

Белюсова С. В.

**СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ**

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/1/2009/3/6.html](http://www.gramota.net/materials/1/2009/3/6.html)

Статья опубликована в авторской редакции и отражает точку зрения автора(ов) по рассматриваемому вопросу.

Источник

**Альманах современной науки и образования**

Тамбов: Грамота, 2009. № 3 (22). С. 18-20. ISSN 1993-5552.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/1.html](http://www.gramota.net/editions/1.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/1/2009/3/](http://www.gramota.net/materials/1/2009/3/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [almanac@gramota.net](mailto:almanac@gramota.net)

## СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ

*Белоусова С. В.**Отдел региональных экономических и социальных проблем Иркутского научного центра СО РАН*

Современная российская система управления не имеет четко обозначенного субъекта или объекта управления в лице общественного сектора. Приблизительно можно говорить об общественном секторе как объекте управления в лице совокупности общественно полезных предприятий и учреждений, в большинстве случаев преследующих внешнеэкономические цели.

Объективные трудности организации системы управления общественным сектором имеют, по меньшей мере, два основных источника - это особенность объекта как сложной системы с высокой размерностью и общественная направленность деятельности, которая не обладает внутренней эффективностью, что находит отражение в иждивенчестве, избыточном труде, хозяйственной пассивности и т.д.

Высокая размерность управления сложными объектами (системами) требует использования различного рода упрощений и ограничений, таких как снижение размерности задачи, разделение общей задачи на подзадачи, ограничение стремления к точности и полноте решения оптимизационной задачи (сведение ее к линейным математическим моделям). В итоге управленческие решения становятся далеко оторванными от реальной действительности и не дают желаемой эффективности.

Говоря о другой объективной трудности в виде отсутствия внутренней эффективности, следует напомнить, что достичь ее представляется весьма сложно, поскольку нет точных измерителей эффективности деятельности государственного управления, при том, что для их расчетов требуется полная информация обо всех альтернативных затратах и выгодах применительно к государственным решениям, которые также в большинстве случаев отсутствуют. Актуальность данных проблем отражается в широком круге исследований [Кушлин 2007: 3 и др.], однако должного прорыва в их решении пока нет.

Объективно в силу вышеуказанных трудностей организации системы управления общественным сектором органы управления обладают возможностями и сами заинтересованы завышать потенциальные затраты и выгоды от производства нерыночных благ, тем самым осуществлять широкий круг оппортунистических действий.

Объективные проблемы управления общественным сектором сопряжены с многочисленными пробелами и недостатками современной практики реализации властных процедур, включая целенаправленное занижение значимости государственного управления, отсутствие системности и целостного содержания реализуемых мер, противоречивости отдельных направлений и форм управленческой деятельности, различных форм проявления коррупционизма и др. Есть мнение [Бурнов 2005: 219], что подобные недостатки являются результатом целенаправленных действия для доказательства неэффективности государства и, соответственно, уменьшению ее роли в экономике. Диапазон проблем и условий реализации неэффективности государственного управления, вызванных субъективным фактором огромен, что обусловлено множественностью интересов и высоким уровнем их разобщенности.

Сама система управления общественным сектором может быть представлена как совокупность отдельных мер государственных муниципальных и общественных институтов касающихся отраслевых, территориальных, функциональных или иных проблем функционирования этого сектора, носящих прямой или косвенный характер. Какой либо оформленной системы управления общественным сектором нет, при этом отдельные ее элементы, как уже было замечено, находятся на стадии формирования, и в настоящее время сложно говорить о существовании единого поля управленческих технологий в этой сфере. Для ряда групп объектов государственного сектора уже созданы значимые механизмы управления, в то время как в большинстве случаев еще идет процесс их формирования [Доклад 2005].

Отсутствие системы секторального управления (государственное управление государством) вызывает необходимость формирования сложного комплекса частных мер и способов управления отличного в каждом отдельном случае в зависимости от объекта. При этом неопределенность заключается не только в широком объектном составе, но и в присутствии трех уровней управления, если и имеющих формальные границы прав и обязанностей, то неформальное их исполнение пока далеко от намеченного.

В основе государственной системы управления экономикой лежит конституционное разграничение вопросов федерального, регионального и муниципального уровня, которые могут совместно решаться всеми тремя уровнями власти в зависимости от установленных законодательных норм.

