

УДК 35.001.894.3

Направления в теории публичного управления

Н. АРАБАДЖИЙСКИ

Новый болгарский университет, г. София, Болгария, E-mail: Lahisha@ukr.net

Авторское резюме

Целью данной разработки является представить вкратце содержание основных направлений теории публичного управления: традиционное публичное управление; новое публичное управление (публичный менеджмент и новый публичный менеджмент); постсовременный публичный менеджмент и глобальное публичное управление.

Ключевые слова: публичное управление, публичный менеджмент, бизнес менеджмент.

Directions in the theory of public administration

N. ARABADZHISKY

New bulgarian university, Sofia, Bulgaria, E-mail: Lahisha@ukr.net

Abstract

The aim of this development is to provide a brief summary of the main trends in the theory of public administration: the traditional public administration, new public administration (public management and new public management); postmodern global public management and public administration.

Keywords: public administration, public management, business management.

1. Традиционное публичное управление.

В специализированной литературе из области экономики в публичном секторе традиционное публичное управление рассматривается в смысле одной административной и бюрократической модели управления ресурсами в публичном секторе.¹ Его основными характеристиками некоторые иностранные авторы считают следующее:

- публичные учреждения должны обеспечивать услуги, которые определены голосованием среднего избирателя, а не поиском и предложением на рынке;

- бюджетные учреждения должны иметь строго дефинированный предмет деятельности и задачи для выполнения;

- деятельность бюджетных ин-

ституций почти всегда должна быть подчинена нескольким целям;

- публичные учреждения должны находиться в среде, которая бы оказывала противоречивое влияние на их деятельность;

- в предложении публичных услуг должен отсутствовать ежедневный рыночный текст, который испытывают товары частных фирм;

- учреждения в публичном секторе должны быть подвергнуты всеобъемлющей отчетности и массивному контролю;

- организационная структура бюджетных учреждений должна отличаться множеством отделов, которые иерархически интегрированы;

- бюджетные учреждения должны управляться двумя группами менеджеров: профессиональные администраторы /бюрократы/ или спе-

© Н. Арабаджийски, 2014

циалисты-профессионалы в данной области;

- публичные учреждения должны работать в условиях твердых внутренних правил и бюджетов.²

2. Новое публичное управление.

Публичный менеджмент.

Когда необходимо объяснить понятие «публичное управление», часто оно заменяется понятием «публичный менеджмент».

Понятие «менеджмент» является англосаксонским термином с латинским корнем. В болгарской доктрине воспринимается точка зрения о том, что менеджмент = управление + руководство со следующей конкретизацией:

• Управление - это воздействие на систему (организацию) для достижения определенных целей;

• руководство - это воздействие на человеческие ресурсы для достижения определенных целей.³

Некоторыми из существующих научных определений понятия «менеджмент», как процесс, являются:

- менеджмент переводит идеи в результаты и определяет средства для достижения этих результатов;

- менеджмент - значит «делать что-то руками других»;

- менеджмент - это целенаправленное воздействие на некоторую организацию для достижения предварительно сформулированных целей;

- менеджмент, как процесс, является интегрированным сбором функций: планирование, организация, руководство (мотивация) и контроль, а связывающими функциями являются коммуникации и принятие управленческого решения.⁴

Болгарские исследователи делают опыт формулировать понятие «публичный менеджмент». По их мнению:

- публичный менеджмент вклю-

чает три фазы управленческого цикла: политика /политический менеджмент/, руководство /исполнительный менеджмент/ и обслуживание /административный менеджмент/;

- причинами, по которым публичный менеджмент необходим, являются публичные блага, которые государство само или чаще всего при содействии рынка и гражданского общества обеспечивает гражданам и организациям;

- проявление публичного менеджмента дает возможность прослеживания функций управления, выполняемых органами центральной и местной государственной власти, функции которых имеют один единственный смысл – привести к получению точно определенного набора публичных благ нужного качества и с общественно приемлемыми расходами;

- последствиями публичного менеджмента являются фактически полученные блага с их соответствующим качеством и содержанием.⁵

Авторы дают четыре хорошие причины не применять публичный менеджмент:

- это хорошо для бизнеса, но неприменимо в публичном секторе;

- это мода, которая быстро пройдет;

- мы уже это делали;

- это манипулирование.

Они дают и еще четыре причины получше применять публичный менеджмент:

- публичный сектор становится все более независимым, как никогда раньше;

- он снова должен доказывать свою эффективность;

- существует необходимость в менеджерах-профессионалах, которые бы вели к желанным изменениям;

- если они не руководят хорошо

изменения, другие извне наложат их им.⁶

Существует серьезное отличие между «публичным менеджментом» и «бизнес-менеджментом». Основные отличия между ними находятся в целях, субъектах и объектах управления.

