

УДК 316.354:351/354

Берсиров Тембот Батырбиевич

кандидат социологических наук,
заместитель руководителя,
Кубанское бассейновое водное
управление – начальник отдела водных
ресурсов по Республике Адыгея
tbersey@mail.ru

Tembot B. Bersirov

Candidate of Sociological Sciences,
Deputy Head of the Kuban Basin Water Management –
Head of the Department of Water Resources
in the Republic of Adygea
tbersey@mail.ru

**Понятие «государственный менеджеризм»
как идеология управления социальными институтами**

**The concept of state managerism
as ideologies of the management of social institutions**

***Аннотация.** В данной статье предпринимается попытка проанализировать понятийные характеристики государственного менеджеризма как идеологии управления социальными институтами. В настоящее время государственная политика Российской Федерации строится на единой методологической платформе, основы которой закладываются в соответствии с менеджеристскими принципами. Разработаны они на примере функционирования коммерческих предприятий, но, по аналогии с западными государствами используются в целях повышения эффективности управления общественным сектором. В данной работе рассматривается роль, в указанном контексте, количественных показателей управленческой эффективности, дается определение государственного менеджеризма, раскрываются его базовые признаки.*

***Ключевые слова:** государственный менеджеризм, количественные показатели, управление, эффективность, децентрализация, рыночные инструменты.*

***Annotation.** This article attempts to analyze the conceptual characteristics of state managerism as an ideology of managing social institutions. Currently, the state policy of the Russian Federation is based on a single methodological platform, the foundations of which are laid in accordance with managerial principles. They are developed on the example of the functioning of commercial enterprises, but, by analogy with Western states, they are used to improve the efficiency of public sector management. In this paper, the role of quantitative indicators in this context,*

managerial efficiency, is considered, the definition of state managerism is given, its basic features are revealed.

Keywords: *state managerism, quantitative indicators, management, efficiency, decentralization, market tools.*

Менеджеризм, с точки зрения организации государственной политики в современной России, превращается в некую сверхидеологию, проникающую своим регулятивным воздействием во все социальные институты. Цель ее применения инициаторами данного процесса определяется как повышение управленческой эффективности. Подобного рода практика обусловлена особой ролью государства на современном этапе развития российского общества, когда власть приобрела статус регулятора, интегратора, организатора общественных процессов, а также, главного субъекта, ответственного за перераспределение общественных ресурсов. Одна из главных теоретических проблем в отношении выстраивания взаимосвязи между понятиями «государственное управление» и «эффективность» состоит в поиске критериев, которые позволили бы измерить её посредством количественных характеристик. Сами эти поиски подчинены задаче иного порядка: исключить субъективизм в оценке качества реализуемой государственным чиновниками деятельности. Именно для этого и существуют количественные показатели, на которые ориентируются как на индикатор, подтверждающий эффективность. Таким образом, центральным понятием в структуре когнитивного содержания менеджеризма выступают количественные характеристики.

В силу тотальности менеджеризма, его представленности во всех сферах государственного управления, актуализируется проблема определить, какие расчетные индикаторы, обладающие свойством универсальности, следует избрать в качестве количественных характеристик. Поскольку государственное управление имеет разнообразный функциональный спектр, то в практике его оценивания принята многомерная модель, состоящая из консолидированных групп показателей, включающих в себя «макроэкономические, социальные, институциональные и экологические» ряды значений[1]. Нас интересуют, в первую очередь, те показатели, которые способны определить на основе количественных измерений эффективность социального управления в институциональной сфере. По сложившейся практике учёта, их принято оценивать на основе разного рода индексов. Систем подсчета в мировой практике выработано много. Но наибольшую популярность приобрели шесть индексов, разработанных сотрудниками Всемирного банка. Это: Voice and Accountability, Political Stability and Absence of Violence, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law, Control of Corruption[2]. Их использование основывается на том, что в содержательную структуру каждого индекса включается группа переменных по номинальной шкале, которым придается константное, но в пределах избираемых альтернатив, значение, одинаковое для всех стран. Выбор значений осуществляется экспертами, от мнения которых, в конечном счете, зависит определение индекса эффективности.

При такой методике речь идет, по сути, о тех же количественных показателях, которые фиксируют, например, эффективность макроэкономического развития страны[3]. Мы не возражаем против того, чтобы в межстрановом контексте данная методика применялась. Ради проведения столь глобальных исследований неизбежно приходится жертвовать разного рода нюансами, возможно, не существенных в представлениях сотрудников Всемирного банка, но важными и значимыми для российских социологов. Международные рейтинги теряют социокультурный контекст, который может оказаться ведущим фактором оценки, если не относительно текущего институционального развития, то для понимания того, какие следует принимать решения, направленные на исправление неэффективно работающих управленческих актов.

