализм:

По мнению основоположника институционального подхода американского социолога Т.Веблена, человек не является «калькулятором, мгновенно вычисляющим удовольствие и боль», его поведение предопределено целями индивида и, самое главное, институтами, детерминирующими конкретные методы достижения этих индивидуальных целей. Т. Веблен дает и общее определение понятия «институт». По его мнению, это – «привычный образ мышления, который имеет тенденцию продлевать свое существование неопределенно долго».

Современные концепции государственного административного управления

Поскольку понятие «институт» сложно, то, вполне естественно, разнообразие и многообразие его трактовок. Так, в частности, **под институтом понимается :**

- сознательно сконструированные правила или законы;
- нормы, т.е. как коллективно установленные неформальные правила, поддерживаемые санкциями со стороны группы;
- сами собой разумеющиеся смыслы;
- правило построения социального взаимодействия и пр.

Современные концепции государственного административного управления

Общим для них является вопрос:

1. Как конструируются локальные социальные порядки, которые могут быть названы «полями», «аренами» или «играми».
2. Все они рассматривают социальные институты как результат социального взаимодействия между субъектами.
3. Предписанные ими правила взаимодействия и распределения ресурсов действуют и как источники власти, а в сочетании с моделью субъектов выступают в качестве фундамента, на котором происходит конструирование и воспроизводство институтов.
4. Появившись, институты ограничивают поведение субъектов, с одной стороны, и открывают им новые возможности, с другой. Те, кто занимает доминирующее положение, могут использовать институты и для своего воспроизводства. Те, кто не обладает ресурсами, чаще других сталкивается с институциональными ограничениями. Хотя при определенных условиях и они могут использовать существующие правила не вполне предсказуемым образом и создавать новые институты.

Современные концепции государственного административного управления

Следовательно,

Институционализация - это процесс, посредством которого правила из абстракций превращаются в конституирующие (определяющие) элементы повторяющихся моделей взаимодействия в пространстве полей. Т.е. чем более наше поведение, взаимодействия институционализированы (т.е. подчиняются правилам, нормам, традициям и пр.), тем более они предсказуемы (а, как результат, управляемы).

Современные концепции государственного административного управления

Впервые термин «новая институциональная концепция» был применен О. Уильямсоном в работе «Рынки и иерархии», получил широкое распространение в различных отраслях наук.

Современные концепции государственного административного управления

Один из ведущих теоретиков комплексного подхода Ди Маджио различает три основных направления, существующих и развивающихся сегодня в неоинституционализме: **это подход, основанный на теории рационального выбора, подход, базирующийся на социальном конструктивизме и неоинституциональный подход, актуализирующий функцию институтов как посредников в разрешении конфликтов.** Все они различаются по следующим основаниям: актуализация формальных или неформальных норм и правил, представление об акторе (субъекте) и причины институциональных изменений.

Современные концепции государственного административного управления

Неоинституциональный **подход,**
базирующийся на

1. Предпосылках теории рационального выбора, актуализирует, прежде всего, способ организации рационального действия, т.е. рассматривают институты как правила игры, преимущественно обращая внимание на формальные законодательные акты, описывающие эти правила (последнее вовсе не исключает обращения и к неписаным правилам).

Современные концепции государственного административного управления

2. На предпосылках социального конструктивизма, напротив, доказывает, что все элементы модели рационального выбора: акторы, интересы, предпочтения являются социально «сконструированными» и поэтому носят эндогенный характер.

Современные концепции государственного административного управления

Неоинституциональный подход, актуализирующий роль институтов как посредников в конфликтообразовании, фокусирует внимание на том, как государство и другие институты структурируют конфликты между группами с противоположными интересами, и выполняют посреднические функции в их разрешении. Таким образом, они исследуют институты и институциональные изменения как результат институционального посредничества в разрешении конфликтов.

Современные концепции государственного административного управления

НИТ и государственное управление

Основные причины широкого исследовательского интереса со стороны исследователей государственного управления к методологическим предпосылкам НИТ заключаются в **возможности по-иному взглянуть на природу государства, а также некоторые процессы и элементы государственной политики и управления.**

Современные концепции государственного административного управления

НИТ значительно расширяет исследовательские возможности в этой области за счет рационального / нерационального выбора институтов, признания возможности существования множества точек равновесия, разработки новой концепции рациональности – интерпретативной, учета нестабильности и разнообразия предпочтений в процессе принятия решений, а также актуализации проблемы трансакционных издержек и пр.

Современные концепции государственного административного управления



Современные концепции государственного административного управления

Методологические положения НИТ в ГУ

1. НИТ отказывается от модели равновесия по Парето как единственно верной и принимает допущения, предложенные теорией игр: допускается существование множества точек равновесия, не обязательно совпадающих с точками оптимума по Парето; кроме того, равновесия может не существовать вообще.

