

10. – МЕНЕДЖМЕНТУДК 338.24.01
ББК 65.050.0

Епинина Вероника Сергеевна,
аспирант каф. государственного и муниципального управления,
старший преподаватель каф. менеджмента
Волгоградского государственного университета,
г. Волгоград,
e-mail: fox14v@rambler.ru

**ПАРТИСИПАТИВНЫЙ МЕХАНИЗМ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ:
СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД****PARTICIPATORY MECHANISM IN PUBLIC ADMINISTRATION:
SYSTEM APPROACH**

Статья посвящена вопросам использования партисипативного механизма при организации взаимодействия органов публичной власти с населением. Обоснована специфика рассмотрения партисипативной ориентации публичного управления в спектре исследований экономических наук. При изучении функционирования партисипативного механизма в публичном управлении сделан акцент на системном подходе в контексте системно-элементного, системно-структурного, системно-интеграционного, системно-целевого и системно-функционального аспектов. С позиций каждого из авторов взаимодействия выявлена результативность публичного управления, достигаемая через функционирование партисипативного механизма.

The article deals with application of the participatory mechanism while arranging the interaction of the public authority with the population. Specific consideration of participatory orientation of public administration in the spectrum of economic research is justified. The author used a system approach in the study of participatory mechanism's functioning and focused on the system-elemental, system-structural, system-integration, system-target and system-functional aspects. From the position of each of the authors' of interaction the effectiveness of public administration through the operation of a participatory mechanism is identified.

Ключевые слова: партисипативный механизм, публичное управление, системный подход, партисипативные отношения, партисипативные инструменты, функционирование механизма, качество жизни, взаимодействие власти и населения, транспарентность, результативность публичного управления.

Keywords: participatory mechanism, public administration, system approach, participatory relationships, participatory tools, operation of mechanism, quality of life, interaction of government and population, transparency, effectiveness of public administration.

Исторический опыт свидетельствует, что без государства и формируемых им институтов невозможно обеспечить целостность, суверенитет, безопасность, упорядоченность и развитие общественных отношений, права и свободы каждого гражданина. В современных условиях публичное управление является главным ресурсом решения любых общественных проблем. Только на его основе и с его помощью возможно совершенствование общественных отношений и процессов.

Сущность публичного управления заключается в целенаправленном воздействии субъекта управления, обладающего публичной властью, на объект для достижения интересов общества. Важным отличительным признаком данного вида управления является его публичный характер. В соответствии с преобладающей в экономической науке точкой зрения «публичный» означает имеющий отношение к качественно и количественно неограниченному кругу лиц. Соответственно публично управлять означает действовать в общем интересе, решать задачи, имеющие значение для всех членов общества [1, с. 22, 24].

Практическое осуществление публичного управления всегда обусловлено историческим этапом развития определенного общества, его культурой, экономической, политической и правовой зрелостью, господствующими в нем идеалами и ценностями. Уровень эффективности и характер государственного управления находятся в прямой зависимости от состояния общества. Существование и развитие, содержание и формы, направления и смысл совершенствования публичного управления определяются объективными потребностями в целенаправленном согласовании процессов взаимодействия органов публичной власти с населением, обеспечении взаимосвязи и упорядоченности множества активно реализуемых форм взаимодействия.

Уровень развития современного общества, распространение информационно-коммуникационных технологий, переход к новым формам организации экономики и производства диктует потребность в укреплении партисипативных, т. е. «участнических», отношений в системе публичного управления [2]. Поэтапная масштабная административная реформа предполагает постепенную и неуклонную демократизацию управленческих отношений в системе публичного управления, а значит, объективно обуславливает необходимость координационной деятельности с помощью партисипативного механизма, актуализирующего активное привлечение населения в управление государством не только через процессы общественного контроля, но и через обсуждение, гражданскую экспертизу, общественный мониторинг управленческих решений, действий и технологий на различных уровнях государственной вертикали.

