

УДК 354:338.24

## СУЩНОСТЬ, СТРУКТУРА И ОТЛИЧИТЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ\*

**Кайль Яков Яковлевич** доктор экономических наук, профессор кафедры управления персоналом, Волгоградский государственный социально-педагогический университет (400066, Россия, г. Волгоград, пр. им. В.И. Ленина, 27).  
E-mail: kailjakow@mail.ru

**Ламзин Роман Михайлович** старший преподаватель кафедры управления персоналом, Волгоградский государственный социально-педагогический университет (400066, Россия, г. Волгоград, пр. им. В.И. Ленина, 27).  
E-mail: rom.lamzin@yandex.ru

### Аннотация

*В статье рассматриваются основные научные теории по вопросам функционирования структур публичного управления, что проявляется на государственном и муниципальном уровне регулирования социально-экономических процессов в обществе. Подчеркивается необходимость поддержания многообразия конструктивных форм сотрудничества в рамках данного управления между представителями официальных властных структур, субъектами частного бизнеса и гражданскими объединениями. Автор приходит к выводу о том, что эффективное решение общественных проблем возможно в условиях поддержания стабильного взаимодействия субъектов публичного управления на основе эффективных информационных коммуникаций в условиях общественного признания и поддержания функционирующих органов власти и управления.*

**Ключевые слова:** государственное управление, гражданское общество, муниципальное управление, публичное управление, общественные интересы, социально-экономические отношения, частный бизнес.

Система публичного управления с точки зрения экономики народного хозяйства представляет собой объединение различных форм социально-политического и экономического взаимодействия между официальными структурами управления, представителями частного бизнеса и гражданскими некоммерческими ассоциациями. Одним из важнейших элементов данного управления выступают технологии государственного и муниципального регулирования экономики регулирования с принятием управленческих решений по вопросам рационального использования социально-экономических ресурсов, которые находятся в распоряжении структур государственной и муниципальной власти, а также финансовых факторов частного бизнеса в решении существующих общественных проблем.

В качестве особенностей публичного управления следует назвать следующие элементы:

1. Целенаправленная деятельность, разработанная и реализуемая по определенному плану, в соответствии с существующими условиями развития общества и рыночных отношений.
2. Принятие политических и управленческих решений с опорой на квалифицированную профессиональную деятельность специально подготовленных менеджеров в области регулирования

---

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ и Волгоградской области в рамках научного проекта №16-12-34014 «Механизмы повышения результативности и эффективности публичного управления социально-экономическими процессами на уровне города в системе показателей комфортности и энергоэффективности жизнедеятельности населения».

экономики и реализации предпринимательской деятельности на индивидуальной и коллективной основе. [8]

3. Наличие взаимообусловленного сотрудничества между различными субъектами социально-экономических процессов и наличие широких возможностей участия представителей властных структур, частного сектора экономики и некоммерческих ассоциаций в согласованном устранении общественных проблем.

4. Органы государственного и муниципального управления при выполнении своих функций и закрепленных на основе законодательства полномочий подотчетны по результатам своего функционирования обществу.

5. «Политическая децентрализация» [10], что воплощается в передаче части полномочий от центральных органов управления, что обуславливает снижение уровня управленческого напряжения на ключевые структуры государственного регулирования.

Сущность публичного управления можно выразить посредством нескольких ключевых научных теорий реализации власти в обществе (Таблица 1).

Таблица 1

Основные научные теории публичного управления

Научная теория	Базовая идея реализации публичного управления	Сущность управленческого воздействия	Специфика взаимодействия субъектов публичного управления
Теория кибернетики	Централизованное планирование и контроль	Приоритет администрирования в рамках вертикали власти	Иерархичность
Теория плюралистического управления	Многообразие в формах организации публичного управления	Сочетание вертикальных и горизонтальных взаимосвязей между субъектами публичного управления	Договорная система сотрудничества
Теория общественного выбора	Необходимость консенсуса частных и общественных интересов	Приоритет горизонтальных взаимосвязей между субъектами публичного управления	Преобладание частных инициатив в публичном управлении

Источник: *сост. авт. по: [9]*

При рассмотрении содержания данной таблицы следует особо отметить теорию плюралистического управления, так как она в наибольшей степени соответствует ситуационному подходу в преодолении социально-экономической нестабильности. Данная теория опирается на использование широчайшего спектра возможностей решения социально-экономических и политических проблем.