Современные концепции государственного административного управления

Теория рационального выбора допускает, что выбор сдерживается только такими внешними факторами, как **полезность, цена, технология и время**. Ограниченная рациональность предполагает, что список сдерживающих факторов **должен быть дополнен такими чисто человеческими «ограничениями», как ошибки памяти, неадекватно рассчитанная сила (власть) и склонность «удовлетворяться» принятием решений, которые просто «достаточно хороши».**

Современные концепции государственного административного управления

2. НИТ отказывается от тезиса о стабильности субъективных предпочтений индивидов.

Здесь предполагается вместо термина «рациональное действие» использовать термин «обоснованное действие», включающий в себя специфику социального контекста, в котором реализует свою стратегию действующий индивид и происходит интерпретация действий индивида, т.е. они приобретают значение и смысл.

Современные концепции государственного административного управления

Следовательно, не просто обращение к правилам и нормам, а стремление выявить интерпретации этих правил и попытаться определить некоторые общие основания этих интерпретаций, позволяющие избежать атомизации, т.е. радикальной обособленности субъектов социального действия.

Современные концепции государственного административного управления

Основной задачей становится, таким образом, поиск общего основания, общего принципа, исходя из которого можно интерпретировать действие (в нашем случае принятия управленческого решения), сделать его понятным в контексте различных институциональных подсистем. Признается при этом, что каждая из них обладает собственным специфическим набором таких принципов.

Современные концепции государственного административного управления

3. Доверие как «ожидание человеком определенных действий со стороны окружающих, когда эти действия напрямую затрагивают его выбор, и он должен принимать решения до того, как они станут известны».

Норма доверия играет исключительно важную роль в построении эффективной системы государственного / политического управления. Степень доверия предопределяет предсказуемость поведения субъектов взаимодействия.

Современные концепции государственного административного управления

4. НИТ акцентирует внимание не на рациональном происхождении норм, а на следовании нормам, как результате индивидуального рационального выбора. Нормы становятся, таким образом, не жесткой детерминантой поведения, а ключевой предпосылкой взаимной интерпретации интересов и намерений индивидов, а значит и предпосылкой эффективной координации социальных взаимодействий.

Современные концепции государственного административного управления

5. Учет трансакционных издержек

это любые потери, возникающие вследствие неэффективности совместных решений, планов, заключаемых договоров и созданных структур; неэффективных реакций на изменившиеся условия; неэффективной защиты

Современные концепции государственного административного управления

Практическая значимость НИТ в ГУ

Анализ трансакционных издержек предоставляет оригинальную теоретическую базу для решения проблемы сравнительной эффективности институциональных форм координации взаимодействий.

Современные концепции государственного административного управления

В этом отношении первое, что необходимо сделать, это - **определить понятие транзакции в контексте предоставления государственных услуг.** Как правило, результатом работы органов исполнительной власти выступают разработанные правовые акты, проекты, решения по определенному кругу проблем. **Таким образом, для органов исполнительной власти основным критерием транзакции выступает делегирование заданий.** То есть транзакция в органах исполнительной власти – это передача задания одним служащим другому. Как правило, один из служащих занимает более высокую ступень на иерархической лестнице, но это не является обязательным условием.

Современные концепции государственного административного управления

3. Концепция политических сетей попыталась решить задачу ухода от иерархического администрирования в государственном управлении. Основное внимание в рамках данной концепции уделяется процессам коммуникации и обмена информацией между участниками общественной и политической жизни. Основные положения теории политических сетей можно свести к следующим пунктам:

Современные концепции государственного административного управления

Положения концепции:

1. Теория политических сетей **реконструирует** отношения между государственным управлением и современным обществом. В ней раскрываются не отношения между непосредственно обществом и государством, а между управленческими структурами и общественными, и бизнес-ассоциациями;

Современные концепции государственного административного управления

2. Теория политических сетей **восстанавливает** связи между управлением и политикой. Она меняет ракурс рассмотрения государства как агента политики: государство является хотя и важным, но одним из акторов производства политических решений; государственные структуры рассматриваются в качестве «сцепленных» с другими агентами политики и вынуждены вступать с ними в процесс ресурсного обмена;

Современные концепции государственного административного управления

3. Включение в процесс изучения политических сетей морального измерения управления и процесса производства политического решения;

Современные концепции государственного административного управления

4. Хотя понятие «институт» играет значительную роль в теории политических сетей, однако не институты, а связи и отношения составляют ключевой пункт рассмотрения;

Современные концепции государственного административного управления

5. В теории политических сетей проблема эффективности управления рассматривается не в аспекте отношения «цели-средства», а в аспекте отношения «цели-процессы».

Современные концепции государственного административного управления

Т.о. политическую сеть можно определить как

«систему государственных и негосударственных образований в определенной сфере политики, которые взаимодействуют между собой на основе ресурсной зависимости с целью достижения общего согласия по интересующему всех политическому вопросу, используя формальные и неформальные нормы». В основе образования и развития сети лежит кооперативный интерес.