Идея партисипативной ориентации публичного управления не нова. В античной Греции цивилизованный политический строй ценил голос каждого гражданина и был ориентирован на людей компетентных, инициативных, с высоким уровнем мотивации, с удовольствием участво-

вавших в управлении делами полиса. Местом экономического обмена товарами и обмена политическими новостями выступала Агора – именно сюда приходили для того, чтобы узнать не только о падении или повышении цен на товары, но и о политических новостях, принять участие в заседании народного собрания, обратиться по своим делам в суд, побеседовать с философами, послушать ораторов [3, с. 27].

В исследовательском аспекте вопросы привлечения населения к участию в управлении делами государства стали занимать видное место во второй половине XX в. преимущественно в контексте развития политических и философских взглядов на системы представительной демократии и «демократии участия».

В последнее время наблюдается актуализация социологических исследований данного процесса, в которых важнейшими конкурентными преимуществами привлечения населения в управленческий процесс посредством применения различных форм участия определены следующие:

1) создание условий привлечения населения не только к управленческому контролю, но и осуществлению динамичного накопления разработок и управленческих инноваций – появляются предпосылки разрушения барьеров в использовании инициативы чиновников, сотрудников различного ранга, социальных организаций, населения;

2) саморазрешение социальных конфликтов – так как предусматривается постоянное изучение и учет мнения населения относительно тех или иных решений государства;

3) обеспечение постоянного органического совершенствования системы публичного управления, своевременной корректировки действующих методов, инструментов, технологий управления, социальных программ, планов и проектов;

4) достижение максимальной социальной эффективности публичного управления (развитие сотрудничества и партнерства в отношениях власти и социальных групп, максимальное обеспечение потребностей и интересов различных групп населения) – так как в его реализации непосредственно или опосредованно участвует население. Партиципативный стиль управления в системе государственной службы предполагает партиципативность в отношениях чиновников и населения [4].

В спектре исследований экономических наук, безусловно, все вышесказанное также имеет место быть. При этом следует заметить, что в данном случае акцент делается на развитии теоретических и методологических основ принятия и реализации государственных решений, создаваемых преимущественно методами менеджмента и маркетинга, с соответствующим уменьшением области принятия субъективных (политических) решений оперативного характера, поэтому приоритет отдается изучению в системе публичного управления не политического направления децентрализации через процесс «разбюрокрачивания» и демократизацию (гражданские свободы и политические права), а управленческого – посредством активизации деятельности органов публичного управления по привлечению (в оптимальной для каждого уровня управления степени и с использованием возможностей современного информационного общества) населения к управленческому процессу. Данная точка зрения диктует необходимость определения для каждого управленческого явления функции, роли и ценности партиципативного механизма в процессе достижения одной из главных целей публичного управления – повышения уровня и качества жизни населения на основе постоянного инновационного преобразования пуб-

личного управления в соответствии с меняющимися запросами развивающегося общества.

Арсенал исследовательских средств и инструментов теории публичного управления включает все многообразие основных принципов научного исследования, позволяющих описывать различные стороны управленческой деятельности. Важную роль в методологии науки публичного управления играет системный подход [5, с. 23].

Согласно общей теории систем каждый объект в процессе его исследования должен рассматриваться как большая и сложная система и одновременно как элемент более общей системы. Системный подход представляет собой направление методологии исследования, в основе которого лежит рассмотрение объекта как целостного множества элементов в совокупности отношений и связей между ними, то есть рассмотрение объекта как системы [6].

Для публичного управления системное представление его партиципативного механизма (в упрощенном варианте – в виде компонентов и их взаимосвязей) имеет принципиальное теоретическое и методологическое значение. Применение системного подхода к партиципативному механизму, функционирующему в публичном управлении, обусловлено (нацелено) необходимостью получить полное и целостное представление о нем.

Рассмотрение партиципативного механизма в публичном управлении сквозь призму системного подхода включает обязательность изучения следующих аспектов:

1) системно-элементного, или системно-комплексного, состоящего в выявлении элементов, составляющих данную систему;

2) системно-структурного, заключающегося в выяснении внутренних связей и зависимостей между элементами данной системы и позволяющего получить представление о внутренней организации (строении) исследуемой системы;

3) системно-интеграционного, состоящего в определении совокупности качественных характеристик системы, обеспечивающих ее целостность и особенность;

4) системно-целевого, означающего необходимость научного определения целей и подцелей системы, их взаимной увязки между собой;

5) системно-функционального, предполагающего выявление функций, для выполнения которых создана и существует соответствующая система.