Рейтинг способен показать внешнюю связь между управленческим процессом и полученным результатом. И это всего лишь количественное измерение, основанное на простом, частотном анализе. В подобной методике совершенно не представляется возможным увидеть корреляции, складывающиеся между принятыми к оценке переменными и ценностно-целевыми ориентациями социальных акторов, как инициаторов, исполнителей или получателей благ от управленческого воздействия. Между тем, ради этих корреляций и необходимо проводить фундаментальное исследование эффективности государственного управления, поскольку его задачей является не констатация фактов и, тем более, не вынесение политического приговора, как это нередко делается по отчетам Всемирного банка, а корректировка принятого управленческого курса.

Государственный менеджери́зм был взят на вооружение как модель, принятая в целях повышения эффективности государственного управления, оптимизации и рационализации протекающих управленческих процессов. Специалистами по проблематике эта реформа была названа антибюрократической революцией[4]. Рост бюрократии объяснялся повышением управленческой роли государства, возникновением новых и расширением старых функций[5]. В разных странах была своя история: в Германии и Франции на правительство оказывала давление идеология солидаризма, в Скандинавии – социал-демократия, в Италии – коммунисты и социалисты, в англо-саксонских странах – экономическая доктрина неокейнсианства[6]. К концу XX столетия теоретиками и практиками в сфере управления был поставлен вопрос о неэффективности управленческой деятельности власти из-за высокого бремени расхода ресурсной базы, резко снижающего качество ожидаемого результата. Попытка решить эту проблему, благодаря повышению налогов или прямого администрирования экономическими процессами, привели к диаметрально противоположному результату: ухудшению макроэкономических показателей и дальнейшему сокращению ресурсной базы государства. Процесс осмысления сложившейся ситуации привел к идее распространить инструменты управления коммерческими организациями на некоммерческий сектор. Отсюда возникает концепция государственного менеджери́зма. С ним связывается решение

многочисленных общественных проблем, накопившихся в течение всего XX века, возникших под воздействием радикального изменения социальных функций государства. Таким образом, государственный менеджизм должен был не просто прийти на замену старым управленческим подходам, но принципиально поменять идеологию государственного управления.

В данной статье под государственным менеджизмом будет пониматься *инструмент обеспечения эффективного государственного управления, основанный на признании принципиальной допустимости переноса корпоративных способов управления, выработанных в коммерческих организациях, в публичный спектр, включая сферу социальных институтов.*

Как социологическое понятие «государственный менеджизм» может быть описан через два базовых признака: децентрализацию управления и внедрение рыночных (предпринимательских) инструментов в механизм государственного управления.

Децентрализация проявляется в форме структурной перестройки управленческой модели. В первую очередь, речь идет об отказе от концепции рациональной бюрократии, разработанной М. Вебером. Ей на смену приходит такой порядок управления, при котором спектр полномочий, функций, прав и обязанностей смещается с верхних этажей государственной пирамиды в нижние. Деятельность низовых структур, импульсы к исполнению должностных обязанностей определяются не предписаниями от вышестоящих звеньев бюрократии, а личной инициативой, от проявления которой зависит решение поставленных задач. В такой ситуации важную роль начинают играть связи со структурами гражданского общества и бизнесом. Их взаимная активность становится фактором переноса акцентов от поиска ресурсной базы в пределах бюджетной классификации в сторону средств, перераспределяемых на внебюджетной основе[7]. Органы власти, особенно это касается муниципалитетов, превращаются в публичных агентов, задача которых наладить процесс перераспределения ресурсов между разными группами населения на взаимовыгодных основах. При такой схеме управления за высшими органами власти остается принятия нормативных актов и консолидированных стратегий развития. Фактически речь идет о создании институциональных условий для коммуникации социальных акторов.

Внедрение рыночных (предпринимательских) инструментов в механизм государственного управления. Это проявляется через интеграцию предпринимательских начал в руководстве фирмой (корпорацией) с традиционно принятыми в социальном управлении. При таком подходе любая государственная организация или попадающий в сферу её влияния объект управления становятся квазикommerческими корпорациями, эффективность которых оценивается по рыночным законам. При подобном подходе некоммерческие по своей юридической природе организации начинают функционировать, соотнося свою работу со стратегическим развитием, планированием менеджмента качества, автономным финансированием за счёт разрешенной в пределах исполнения должностных обязанностей коммерческой деятельности и т.п. Цель, установленная для организации, оформляется в

стандартизированные индикаторы. Эффективность же определяется таким образом, чтобы результаты деятельности могли быть максимально удобно просчитаны. Следовательно, имеет место формализация, как неотъемлемое условие количественного учёта. Данный подход выступает неизбежным следствием внедрения рыночных механизмов работы. Поэтому результат действия уподобляется как бы получению прибыли, в роли которой выступают формализованные учётные единицы. Объем их производства, соотнесенный с затраченными на них ресурсами, позволяет просчитать эффективность по всем направлениям реализуемых операций. В мировой практике государственного менеджизма эта модель используется по всем секторам социального управления: здравоохранении, правоохранительной системе, спорте, а также в высшем образовании, где она стала универсальной практикой абсолютно для всех его сегментов, в том числе классических университетов[8].