Уровень эффективности публичного управления определяется на основе двух важнейших критериев:

1. Насколько эффективно структуры власти способны регламентировать выполнение своих функций. Это тесно связано с уровнем учета частных инициатив, которые исходят от предпринимательства и некоммерческих организаций.

2. Специфика реализации профессиональных стандартов и правовых норм в управленческой деятельности. Это подкрепляется осуществлением надзора за государственными органами в обществе посредством функционирования Общественных палат, деятельностью независимых общественных экспертов, деятельностью Уполномоченных по правам человека на федеральном, региональном и местном уровнях управления.[7]

В условиях глобализации система национального публичного управления должна своевременно адаптироваться и реагировать быстро меняющейся ситуацией в международной ситуации.

Глобализация представляет собой совокупность социально-экономических вызовов со стороны мирового сообщества с целью партнерства и увеличения сделок между странами в области торговли и инвестиций расширения международного сотрудничества, что воплощается в расширении экономического, а также в увеличении международного перемещения капитала, людей, технологий и информации.

В данных условиях для успешного развития национальной и региональной экономики органы власти должны поддерживать эффективную конкуренцию на рынке между предприятиями и организациями различных форм собственности. Следует назвать несколько признаков публичного управления, способного реализовать достижение указанной цели:

1. Органы публичного регулирования должны функционировать в соответствии с потребностями общества с оказанием качественных услуг гражданам и социальной поддержки.

2. Защита прав человека и гражданина с предоставлением возможностей для реализации экономических инициатив с развитием горизонтальных форм взаимодействия власти и общества.

3. Создание условий для конкурентоспособности субъектов частного сектора экономики наряду с государственными и муниципальными корпорациями. Осуществление государственной антимонопольной политики.

4. Рациональная оценка поставленных целей с установлением оптимальных путей их достижения.

5. Осуществление капиталовложений и ориентация на полученные результаты административной и социально-экономической деятельности субъектов публичного управления.

6. Проявление экономических инициатив для удовлетворения потребностей граждан.

7. Развитие предпринимательских способностей у должностных лиц официального управления (по вопросам государственного предпринимательства) при оптимизации затрат располагаемых бюджетных средств.

8. Использование финансовых средств в целях предотвращения возможных проблем в жизни общества, а не после того, как они сформируются и повлекут отрицательные последствия.

9. Децентрализация – социально-экономическая деятельность органов управления в виде активного участия государственных, муниципальных, предпринимательских и гражданских представителей.

10. Рациональное сочетание рыночных и административных средств в решении стоящих проблем.

Субъектный потенциал и специфику публичного управления формируют гражданские объединения, эффективность которых определяется несколькими показателями:

1. Участие в публичном управлении, что может проявляться в разработке управленческих решений независимых общественных экспертов.

2. Верховенство закона – формирование устойчивых правовых основ, для защиты прав и законных интересов в сфере экономических и имущественных результатов.

3. Прозрачность функционирования публичных структур управления с обеспечением свободного распространения информации, что связано с передачей востребованных сведений между участниками социально-экономических отношений.

4. Публичные институты должны формировать условия для удовлетворения всех законных интересов в обществе.

5. Формирование и рациональное использование финансовых средств для реализации государственных и муниципальных проектов развития отдельных сфер жизни общества.

6. Процессы и институты публичного управления должны давать результаты своей деятельности при полном соответствии с потребностями оптимального использования имеющихся экономических ресурсов.