Структура партиципативного механизма сложна в силу того, что взаимодействия органов публичной власти с населением при осуществлении публичного управления разнообразны и зависят от многих факторов общеэкономического, правового, управленческого и прочего характера. Но при выявлении сущности партиципативного механизма в качестве важнейших элементов можно выделить следующие:

1. Субъекты партиципативного механизма – два органически взаимосвязанных актора взаимодействия – органы публичной власти и население, наделенные полномочиями и правами осуществлять взаимодействие и непосредственное воздействие на управляемую подсистему в целях обеспечения ее функционирования и движения к заданной цели. Органы публичной власти представлены органами законодательной, исполнительной и судебной власти на всех уровнях публичного управления. Под населением следует понимать отдельных граждан (активная часть гражданского общества), экспертное и профессиональное сообщество, партии (общественные организации), бизнес-сообщество.

2. Объекты партиципативного механизма – это партиципативные отношения и процессы (имеющиеся в государстве,

регионе, муниципальном образовании), на которые направлено управленческое воздействие в целях обеспечения их функционирования, изменения и развития.

3. Арсенал партисипативных инструментов – качественный, функциональный набор инструментов (средств, приемов, способов и т. п.), имеющийся в распоряжении субъектов партисипативного механизма и соответствующий всем нормам и стандартам партисипативного взаимодействия.

Каждый элемент механизма является составной частью целого. Они взаимосвязаны и взаимозависимы, а сочетание элементов партисипативного механизма для организации отношений акторов взаимодействия образует конструкцию партисипативного механизма.

В рамках партисипативного механизма складываются различные формы взаимоотношений органов публичной власти с населением по поводу обеспечения свободного доступа гражданского общества к работе правительственных и государственных структур, в том числе прозрачности в расходовании бюджетных средств, привлечения граждан к более активной борьбе с коррупцией и контролю над исполнительными органами, расширения доступа к информационным технологиям. Инициатором взаимоотношений при этом могут быть как органы публичной власти, так и население. Это обуславливает целесообразность рассмотрения партисипативного механизма в виде двух взаимосвязанных подсистем: механизма принятия решений в публичном управлении, инициируемого органами публичной власти, и механизма принятия решений в публичном управлении, инициируемого населением (см. рис. 1).

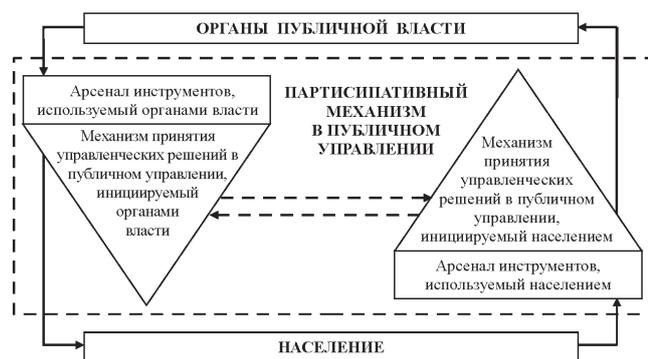


Рис. 1. Структура партисипативного механизма в публичном управлении

Механизм принятия решений в публичном управлении, инициируемый органами публичной власти, имеет вектор направленности взаимодействия «сверху – вниз» и использует в качестве партисипативных инструментов следующие: «защиту интересов», «информирование», «встречу с населением» (в т. ч. обмен информацией), «выявление общественного мнения», «консультации», «сотрудничество». Механизм принятия решений в публичном управлении, инициируемый населением, выражается вектором направленности взаимодействия «снизу – вверх» и применяет такие партисипативные инструменты, как «обращения», «экспертная (общественная) оценка», «гражданская инициатива», «участие в деятельности органов публичной власти».