Итак, государственный менеджизм был нами охарактеризован посредством описания двух его базовых признаков: децентрализации государственного управления и трансформации общественных организаций (объектов управления) в (квази)предпринимательские корпорации, внешне ориентированные в своей деятельности на (квази)рыночные закономерности развития. Цель внедрения указанной модели государственного управления – повышение управленческой эффективности, преимущественно, в области некоммерческого сектора. Индикативной категорией, посредством которой в рамках модели государственного менеджизма осуществляется оценка деятельности некоммерческих организаций, выступает понятие «количественные показатели эффективности». Инициаторы внедрения менеджеристских идей в систему государственного управления убеждены в том, что его управленческие инструменты окажутся способными обеспечить новое качество мотивации на исполнение должностных обязанностей, более адресный расход государственных средств, реорганизацию трудовой деятельности в некоммерческом секторе на принципы работы по проектам. Данная идеология является радикально новым управленческим инструментом для функционирования органов государственной власти. В настоящее время она является объектом многих критических замечаний со стороны заинтересованных участников. Мы полагаем, что предложенная концептуальная модель расширит когнитивные возможности ее оценки.

Литература

1. Мухаев Р.Т., Абрамова О.Г. Критерии эффективности современных систем государственного управления: проблема квантификации качества публичного управления // *Фундаментальные исследования*. 2016. №7-1. С. 146-154.

2. *Качество государственного управления. Гуманитарная энциклопедия: Исследования [Электронный ресурс]* // Центр гуманитарных технологий, 2006–2020 (последняя редакция: 26.08.2020) // gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-info.

3. Бирюкова Э.Р. Понятие "эффективность" в сфере государственного управления // *Ученые записки Крымского федерального*

университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2020. Т. 6 (72). №1. С. 419-422.

4. Граждан В.Д. Антибюрократическая революция: возможна ли она? // Власть. 2004. №10. С. 42-52.

5. Дятлов А.В., Ковалев В.В., Узунов В.В. Административные и общественные риски института сити-менеджмента (по оценкам экспертов Республики Адыгея) // Социально-гуманитарные знания. 2018. №11. С. 109-117.

6. Ляхова Н.И. Влияние кейнсианского учения на формирование бюджетной политики // Управленческий учёт. 2013. №10. С. 99-106.

7. Мансуров А.М. Общие и специфические закономерности развития частно-государственного партнерства на современном этапе // Бизнес. Образование. Право. 2013. №3. С. 173-176.

8. Дятлов А.В., Ковалев В.В., Чигрин В.А. Институционализация сити-менеджмента в муниципальном управлении республики Крым: оценки экспертов // Научные ведомости БелГУ. Философия. Социология. Право. 2019. Т. 44. №1. С. 37-49.

Literature

1. Mukhaev R. T., Abramova O. G. Criteria for the effectiveness of modern systems of public administration: the problem of quantification of the quality of public administration. 2016. №7-1. Pp. 146-154.

2. Quality of public administration. Humanitarian Encyclopedia: Research [Electronic resource] // Center for Humanitarian Technologies, 2006-2020 (last edition: 26.08.2020) // gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-info.

3. Biryukova E.R. The concept of "efficiency" in the field of public administration // Scientific notes of the Crimean Federal University named after V. I. Vernadsky. Legal sciences. 2020. Vol. 6 (72). №1. Pp. 419-422.

4. Grazhdan V.D. Anti-bureaucratic revolution: is it possible? // Power. 2004. №10. Pp. 42-52.

5. Dyatlov A.V., Kovalev V.V., Uzunov V.V. Administrative and public risks of the Institute of City Management (according to expert estimates of the Republic of Adygea) // Socio-humanitarian knowledge. 2018. №11. Pp. 109-117.

6. Lyakhova N.I. The influence of Keynesian teaching on the formation of budget policy. 2013. №10. Pp. 99-106.

7. Mansurov A.M. General and specific patterns of development of private-public partnership at the present stage. Education. Right. 2013. №3. Pp. 173-176.

8. Dyatlov A.V., Kovalev V.V., Chigrin V.A. Institutionalization of city management in the municipal administration of the Republic of Crimea: expert assessments. Philosophy. Sociology. Right. 2019. Vol. 44. №1. Pp. 37-49.