Новый публичный менеджмент.

Странами, которые ставят начало направлению «новый публичный менеджмент» из теории публичного управления, являются Австралия, Новая Зеландия, Соединенное королевство Великобритании и США.⁷ Это новое направление теории публичного управления воспринимается как институциональное обновление и вызов государственному управлению в новых условиях. Реформы в публичном управлении этих стран направлены в направлении от правительства к более эффективному и более качественному предложению публичных услуг. Новый публичный менеджмент использует идею «разгрузки функций государства».

Исследователи нового публичного менеджмента выводят его направления изменения: подходы как радикальное изменение, гибкие организации и фокусирование на предпочтения граждан.⁸ В этом аспекте новый публичный менеджмент затрагивает как вопросы, связанные с созданием структуры системы публичной администрации, так и вопросы о функциях публичной администрации. Это управление основывается на понимании, что менеджмент в частном секторе инструментально превосходит менеджмент в публичном секторе. Рекомендуется трансфер управленческих подходов из частного к публичному сектору. В результате этого ожидается в деятельности публичных организаций создание конкуренции и рыночной дисциплины, которые будут сти-

мулировать более эффективно использование публичных ресурсов и принесет больше пользы обществу.

Другие из исследователей этого направления в теории публичного управления определяют, что база нового публичного менеджмента в Европе и публичного предпринимательства⁹ в США являются двумя теориями:

- теория общественного выбора/рационализация взаимодействия «администрация-общество». Эта теория акцентирует на большей конкуренции, приватизации, информации и контроле;

- неотейларизм/рационализация внутренней организации администрации/. Эта теория акцентирует на: повышении контроля над «производственными расходами»; на измерение реальных постижений публичной администрации по отношению к предварительно заданным публичным целям и обвязывание трудового вознаграждения сотрудников из публичной администрации с их реальными постижениями и обратно – предусматривание санкций за плохую работу.¹⁰

Как основные характеристики нового публичного менеджмента некоторые авторы определяют:

- перенос техник стратегического менеджмента /из бизнеса в администрацию/;

- изменение в управленческой структуре бюджетных учреждений, направленных на отделение хозяйственной деятельности от администрирования;

- сокращение иерархических уровней в административных структурах и увеличение должностной ответственности;

- введение системы из показателей оценки выполнения управленческих функций из данной административной структуры, сообразно

критериям экономической эффективности;

- изменение административной культуры сотрудников в государственной администрации;

- использование подходов менеджмента человеческого капитала для отказа от коллективной безответственности в поведении публичных сотрудников;

- создание гибких, адаптивных и самообучающихся публичных учреждений, в которые перенаправляется акцент при предоставлении публичных услуги от предложения к их поиску;

- усовершенствование традиционных бюджетных отношений в публичном секторе и в договорной системе «покупатель-продавец»;

- предоставление большей самостоятельности единоличным учреждениям, путем децентрализации и введения конкуренции между ними и внутри их.¹¹

Трансфер подходов от управления хозяйственного/бизнеса организации/ к управлению публичных организаций не означает, что они должны заменять полностью последние. Существует фундаментальная разница в целевой функции одного бизнеса и одной публичной организации. Эта разница очень убедительно представлена исследователями основных критериев, по которым отличаются организации из публичного и из частного сектора.¹²

Представленными ими основными критериями о разграничении являются: цели и интересы; услуги; правила работы; режим работы; содержание; вознаграждение и рабочее время; охват деятельности; контроль и надзор; степень риска; подбор персонала; принятие решения; политическое влияние; временной горизонт; стимулы и перспектива.

Проделанные разграничения в

целевой функции отдельных организаций являются достаточным основанием для составления обобщенных выводов о том, что:

- трансфер подходов и техник, которые использует бизнес-менеджмент, не могут заменить подходы и техники, которые использует публичное управление;

- подходы и техники, которые использует бизнес-менеджмент, не могут отождествляться подходами и техниками, которые использует публичное управление;

- подходы и техники, которые использует бизнес-менеджмент используются только одним из направлений теории публичного управления – новое публичное управление (публичный менеджмент и новый публичный менеджмент).

3. Постсовременный публичный менеджмент.

Термин «постсовременность» используется прежде всего в архитектуре. Впоследствии находит почву в литературе, искусстве и философии. В современном мире «постсовременная эра» используется для индивидуализации Четвертого периода в человеческой истории после Древности, Средневековья и Современности.

В 1995 г. американские ученые политологи Чарльз Фокс и Хью Миллер совместно издали свой труд «Постсовременная публичная администрация».¹³ В нем они критикуют т. наз. модель ортодоксального демократического управления. Эта модель включает: отделение политики от администрации; научное управление и иерархическую модель организации.