Функционирование партисипативного механизма включает в себя совокупность всех процессов, совершающихся в публичном управлении на основе сложившихся в нем взаимоотношений органов власти с населением, и отображает динамическое изменение во времени их взаимодействия. Процесс функционирования партисипативного механизма

как системы ориентирован на соблюдение следующих основных принципов системного подхода:

1) целостности – партисипативный механизм, с одной стороны, представляет собой единое целое, а с другой – является составным элементом системы более высокого уровня – системы публичного управления;

2) иерархичности строения – партисипативный механизм состоит из элементов, расположенных на основе подчинения (в процессе взаимодействия) элементов низшего уровня публичного управления элементам высшего уровня. В данном случае наблюдается взаимодействие двух подсистем при подчинении управляемой подсистемы (население) управляющей (органы публичной власти);

3) структуризации – элементы партисипативного механизма и их взаимосвязи находятся в рамках конкретной структуры механизма. При этом следует отметить, что процесс функционирования механизма обусловлен не столько свойствами его отдельных элементов, сколько свойствами самой структуры;

4) множественности – для описания отдельных структурных частей и механизма в целом могут быть использованы различные модели;

5) системности – партисипативный механизм обладает всеми признаками системы, что придает ему необходимую согласованность, субординацию, координацию, определенную целеустремленность, рациональность и эффективность.

Среди основных качественных характеристик партисипативного механизма целесообразно выделить:

- партнерство – органы публичной власти привлекают граждан к участию в публичном управлении на добровольной основе, взаимовыгодных условиях и отсутствии каких-либо санкций за выдвижение идей и предложений;
- транспарентность – равные возможности свободного доступа к правительственной информации для всех категорий населения, максимальная простота и прозрачность открытой для граждан правительственной информации;
- интерактивность – наличие интерактивных каналов взаимосвязи органов публичной власти с населением в любой момент времени (соответствующие интернет-порталы работают 24 часа в сутки);
- динамизм – постоянная адаптация партисипативных методов, каналов и инструментов привлечения граждан к современным условиям;
- многообразие – наиболее полное удовлетворение потребностей граждан в участии в публичном управлении через обеспечение возможности (в том числе для лиц с ограниченными возможностями) получить желаемую форму участия в публичном управлении;
- комплексность – комплексный анализ причинно-следственных связей при изменении элементов партисипативного механизма в публичном управлении как важной составной части социоэкономической сферы;
- результативность – взаимный интерес всех участников партисипативного механизма публичного управления в результате деятельности, в том числе во внедрении идей, нашедших одобрение.

Основной целью партисипативного механизма в публичном управлении является повышение уровня и качества жизни населения через обеспечение «баланса» интересов населения и государства. Функционирование партисипативного механизма призвано обеспечить в публичном управлении не только реализацию стратегических целей, но и решение значительного комплекса взаимосвязанных ор-

ганизационных, научных и социальных подцелей, что позволяет совершенствовать структуру управляемого объекта и повышать его функциональные возможности. Для оптимизации публичного управления (повышения эффективности управляющей подсистемы) партисипативный механизм выполняет определенный комплекс самостоятельных и относительно обособленных основных видов действий, которые можно определить как его функции. К ним следует отнести следующие:

- разработку и реализацию совместных с гражданами (в том числе с учетом их мнения) государственных управленческих решений во всех областях жизни общества;
- обеспечение практической реализации компетенции государственных органов, внутренней согласованности, их стабильного функционирования и эффективного влияния на процессы в обществе, создание условий для участия граждан в управленческом процессе страны;
- своевременное получение и адекватную реакцию госаппарата на поступающую от общества информацию, принятие адекватных и эффективных решений;
- повышение открытости и прозрачности деятельности органов публичной власти;
- более органичное и интегрированное взаимодействие органов публичной власти с населением, осуществление более эффективной работы государства на благо своих граждан (повышение эффективности по всем направлениям).