7. Отчетность – должностные лица государственных и муниципальных структур управления, частные предприниматели и члены гражданских общественных организаций несут ответственность

перед общественностью. Эта ответственность различается в зависимости специфики субъектов публичного управления.

8. Рассмотрение стоящих проблем с точки зрения стратегического управления с долгосрочной перспективой регулирования общественного развития.

Организации гражданского общества играют важную роль в смягчения потенциально негативных последствий экономической нестабильности, а также участвуют в создании эффективных механизмов распределения социальных льгот. В данном случае можно указать проблему «отсутствия необходимого информирования общественности» [9] о формах и способах возможного участия в процессах осуществления публичного управления. Нередко многие граждане не знают своих законных прав и возможностей по вопросам взаимодействия с официальными органами власти и получения публичных услуг [1].

Процесс развития публичного управления в рамках государственно-общественных отношений можно разделить на следующие этапы:

1. Государственное управление как совокупность официальных структур власти с четкой иерархией между органами управления.

2. Управление, ориентированное на повышение эффективности использования ресурсов в зависимости от особенностей рыночных отношений. Расширение частного сектора экономики и снижением удельного веса государственной собственности в экономике.

3. Ориентация публичного регулирования на результаты партнерства между государственным и частным секторами экономики.

4. Управление как система ценностей политики, посредством которых происходит рациональное управление экономическими, социальными, и политическими компонентами общественной жизни.

Доступность информации о действиях органов власти выступает одним из важнейших элементов реализации партисипативного подхода к публичному управлению. С точки зрения названного подхода в структуре публичного управления может быть использован ряд современных элементов общественных процессов: 1) функционирование электронного правительства с межведомственным электронным документооборотом; 2) использование современных информационных коммуникаций в государственном регулировании и местном самоуправлении. Это связано с повышением степени общественной доступности информационных данных в форме интернет-ресурсов, применяемых органами публичной власти [3, с. 44]

Следует отметить две важнейшие и конкурирующие между собой парадигмы организации публичного управления, а именно:

1. Бюрократическая организация управления с преобладанием вертикальных взаимосвязей между субъектов и объектом управления в иерархической структуре власти. Наличие высокого уровня централизации при выполнении функций публичного управления с высокой численности чиновнического аппарата.

2. Структура государственной и муниципальной власти, основанная на принципах менеджмента – регламентация общественных отношений происходит с помощью методов управления, разработанные в корпорациях. Осуществляется децентрализация системы управленческого воздействия с широким использованием горизонтальных взаимосвязей между субъектами публичного регулирования.

В рамках последней парадигмы осуществляется региональный и муниципальный маркетинг в государственной и муниципальной управленческой деятельности (например, маркетинг имущества), происходит реализация непрерывных инноваций с количественным и качественным измерением достижений в государственных учреждениях.

Государственное управление представить с помощью нескольких концепций власти, что демонстрирует варианты организации публичного управления в зависимости от характера соотношения официальных властных структур и общества (Таблица 2).

Таблица 2

Концепции государственной власти

Концепция	Сущность государства	Ключевая функция публичного управления
Концепция государства всеобщего благосостояния	Социальное государство, которое обеспечивает всему обществу определенное количество социальных благ	Преодоление социальных конфликтов путем создания благоприятных условий жизни для всех слоев общества посредством реализации программ социальной помощи
Концепция минимального государства	Государственная власть осуществляет минимальное вмешательство в экономику и частную жизнь.	Государство выполняет важнейшие функции по обеспечению суверенитета и внешней обороны; поддержание правопорядка и охрана прав граждан
Концепция эффективного государства	Ограниченность государственной власти с готовностью делегировать полномочия местным органам самоуправления	Поддержание механизмов выявления и интеграции общественных предпочтений, ориентацию на цели социального развития
Концепция корпоративного управления	Развитие отношений общества и власти по принципу «собственник-менеджер»	Разработка и реализация решений в рамках функций менеджмента и экономического регулирования

Источник: *сост. авт. по: [4].*

Из указанных концепций особый интерес вызывает теория корпоративного управления, которая связана с регулированием социально-экономических отношений с целью повышения уровня национальных и региональных доходов.