На основании разграничения понятий «современное общество» и «постсовременное общество» они защищают тезис, что «ортодоксальная демократическая модель не может

называться демократической, потому что страдает многими недостатками». В защиту этого их тезиса они дают ряд аргументов и доказательств.

Как основные тенденции «постсовременности» в публичном управлении те же авторы определяют:

- символы и знаки, с помощью которых публичный разговор коммуницирован, стали самореферентными и вторичными;

- сопутствующее опасение, что разнообразные субкультуры в различных обществах игнорируются;

- существует тенденция к насыщенности в публичном сознании людей бесконечных серий образов и символов, с неизвестными и ненадежными референтами – как следствие средства массовой информации переводят политические дебаты к одной СМИ симуляции и СМИ спектаклю;

- существует тенденция к непрерывной борьбе за наложение определенного символического значения политиками, а это перемещает фокус публичного управления от реальных материальных проявлений в основном к символическим проявлениям.

В современных условиях направление «постсовременный публичный менеджмент» все еще нуждается в дополнительных теоретических разъяснениях, которые бы утвердили его при применении публичной администрацией.

Несмотря на многочисленные научные публикации и введение и обновление учебных курсов по «Публичному менеджменту» в некоторых из западных университетов, это направление теории публичного управления все еще не нашло необходимого применения в болгарской образовательной системе и в практической деятельности болгарской публичной администрации.

4. Глобальное публичное управление. На этом этапе делаются опыты выяснения сущности одного нового четвертого направления из теории публичного управления – глобальное публичное управление. В нем основные механизмы управления публичных организаций исследуются с точки зрения глобализации и предоставления глобальных публичных услуг.

Международные публичные организации, такие как Организация Объединенных Наций /ООН/, Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры /ЮНЕСКО/, Международная организация труда /МОТ/, Международный валютный фонд /МВФ/ и пр. создают общие правила, которые целят удовлетворить глобальные общественные потребности. Обычно это сферы сохранения мира и безопасности, права на образование, права на труд, публичные финансы и т.д.

В течение последнего десятилетия XX века в мире наступили значительные глобальные изменения в области экономики и политики, которые создали серьезные проблемы перед человеческим обществом. В мировой экономике все ведет к глобализации менеджмента, маркетингу, торговле, производству, финансам и др. В ней проявляются и глобальные тенденции к объединению усилий разных международных публичных организаций к достижению глобальных публичных целей для предоставления глобальных публичных услуг.

Глобальные публичные организации занимают стратегические позиции в мире, объединяя усилия различных национальных публичных организаций. Они отличаются глобализацией международных публичных финансов, объединением человеческих ресурсов, материальных

ресурсов и технологий, чтобы предоставить успешно глобальные публичные услуги. В этих случаях международные публичные организации накладывают определенные стандарты для применения общих административных подходов, через которые достигаются глобальные публичные цели.

Их публичное управление является сложным и предполагает углубленное научное исследование.

Их публичное управление является сложным и предполагает углубленное научное исследование.

ПРИМЕЧАНИЯ:

¹ См. Брайан, К., П. Джаксон. Новый менеджмент в публичном секторе – адаптированный вариант. Учебник «Экономика публичного сектора - адаптированный вариант». Глава седьмая/ адаптированная и дополненная Георгием Манлиевым/. С., 1998 г., с. 241

² Опять там же. – с. 242-243

³ Прим.авт. Более подробно о дефинировании понятия «публичный менеджмент» см. Рибарска, Ем., В. Василев. Публичный менеджмент. Бл., 2009 г., с.7-11

⁴ Цит. Рибарска, Ем., В. Василев, Ив. Величков. Основы публичного менеджмента. Бл., 2005 г., с.8

⁵ См. Ставрев, Св. Криза публичного менеджмента. ЕООО «Классика и Стиль». С., 2007 г., с. 59 и с. 112-127

⁶ Цит. Рибарска Ем., В. Василев, Ив. Величков. Основы публичного менеджмента. Бл., 2005 г., с.9

⁷ См. Кацамунска П. Повышение административной компетентности в условиях административной реформы в Болгарии/диссертация/. С., 2005 г., с. 36

⁸ См. Кацамунска П. Новый публичный менеджмент./ п. 3 из Семнадцатой главы. Реформы в государственном управлении в современных условия - учебник «Основы публичной администрации» – Христов Хр., П. Павлов, П. Кацамунска/. УНСС. , С., 2007 г., с.228

⁹ Прим. авт. – Публичное предпринимательство воспринимается как американский вариант нового публичного менеджмента. В 1992 г. американские исследователи Д. Озборн и Т. Геблер опубликовали свой труд «Переосмысление управления». Для описания новой модели управления в США они используют понятие «предпринимательское управление» и предлагают новый подход в публичном управлении.