Основным условием эффективности публичного управления, взаимного доверия в обществе является прозрачность власти и ее действий. Опыт многих стран показывает, что чем активнее реализуется партисипативный подход к формированию системы публичной власти, тем шире вовлеченность граждан в дела государства, успешнее развитие и политической, и экономической сфер [7, с. 63]. Сложность организации партисипативного механизма в публичном управлении обусловливается в значительной степени разнообразием интересов субъектов взаимодействия (см. табл. 1).

Одновременное соблюдение интересов всех заинтересованных сторон представляет собой очень сложную задачу, однако именно ее решение в целом определяет эффективность партисипативного механизма в публичном управлении.

Таким образом, партисипативный механизм в публичном управлении с точки зрения системного подхода представляет собой совокупность и логическую взаимосвязь элементов, регулирующих процесс взаимодействия органов публичной власти с населением в рамках определенных принципов, методов, каналов, партисипативных инструмен-

тов, посредством которых субъект публичного управления «схватывает» потребности, интересы и цели населения в управляющих воздействиях, закрепляет их в своих управленческих решениях и действиях и практически проводит их в жизнь, опираясь на публичную власть. Развитие партисипативного механизма должно не только создать условия разрешения противоречий во взаимоотношениях органов публичной власти с населением, но и оптимизировать всю систему публичного управления, что в совокупности приведет к росту качества жизни населения.

Таблица 1

Результаты партисипативных отношений органов публичной власти с населением

Заинтересованная сторона	Показатели результативности
Органы публичной власти	Повышение уровня функционирования всей системы публичного управления, соответствие государственных решений интересам различных групп населения, обеспечение повышения качества жизни, соответствие результатов решений ценностям, целям, потребностям власти, повышение уровня доверия к центральному правительству, местной администрации и реализуемым ими решениям, получение оптимальных результатов управления при минимальных затратах ресурсов, сокращение затрат на содержание госаппарата, решение текущих вопросов и определение задач на перспективу, привлечение населения к более активной борьбе с коррупционными стратегиями, уменьшение коррупции, объективная оценка работы министерств и ведомств, повышение уровня удовлетворенности граждан предоставляемыми госуслугами
Население	Обеспечение повышения качества жизни, соответствие результатов решений ценностям, целям, потребностям населения, формулировка четких правил взаимодействия власти и общества и контроль за их исполнением, увеличение степени возможности участия населения в процессе принятия решений, эффективный общественный контроль за необоснованным расходованием бюджетных средств, сокращение затрат на содержание госаппарата, уменьшение коррупции, достижение более открытой, прозрачной, ответственной, внешне подотчетной работы органов публичной власти, доступность и свободный обмен информацией, получение качественных госуслуг.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Кайль Я. Я. Развитие административной регламентации в условиях реформирования публичного управления: дис. ... д-ра экон. наук. Волгоград, 2012. 379 с.
2. Криворотова Г. А. Партисипативные отношения в современном политическом управлении: автореф. ... канд. полит. наук. Ростов-на-Дону, 2011 [Электронный ресурс]. Режим доступа: rudocs.exdat.com/docs/index-323489.html (дата обращения: 06.07.2012).
3. Кравченко А. И. История менеджмента. М.: Академический Проект, 2002. 560 с.
4. Фроловичев А. В. Формирование партисипативного стиля управления в системе государственной службы: автореф. ... канд. социол. наук. Саратов, 2008 [Электронный ресурс]. Режим доступа: discollection.ru/article/11052008_frolovichev_andrej_vasil_vich_71995/3 (дата обращения: 03.08.2012).
5. Мухаев Р. Т. Система государственного и муниципального управления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 575 с.
6. Системный подход [Электронный ресурс]. Режим доступа: ru.wikipedia.org/wiki/Системный_подход (дата обращения: 14.09.2012).

7. Кайль Я. Я., Епина В. С. Актуализация партисипативного подхода к формированию системы публичной власти в современной России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. № 33. С. 57–63.

