органов власти вынуждено искать определенный компромисс между экономической эффективностью и социальной справедливостью как при расчете нормативов, так и при определении необходимых бюджетных ассигнований.

Сегодня вопросу оказания услуг за счет средств бюджета со стороны экспертного сообщества уделяется достаточно много внимания. Однако до сих пор законодательно не закреплена ответственность за несоблюдение стандартов качества предоставления услуг. Кроме того, необходимо разработать и утвердить на федеральном уровне и довести до субъектов РФ и муниципальных образований ряд необходимых документов и методических рекомендаций:

- типовые перечни государственных услуг и муниципальных услуг;
- типовые стандарты качества предоставления государственных и муниципальных услуг;
- типовые реестры расходных обязательств субъекта РФ и муниципальных образований;
- типовые паспорта услуг и методологию расчета стоимости предоставляемой услуги.

Почти вся необходимая база для этой работы имеется. Приняты законы, введены в действие ГОСТы и СНиПы, есть большой опыт работы регионов, муниципальных образований, научных и экспертных организаций. Но надо создать такие условия, такое правовое поле, когда у чиновников федерального, регионального или местного уровня будет исключена даже сама попытка трактовать законодательство в целях обоснования своей необходимости или для получения запрограммированного результата.

Игорь ТОГУНОВ

Теория многоуровневого управления и государственный менеджмент

Парадигма управления (government) является развивающейся функцией, и на каждом условном эволюционном этапе жизнедеятельности организации управленческие формы и методы в каждом конкретном случае пространственно-временного расположения социальной системы должны соответствовать этому конкретному истинному состоянию социальной организации.

Согласно концепциям многоуровневого управления существуют разнообразные взаимосвязи и каналы взаимодействия между различными уровнями управления. В широком понимании – имеются в виду стратегический, тактический, оперативный уровни.

Одно дело управлять однотипными, равнозначно структурированными по форме и содержанию системами, и совсем иное – управление интегрированными социальными системами разноплановой структуры и особенно – с различными сущностями взаимоотношений во внутренней среде.

Игорь ТОГУНОВ – член-корреспондент РАЕН, доктор медицинских наук, профессор кафедры управления Владимирского филиала РАГС

Отдельные исследователи полагают, что теория многоуровневого управления относится к более широкому и объемлющему процессу координации, чем это предполагают классические методы управления. Из этого следует, что многоуровневое управление в слабой мере иерархично. В многоуровневом управлении акторы не расположены иерархически, но имеют более сложные взаимодействия.

В этом смысле в системе многоуровневого управления взаимоотношение методов и форм управленческих воздействий не иерархично, но, в определенной степени, упорядочено соответствующим образом.

Поиск специфических точек управленческого воздействия методологически связан с системным пониманием и представлением объекта управления.

Каким бы не был объект управления, прежде всего необходимо представление формы и содержания такого объекта, вычленение в нем конкретных элементов с реализацией управленческого действия, позволяющего перевести систему из одного состояния в требуемое иное.

Государство как социальная система, как организация, с точки зрения теории систем, является крайне сложным структурно-функциональным динамическим образованием. Именно поэтому практически не представляется реальным охватить все возможные элементы этой системы на любом из уровней государственного устройства, воздействие на которые подразумевает эффективную реализацию конкретного управленческого решения.

Вместе с тем, опираясь на теорию систем, удается вскрыть характерные группы элементов и логику закономерности взаимоотношений этих элементов и тем самым представить практикам

В предыдущих номерах

Тема представлена:

№ 1. 2009 г. Методика оценки деятельности органов исполнительной власти *(автор И. Бажин)*

№3. 2009 г. Методологические основы проектирования стандартов профессиональной подготовки *(автор В. Горб)*

№ 4. 2009 г. Методика расчета определения численности государственных служащих *(авторы А. Горшков, А. Мясников, Н. Хованов)*

управления определенную основу понимания точек приложения управленческих воздействий, в результате которых по принципу «домино» задействуются иные сопряженные элементы системы.