¹⁰ См. Павлов П., Св. Михалева. Основы публичной администрации. ВСУ. В., 2004г., с. 68-69

¹¹ См. Опять там же с. 70-72

¹² Павлов, П., Св. Михалева. Основы публичной администрации. ВСУ. В., 2004 г., с. 19 и Кацамунска П. Повышение административной компетентности в условиях административной реформы в Болгарии/диссертация/. С., 2005г., с. 3641-42

¹³ См. Fox C.andHughMiller. 1995. Postmodernpublicadministration. SAGEpublications.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Брайан К.П. Джаксон. Новый менеджмент в публичном секторе – адаптированный вариант. Учебник «Экономика публичного сектора – адаптированный вариант». Глава седьмая адаптированная и дополненная Георгием Манлиевым. – С., 1998.
2. Кацамунска П. Повышение административной компетентности в условиях административной реформы в Болгарии (диссертация) / П. Кацамунска. – С., 2005.
3. Кацамунска П. Новый публичный менеджмент / п. 3 из Семнадцатой главы. Реформы в государственном управлении в современных условиях – учебник «Основы публичной администрации». – Хр. Христов, П. Павлов, П. Кацамунска. – С.: УНСС, 2007.
4. Кацамунска П. Повышение административной компетентности в условиях административной реформы в Болгарии (диссертация) / П. Кацамунска. – С., 2005.
5. Павлов П. Основы публичной администрации / П. Павлов, Св. Михалева. – В., 2004.
6. Ставрев Св. Кризис публичного менеджмента / Св. Ставрев. – С.: ЕООО «Классика и Стиль», 2007.
7. Рибарска Ем. Публичный менеджмент / Ем. Рибарска, В. Василев. – Бл., 2009.
8. Рибарска Ем. Основы публичного менеджмента / Ем. Рибарска, В. Василев, Ив. Величков. – Бл., 2005.
9. Fox C. Postmodern public administration: toward discourse / C. Fox, H. Miller. – Thousand Oaks, Calif.: SAGE Publications, 1995. – 175 p.

REFERENCES:

1. *Brayan K.P. Dzhakson*. Novyy menedzhment v publichnom sektore – adaptirovannyiy variant. Uchebnyk «*Ekonomika publichnogo sektora – adaptirovannyiy variant*». Glava sedmaya adaptirovannaya i dopolnennaya Georgiem Manlievym. (Jackson . New management in the public sector - an adapted version . Textbook «*Economics of the public sector - an adapted version .*» Chapter Seven adapted and supplemented George Manlievym). S., 1998.
2. *Katsamunskaya P.* Povyishenie administrativnoy kompetentnosti v usloviyah administrativnoy reformy v Bolgarii (dissertatsiya) (Improving administrative competence in terms of administrative reform in Bulgaria (thesis)). S., 2005.
3. *Katsamunskaya P.* Novyy publichnyiy menedzhment / p. 3 iz Semnadsatoy glavyyi. Reformy v gosudarstvennomu upravlenii v sovremennyih usloviya – uchebnyk «*Osnovy publichnoy administratsii*». (New public management / Section 3 of Chapter Seventeen . Reforms in the public administration in modern terms - the textbook «*Fundamentals of Public Administration*»). S.: UNSS, 2007.
4. *Katsamunskaya P.* Povyishenie administrativnoy kompetentnosti v usloviyah administrativnoy reformy v Bolgarii (dissertatsiya) (Improving administrative competence in terms of administrative reform in Bulgaria (thesis). S., 2005.
5. *Pavlov P.* Osnovy publichnoy administratsii (Fundamentals of Public Administration.). V., 2004.
6. *Stavrev Sv.* Kriza publichnogo menedzhmenta (Crisis of public management). S.: EOOO «*Klassika i Stil*», 2007.
7. *Ribarska Em.* Publichnyiy menedzhment (Public management). Bl., 2009.
8. *Ribarska Em.* Osnovy publichnogo menedzhmenta (Basics of public management). Bl., 2005.
9. Fox C. Postmodern public administration: toward discourse. Thousand Oaks, Calif.: SAGE Publications, 1995. 175 p.

Арабаджийски Николай – доктор экономических наук, профессор
Новый болгарский университет
Адрес: 1618, Республика Болгария, г. София, ул. Монтевидео, 21

Arabadzhiyski Nikolay – doctor of economic sciences, Full Prof.
New bulgarian university
Address: 21, Montevideo Str., Sofia, Bulgaria, 1618