REFERENCES

1. Kail Ya. Ya. The development of administrative regulations in the reform of public administration: dissertation for the degree of Doctor of Economics. Volgograd, 2012. 379 p.
2. Krivorotova G. A. Participatory relations in the modern political management: summary for the degree of candidate of Political Science. Rostov-on-Don, 2011 [Electronic resource]. Access mode: rudocs.exdat.com/docs/index-323489.html (date of viewing: 06.07.2012).
3. Kravchenko A. I. History of management. M.: Academic Project, 2002. 560 p.
4. Frolovichev A. V. Formation participative style of management in the public service: summary for the degree of candidate of Sociological Science. Saratov, 2008 [Electronic resource]. Access mode: discollection.ru/article/11052008_frolovichev_andrej_vasil_evich_71995/3 (date of viewing: 03.08.2012).
5. Mukhaev R. T. System of state and municipal government. Moscow: UNITY-DANA, 2007. 575 p.
6. Systematic approach [Electronic resource]. Access mode: ru.wikipedia.org/wiki/Системный_подход (date of viewing: 14.09.2012).
7. Kail Ya. Ya., Epinina V. S. Actualization of participatory approach to the formation of public authority system in modern Russia // National interests: priorities and security. 2012. # 33. P. 57–63.

УДК 658
ББК 65.05.5

Шарников Александр Викторович,
аспирант каф. менеджмента
Южно-Российского института – филиала Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
г. Ростов-на-Дону,
e-mail: sharnikov@mail.ru

КОНЦЕПЦИЯ ДИНАМИЧЕСКИХ СПОСОБНОСТЕЙ КАК ОСНОВА УСТОЙЧИВОСТИ КОНКУРЕНТНЫХ ПРЕИМУЩЕСТВ ОРГАНИЗАЦИИ В УСЛОВИЯХ НЕСТАБИЛЬНОСТИ ВНЕШНЕЙ СРЕДЫ

THE CONCEPT OF DYNAMIC CAPABILITIES AS THE FOUNDATION OF SUSTAINABILITY OF THE COMPANY COMPETITIVE ADVANTAGES IN THE UNCERTAIN ENVIRONMENT

В статье рассматривается теория динамических способностей организации как органичное развитие ресурсного подхода. Разделяя те же положения, концепция позволяет по-новому посмотреть на процесс создания ресурсной базы как основы устойчивого конкурентного преимущества и, что более важно, понять, как однажды завоеванное конкурентное преимущество поддерживать в условиях динамичной внешней среды. Особое внимание уделяется определению и типологии динамических способностей. Одним из важных составляющих работы является систематизированный анализ эмпирических исследований, определяющих роль динамических способностей в долгосрочной конкурентоспособности организации, что способствует продвижению концепции к реальной парадигме стратегического менеджмента.

The article discusses the theory of the company dynamic capabilities as an organic development of resource-based approach. Sharing the same assumptions, the concept enables to approach the formation of the resource base as the foundation for sustainable competitive advantage from different perspective and, what is more important, to understand how to maintain the competitive advantage once gained in the dynamic environment. The definition and typology of dynamic capabilities are given special emphasis. One of the most important elements of the work is the systematized analysis of empirical researches

that define the role of dynamic capabilities in firm's long-term competitiveness, which favors the concept advance to the real paradigm of strategic management.

Ключевые слова: стратегия, динамические способности, ресурсный подход, устойчивое конкурентное преимущество, внешняя среда, внутренняя среда, организационные ресурсы, стратегический процесс, рутинные, организационное развитие.

Keywords: strategy, dynamic capabilities, resource-based approach, sustainable competitive advantage, external environment, internal environment, organizational resources, strategic process, routines, organizational development.

Концепция динамических способностей организации, первоначально развивавшаяся в рамках ресурсного подхода к организации, постепенно становится самостоятельной областью исследований. Помимо неуклонно растущего интереса к источникам конкурентных преимуществ и факторам их устойчивости в долгосрочной перспективе со стороны исследователей стратегического менеджмента и руководителей организаций актуальность данной темы объясняется и растущей нестабильностью внешней среды в сочетании с возрастающей ролью нематериальных ресурсов организации как источника устойчивого конкурентного преимущества.