Современные концепции государственного административного управления

Наиболее распространенной типологией политических сетей является типология Родеса, который выделяет **пять типов** политических сетей, руководствуясь **тремя критериями**: степенью внутренней интеграции, числом участников сети и распределением ресурсов между ними:

Современные концепции государственного административного управления

Типы политических сетей:

1. Политические сообщества (policy communities) представляют собой такие сети, которые характеризуются стабильностью взаимоотношений, устойчивым и в высокой степени ограниченным членством, вертикальной взаимозависимостью, основанной на совместной ответственности за предоставление услуг, и изоляцией как от других сетей, так и от публичных организаций (включая парламент, думу). Такие сети являются высоко интегрированными и имеют высокую степень вертикальной взаимозависимости и ограниченную вертикальную координацию.

Современные концепции государственного административного управления

2. Профессиональные сети (professional networks) характеризуются преобладанием одного класса участников производства политических решений: профессиональных групп. Эти сети выражают интересы особой профессиональной группы и основаны на высокой степени вертикальной взаимозависимости, а также изолированы от других сетей.

Современные концепции государственного административного управления

3. Межуправленческие сети (intergovernmental networks) формируются на основе представительства местных властей. Их отличительными особенностями являются топоратическое членство, явное исключение иных публичных союзов, широкий охват интересов, связанных со многими службами, ограниченной вертикальной взаимозависимостью (так как они не ответственны за оказание услуг), широкой горизонтальной структурой и способностью взаимодействовать со многими другими сетями.

Современные концепции государственного административного управления

4. Сети производителей (producer networks) отличаются значительной ролью в политике экономических интересов (публичного и частного секторов), их подвижным членством, зависимостью центра от промышленных организаций при производстве желаемых товаров и при экспертизе, а также ограниченной взаимозависимостью между экономическими интересами.

Современные концепции государственного административного управления

5. Проблемные сети (issue networks) характеризуются большим числом участников с ограниченной степенью взаимозависимости. Важным здесь является стабильность и постоянства, а структура имеет склонность к атомистичности.

Современные концепции государственного административного управления

4. Концепция синергетического подхода основана на идеи самоорганизации простых или сложных систем.

Современные концепции государственного административного управления

«Самоорганизация – самопроизвольное изменение организации системы; это процесс спонтанного упорядочивания (перехода от хаоса к порядку), образования и развития структур без целенаправленного управленческого воздействия»



следовательно

Современные концепции государственного административного управления

- Для управления социальными системами, развивающимися в режиме самоорганизации, возможно только при изучении **законов самоорганизации данной системы, тенденций и характера её развития.**

Современные концепции государственного административного управления

- В основе развития данной концепции лежит мнение, что **развитие общества является волновым процессом**, т.е. те или иные события и изменения в социуме могут проявляться с определенной частотой и последовательностью. Изучив эти процессы, государство или другие политические акторы могут влиять на действия и развитие систем.

Современные концепции государственного административного управления

Согласно данной концепции государственное управление является не чем-то привходящим, внешним, а продуктом происходящих в обществе процессов самоорганизации. Государство является открытой и динамичной системой, для которой характерен обмен энергией, веществом, информацией с окружающей средой.

Современные концепции государственного административного управления

5. Концепция дихотомии политики и администрирования

Тенденции демократизации, наметившиеся в большинстве стран Европы и США с середины XIX в., шли вразрез как с нормами полицейского права, так и с концепцией и практикой камерального государственного управления. Все это потребовало переосмысления коренного положения полицеистики, в соответствии с которым носителем суверенитета является субъект политической власти (император, царь), государственная - это "служанка" политических руководителей, подотчетна только им, и потому сфера взаимодействия политики и администрирования является сферой личных отношений "хозяина" и "подчиненного". Что определило развитие данной концепции.

Современные концепции государственного административного управления

По мнению В. Вильсона, разделение государственной власти на политическую и административную обусловлено функциональной двойственностью государства, которое, с одной стороны, вырабатывает основные направления развития общества и принимает законы (эту функцию реализует политическая власть), а с другой – проводит в жизнь социально значимые решения (эту функцию реализует администрация).

Современные концепции государственного административного управления

В. Вильсон сконцентрировался на проработке проблематики функционального и структурного разграничения политической и административной деятельности.

Т.е. управленческие функции отличаются от функций государственной власти.

Современные концепции государственного административного управления

Задача госслужащего – выполнить приказ под ответственность приказывающего, причем выполнить добросовестно и точно.

Руководитель же (политик), эту ответственность отклонить не может, не имеет права, ибо подотчетен выбравшему его народу.

Следовательно,

Современные концепции государственного административного управления

функции госслужбы должны быть деполитизированы. Вместе с тем, зарплата и карьера чиновника напрямую зависят от лояльности высших должностных лиц. Такая зависимость нередко делает госслужащего добросовестным исполнителем недобросовестной политической воли, что недопустимо в современном государстве.

Современные концепции государственного административного управления

Чтобы нивелировать возможность политического манипулирования госслужащими, В.Вильсон предложил обособить бюрократию от политической власти законодательно, функционально, структурно.