Структура задач управления имеет, по меньшей мере, трехуровневый вид:

- вопросы социально-экономического развития общества, формирующие спрос и предложения общественных благ;
- функционирование и развитие отраслей и сфер деятельности, реализующих вышеуказанные вопросы;
- функционирование и развитие объектов или групп объектов, осуществляющих предложение общественных благ.

Каждый уровень управления прямо или косвенно участвует в решении подобных задач, хотя размер и характер такого участия в большинстве случаев подвергается критике. Причина в том, что в Конституции детально не рассмотрено понятие «вопрос федерального, регионального и муниципального уровня», в силу этого в последующей законодательной базе акцент взят только на сами уровни управления и регламентацию

их деятельности, но не на конкретику решаемых ими задач. В результате создаются разнообразные конфликты или пробелы компетенций, в виде спорной ситуации за право реализации полномочий или отсутствие этих полномочий (ответственности) ни у одного уровня власти.

В отношении текущих оценок результатов функционирования, а значит и управления общественным сектором преобладающими являются две группы мнений. В первом случае, подобная оценка строится на основе сравнения экономических возможностей и результатов общественного сектора в сравнении с рыночным, во втором случае оценки делаются на базе анализа результатов работы общественного сектора, реализующего цель повышения качества жизни населения, укрепление государства и др.

В период экономических преобразований к общественному сектору в России отношение формировалось в соответствии с критериями коммерческой эффективности в соответствии, с которыми нерыночный сектор оценивается как «своего рода дно в современной российской экономике» [Ясин 2003]. Исходя из рыночных критериев основными претензиями к этому сектору являются следующие:

- отсутствие необходимых ресурсов для инвестиций в воспроизводство основного капитала и технического развитие;

- искажение ценовых пропорций в экономике за счет заниженных цен в нерыночной сфере;

- «существенная раздутость» и неэффективность этих отраслей, которые постоянно недофинансируются и вынуждены искать для выживания дополнительные доходы, обычно нелегальные или полулегальные;

- эти сферы создают ограничения для экономического роста, прежде всего потому, что сужают поле конкуренции, ограничивают возможности частной инициативы;

- низкая производительность труда нерыночного сектора, которая по оценкам экспертов составляет около 20% от частного [Ясин 2004: 88];

- «это не просто небольшой сектор экономики, это всепроникающий механизм искажения пропорций, действующий наоборот, т.е. препятствующий нормальному развитию экономики» [Ясин 2002: 108];

- «непробываемо косное, страшно неэффективное, коррумпированное, поразительно социально неотзывчивое», что является главным препятствием на пути устойчивого развития России» [Афанасьев 2004: 8].

Столь нелесные высказывания в сторону общественного сектора формировались на волне симбиоза практических оценок и идеологических требований о принижении роли государственно-административной системы экономики. Однако за забором идеологически окрашенных оценок нельзя не увидеть множасьщиеся и цементирующиеся проблемы и недостатки развития общественного сектора, главным из которых является отсутствие его эффективного управления. Это подтверждают сравнительные оценки эффективности госсектора, которые в большинстве стран мира значительно выше, чем в частном секторе. К примеру, во Франции производительность труда в промышленном госсекторе в 1,4 раза выше, чем в частном, в то время как в России в 1,6 раза ниже [Балацкий 2003].

В отсутствии внутренних стимулов работать эффективно, конкуренции и системы ответственности по отношению к контрагентам объекты общественного сектора, по мнению экспертов [Паршина 2005], обладают и архаичными формами государственного управления, как на федеральном, так и на территориальном уровне. Речь идет о наборе средств управления, среди которых главным, если не единственным является управление бюджетным процессом, внутри которого регулируются вопросы управления расходами организаций и учреждений.

Говорить о достаточности мер по управлению общественным сектором только средствами бюджетного регулирования не приходится, поскольку и они обладают большим количеством проблем и недостатков. Последние относятся в первую очередь к нормативной базе, которая в недостаточной мере регулирует все этапы формирования и расходования денежных средств бюджетов, так не имеется системы стимулирующей и контролирующей работу органов государственной власти по проведению более рациональной политики в отношении бюджетных расходов и т.д.