Исследование специфичности и многообразия взаимодействия элементов позволяет приблизиться к пониманию того, каким образом осуществляется взаимодействие социума и власти в государстве. При исследовании регионального либо муниципального уровня – понять, как, по каким каналам, в какой приоритетной последовательности происходит взаимодействие и, что самое важное, влияние друг на друга управляемых и управляющих субъектов в конкретной социальной системе.

Необходимо подчеркнуть, что управленческое решение и его реализация имеют место быть исключительно в противоречивых системах, степень динамической стабильности которых достигается определенным уравновешиванием этих противоречий.

В настоящей публикации приведены отдельные тезисные положения о взаимодействии относительно единых и противоречивых элементов, которыми в определенной степени характеризуются такие социальные сущности, как государство в целом, так и его структурные уровни: федеральный, региональный, муниципальный.

Область управленческого воздействия законодательной власти лежит во внешней среде организации (внешнее управление) и связана с элементами права, исторической эпохи, идеологии, политики. Область (условно) власти традиций – это система самоуправляемости организации, связанная с элементами уклада, права, исторической эпохи в своем понимании, общественными отношениями.

В область управленческого воздействия судебной власти входят элементы, характеризующие режим и свободы, государственные органы и общественные институты. Судебная власть, представляя соответствующий режим, соотносит право и статьи конституции, политику и властные полномочия. В свою очередь власть присяжных, опираясь на общественные свободы, соотносит общественные связи с волеизъявлением.

И наконец власть исполнительная в рамках правопорядка «уравновешивается» властью инициативы в конкретных формах общественного бытия.

Формирование общественных потребностей связано с осмысливанием исторической эпохи, воздействием на соответствующий уклад (национальные традиции), общественные связи и свободы.

Формирование предложений по возможным формам государственного правления сопряжено с определением характеристик исторической эпохи, формированием идеологии, государственной политики и определенного уровня власти в форме конкретного властного режима.

Формирование общественных потребностей и предложений по возможным формам государственного правления является вероятностным состоянием системы.

Регулирование общественного спроса в рамках государственного суверенитета осуществляется методами управленческих воздействий на общественные свободы, волеизъявление и уровень потребного (желаемого) благосостояния.

Регулирование государственной деятельности по удовлетворению общественного спроса в рамках государственного суверенитета происходит путем активного воздействия на формы и методы государственной власти (государственного режима), правопорядка и государственных полномочий. Эффективность такой деятельности характеризуется степенью и уровнем социального благополучия.

Регулирование общественного спроса и деятельности органов власти является действительным, реальным (в авторском определении «информационным») состоянием системы.

Активное формирование общественных потребностей достигается, прежде всего, осмысливанием исторической эпохи, вскрытием её роли и механизмов влияния на формирование конкретной цивилизации, соотнесенной с адекватным общественным укладом, национальными традициями. При реализации данной управленческой задачи обеспечивается выявление и разрешение внутренних противоречий между определенной объективной исторической эпохой и сопряженными с ней общественными укладами (национальными традициями), позволяющими удовлетворить конкретные общественные потребности, в известной степени соответствующие и в то же время формирующие конкретную цивилизацию.

Следующим направлением в формировании общественных потребностей конкретной цивилизации является в широком смысле формирование системы общественных связей. Таким управленческим воздействием достигается снятие противоречий между множеством форм различных укладов (традиций) и их соответствие определенным формам цивилизации, права и идеологии, которым должны отвечать конкретные общественные отношения.

И наконец, соотнесение общественных отношений с конкретными свободами, разрешение внутренних противоречий между правом и свободами достигается формированием и деятельностью системы общественных институтов. В этом случае, при создании различных форм общественных институтов, обеспечивается реализация удовлетворения общественных отношений в рамках конкретного уклада (национальных традиций), в соответствии с правом и сохранением специфических характеристик личности, определенных социальных групп либо целых государств.

Формирование и управление формами государственного правления, в первую очередь, связано с определенной цивилизацией и общественными отношениями, возникшими в условиях активного воздействия исторической эпохи. Поэтому первым этапом оперативного управленческого решения (при формировании предложений по формам государственного правления) является очерчивание характеристик конкретной исторической эпохи. Этим обеспечивается управление внутренними противоречиями, возникающими между сущностью (формой) цивилизации и отображением проблем этой цивилизации в соответствующей идеологии власти.