Вместе с этим необходимо определить специфику и содержание другого важного элемента публичного управления – местного самоуправления, которое осуществляется посредством функционирования местной администрации в поселениях и отдельных территориях. Такую характеристику следует произвести посредством соответствующих научных концепций, выражающих различные аспекты проявления самоуправления по отношению к государственному администрированию (Таблица 3).

Таблица 3

Концепции местного самоуправления

Концепция	Сущность местного самоуправления	Соотношение государственной власти и местного самоуправления
Концепция свободной общины	Местные общины имеют естественные права решать вопросы местного значения	Первичность общинного самоуправления перед государственным управлением; государства должно признавать свободу общинного самоуправления
Общественная (хозяйственная) теория самоуправления	Местная община как субъект самоуправления; органы местной власти осуществляют местную коммунальную деятельность	Существует две категории дел: собственно государственные и общественные дела, которыми занимаются органы местного самоуправления, и имеющие преимущественно хозяйственный характер
Государственная теория самоуправления	Местное самоуправление - форма распределения обязанностей по решению государственных дел между центральными и местными властями	Происходит разграничения полномочий между центральными и местными органами власти

Теория дуализма муниципального управления	Двойственная природа местного самоуправления – создание условий эффективной двусторонней связи между человеком и государством	Наличие общегосударственного и местного интересов и необходимость их сочетания; невозможность во многих случаях разделения собственно местных и общегосударственных дел; сочетание в местном самоуправлении государственных (публично-властных) и общественных (самоуправленческих) начал
Теория муниципального социализма	Демократизация местного самоуправления посредством широкого представительства в муниципальных органах всех слоев населения	Обеспечение широкой автономии муниципальных образований

Источник: *сост. авт. по: [5].*

Из представленных теорий реализации местного самоуправления особое значение имеют элементы двух – теории дуализма и общественной теории самоуправления, так как усматриваются две важнейшие функции муниципального управления:

1. Обеспечение самостоятельного решения вопросов местного значения без излишнего вмешательства государственных структур.

2. Осуществления взаимосвязей между интересами местных сообществ и отдельных поселений с функционированием федеральных и региональных органов власти.

В системе государственного регулирования общественных отношений публичное управление проявляется в двух основных формах выполнения своего функционирования, а именно:

1. Целенаправленная (основная) политика – выполнение важнейших функций в различных сферах внутренней и внешней государственной деятельности (например, по регулированию экономических отношений, социальной поддержки).

2. Процедурная политика [6] – определение конкретных действий и их последовательности в функционировании структур публичного управления.

Таким образом, публичное управление представляется собой административное, экономическое и социально востребованное воздействие субъекта на объект в целях удовлетворения общественных потребностей. В качестве указанного субъекта выступают представители трех секторов социально-экономического и политического взаимодействия:

1. Органы государственного и муниципального управления.

2. Сообществ частного предпринимательства и производства в экономике.

3. Гражданских некоммерческих организаций и объединений.

Сам процесс публичного управления является формой общественных отношений в рамках «воздействия органов и должностных лиц государственной и муниципальной власти на сознание, поведение и деятельность населения» [2, с. 37] в решении общественных проблем. С учетом особенностей субъектного потенциала публичное управление выражается в плюрализме форм конструктивного сотрудничества трех указанных секторов социально-экономических отношений. Эффективное решение указанных проблем возможно в условиях рационального и целенаправленного сочетания информационных коммуникаций в публичных управленческих структурах и общественных ассоциаций, что укрепляется на основе стабильных информационных коммуникаций между государственными и общественными субъектами публичного взаимодействия.