Образно говоря, идеология конкретного государственного устройства есть некий стандарт соответствующего уклада (традиций), выраженный в конкретной форме общественных отношений.

Второй точкой приложения оперативного управленческого решения в системе формирования предложений по

формам государственного устройства является система диалектического единства и противоречия идеологии и государственной политики. Обеспечение оптимальной адекватности (соотношения) этих двух элементов в государственном устройстве и снятие возможных противоречий достигается и обеспечивается конкретной деятельностью государственных органов.

Соотношение государственной политики и идеологии, помимо всего прочего, характеризуется определенным государственным режимом. Такое соответствие двух обозначенных элементов системы (политика – режим) и разрешение возможных между ними противоречий может обеспечиваться законодательно оформленной системой многопартийности.

Регулирование общественного спроса включает:

а) установление соответствия между общественными свободами и степенью волеизъявления; формирование избирательной системы; стимулирование волеизъявления; стимулирование народовластия по укреплению государственного суверенитета, что обеспечивает соответствие между свободами и конкретными формами волеизъявления;

б) создание условий для реализации и регулирования форм волеизъявления в сфере общественного бытия, чем вскрываются и разрешаются противоречия между общественным бытием и волеизъявлением; формирование культуры общественного поведения; установление соответствия волеизъявления степени общественного бытия;

в) формирование культуры потребления материальных и духовных ценностей; установление соответствия уровня социального благополучия степени общественного бытия; регулирование методов и форм системы общественного бытия, т.е. достижение законодательно оформленного соответствия общественного бытия уровню социального благополучия.

Регулирование государственной деятельности может быть обеспечено разрешением противоречий между определенным государственным режимом и конституционно закрепленными формами правопорядка.

Внутренние противоречия между формами и методами правопорядка и государственными полномочиями обеспечиваются системой нормирования труда, норм поведения и деятельности государственных и муниципальных служащих.

Наконец, система методов оценки труда государственных и муниципальных служащих позволяет добиться соответствия между государственными (муниципальными) полномочиями и уровнем социального благополучия населения.

Таким образом, представленный метод моделирования государства как сложной организации социальной системы позволяет с определенной долей вероятности представить элементы теоретических основ многоуровневого управления.

Следует подчеркнуть, что система многоуровневого управления является логическим развитием таких современных концепций теории управления, как стратегическое управление и стратегический менеджмент, инновационный менеджмент, организационная культура и организационное развитие, реструктуризация и управление изменениями и др.

Система многоуровневого управления (в глубоком представлении и понимании сущности такого метода) характеризует неоклассический этап в развитии управленческой теории.

Александр ПАНКРУХИН

Маркетинг территорий. Лица, образы и позиции

Так случилось, что за последний год автору довелось немало поездить по России – от Калининграда до Сахалина включительно, в т.ч. с заездами и на «севера», и на «юга» – от Когалыма до Сочи. Конечно же, бывал и на Волге, и на Урале. Чем же отличались эти поездки от других, которые я «коллекционирую» с начала 80-х годов? Прежде всего – бурным всплеском маркетинговой активности, уверенным спросом на маркетинг территорий и сложным предложением, включающим услуги как признанных иностранных и матерых российских специалистов, так и острых на язык и часто весьма скептичных местных, региональных активистов.

Александр Панкрухин
– научный руководитель Гильдии маркетологов, доктор экономических наук

ЧТО ПРЕДПОЛАГАЕТ ТЕОРИЯ?

В соответствии с позицией автора [1], поддержанной российской Гильдией маркетологов, маркетинг территорий (МТ) – это специализированная деятельность, предпринимаемая на территории с целью создания, поддержания или изменения о ней мнений, намерений и/или поведения субъектов, как уже существующих и действующих на данной территории, так и ее потенциальных потребителей. Целевыми направлениями этой деятельности выступают: притягательность, престиж территории (места) в целом; привлекательность сосредоточенных здесь природных, материально-технических, финансовых, трудовых, организационных, социальных и других ресурсов, а также возможностей реализации и воспроизводства таких ресурсов. МТ осуществляется внутри территории и за ее пределами и ориентирован как на субъектов, внешних по отношению к территории, так и на население самой территории и на юридических лиц, осуществляющих