### Литература

1. *Игнатова Т. В., Калинина А. Г.* Механизм реализации общественных предпочтений в публичном управлении // Корпоративное управление и инновационное развитие Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2015. № 1. Электронное издание. URL: <http://vestnik-ku.ru/index.php/arkhiv-nomerov/2015-god/vestnik-1> (дата обращения: 30.06.2016).
2. *Кайль Я. Я.* Развитие административной регламентации в условиях реформирования публичного управления: дис. ... д-р экон. наук: 08.00.05 / Кайль Яков Яковлевич. – Волгоград, 2012. 379 с.
3. *Кайль Я. Я., Епинина В. С.* Зарубежный опыт партисипативной ориентации публичного управления // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2013. № 2. С. 42-48.
4. Концепции государственного управления. URL: <http://pubadm.narod.ru/Theory/concepts.htm> (дата обращения: 30.06.2016).
5. Основные научные концепции местного самоуправления и муниципально-правовой науки. URL: <http://jurkom74.ru/materialy-dlia-ucheby/osnovnye-nauchnye-kontseptcii-mestnogo-samoupravleniia-i-munitcipalno-pravovoi-nauki-munitcipalnye-sistemy-zarubezhnykh-stran> (дата обращения: 29.06.2016).
6. *Понкин И. В.* Понятие публичных услуг // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2014. № 1 (38). С. 134–138.
7. *Anderson, J. E.* (2003). Public policymaking: An introduction. Boston: Houghton. URL: <http://www.kropfpolisci.com/public.policy.anderson.pdf> (дата обращения: 29.06.2016)
8. Democratic oversight of police forces // Mechanisms for Accountability and Community Policing 54 p. URL: [http://www.iskran.ru/cd\\_data/disk2/rr/039.pdf](http://www.iskran.ru/cd_data/disk2/rr/039.pdf) (дата обращения: 30.06.2016).
9. *Gerald J. Miller* Government Budgeting and Financial Management in Practice 741 p. URL: [http://mia.tehran.ir/Portals/1/document/ketab/latin/\(Public%20Administration%20and%20Public%20Policy\)%20Gerald%20J.%20Miller-Government%20Budgeting%20and%20Financial%20Management%20in%20Practice\\_%20Logics%20to%20Make%20Sense%20of%20Ambiguity-CRC%20Press%20\(2011\).pdf](http://mia.tehran.ir/Portals/1/document/ketab/latin/(Public%20Administration%20and%20Public%20Policy)%20Gerald%20J.%20Miller-Government%20Budgeting%20and%20Financial%20Management%20in%20Practice_%20Logics%20to%20Make%20Sense%20of%20Ambiguity-CRC%20Press%20(2011).pdf) (дата обращения: 28.06.2016).
10. Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina. URL: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_30218-1522-4-30.pdf?120217161413](http://www.kas.de/wf/doc/kas_30218-1522-4-30.pdf?120217161413) (дата обращения: 30.06.2016).

*Kayl Yakov Yakovlevich, Doctor of Economic Sciences, Professor of «Personnel management»; Volgograd State social and pedagogical University (27, V. I. Lenin Ave., Volgograd, 400066, Russian Federation). E-mail: [kailjakow@mail.ru](mailto:kailjakow@mail.ru)*

*Lamzin Roman Mikhaylovich, Senior lecturer of «Personnel management»; Volgograd State social and pedagogical University (27, V. I. Lenin Ave., Volgograd, 400066, Russian Federation). E-mail: [rom.lamzin@yandex.ru](mailto:rom.lamzin@yandex.ru)*

### ESSENCE, STRUCTURE AND FEATURES OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

#### Abstract

*The article examines the main scientific theories on the functioning of public administration structures, which is manifested at the state and municipal levels of regulation of social and economic processes in the society. It emphasizes the need to maintain the diversity of structural forms of cooperation in the framework of control between the representatives of the official authorities, private business entities and civil associations. The authors conclude that the effective solution of social problems is possible in terms of maintaining a stable interaction between public administration entities on the basis of effective communication of information in terms of public recognition and maintenance of functioning of governing bodies.*

**Keywords:** *government, civil society, municipal management, public administration, public interests, socio-economic relations, private business.*