С точки зрения анализа результатов работы общественного сектора, выполняющего цель повышения государственной безопасности и качества жизни населения, наибольшее внимание заслуживает критика управления государственной собственностью, которое упрощенно представляется многими как государственное управление публичным сектором. Однако, как подчеркивают специалисты, эти понятия лежат в разных экономических плоскостях и не сводимы друг к другу [Балацкий 2002].

Управление государственной собственностью всегда рассматривалось и реализовывалось крайне узко, только в рамках задач перераспределения собственности за счет приватизационных мер. Иные задачи управления имуществом общественного сектора (для целей укрепления государства, повышения ее безопасности и др.) начали решаться относительно недавно. Хотя и поныне сохраняются значительные проблемы в виде низкого качества управления в связи с отсутствием четкого определения целей функционирования госпредприятий и учреждений [Астапов 2002], недостаточным объемом прав (или ответственности за их исполнение) собственника (в лице государства) в области выработки текущей политики предприятия и отсутствием контроля по реализации намеченных задач и др.

Объектный состав государственного управления четко не дифференцирован, в силу того, что в его отношении преобладает широкое понимание управления как одной из форм или функций деятельности власти, а значит, степень взаимосвязи субъекта и объекта управления, их цели, роль и функции размыты и неопределены.

Все это свидетельствует об отсутствии даже концептуального выделения комплексного направления государственного управления общественным или государственным сектором, в то время как такое управление признается оптимальным с установлением определенных норм и критериев его формирования. Подобное управление в мировой практике именуется «благим» [Материалы 2006], хотя в его определении и содержании остаются многочисленные противоречия.

#### *Список литературы*

- Астапов К. Л.** Управление государственной собственностью в Российской Федерации // Законодательство и экономика. – 2002. – № 12 (декабрь).
- Афанасьев М. Н.** Обновление государства: не обожествлять, а очеловечивать // Стратегия России. – 2004. – № 12. – С. 8.
- Балацкий Е.** Особенности российской модели управления государственным сектором // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – № 2.
- Балацкий Е. В., Коньшев В. А.** Роль государственного сектора в национальной экономике: общемировые тенденции // Общество и экономика. – 2003. – № 7-8.
- Бурнов В. Г.** Экономическая теория развития общества: В 2-х томах / Под ред. В. Д. Смолина. – СПб., 2005. – Том 2: Экономическая модель государства. Новое решение проблем России. – С. 219.
- Доклад по корпоративному управлению государственными предприятиями в России** [Электронный ресурс] // Круглый стол России по корпоративному управлению 2-3 июня 2005 г. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/9/13/35176211.pdf>
- Кушлин В.** Государственное регулирование экономики: назревшие решения // Экономист. – 2007. – № 11. – С. 3-12.
- Кучуков Р., Савка А.** Государственное регулирование: нацеленность на результаты // Экономист. – 2006. – № 9. – С. 3-11.
- Завельский М. Г.** Государственное регулирование рыночной экономики: системный подход в российских условиях. – М.: Наука, 2006. – 328 с.
- Определение основных понятий и терминов, используемых в области управления и государственно-административной деятельности:** Материалы Секретариата Экономического и социального Совета ООН. – Нью-Йорк, 2006. – 27–31 марта. – С. 4.
- Павлов К. П., Андреев И. Г.** Оценка эффективного осуществления государственного регулирования развития малого бизнеса // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2007. – № 6. – С. 26-31.
- Паршина М. В.** Административная реформа: план на три года с четкими задачами и проверкой сделанного // ЧиновникЪ. – 2005. – № 6.
- Ясин Е.** Что делать? Деформированная экономика // Ведомости. – 2003. – № 128 (928).
- Ясин Е., Понаморенко А., Косыгина А.** Нерыночный сектор в экономике России // Вопросы экономики. – 2002. – № 6. – С. 108-199.
- Ясин Е. Г.** Нерыночный сектор. Структурные реформы и экономический рост: Научное издание. – М.: ГУ ВШЭ, 2004. – С. 88.

## СТАТИСТИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ТРУДОЁМКОСТИ ПРОЦЕССОВ ДЕРЕВООБРАБАТЫВАЮЩЕГО ПРОИЗВОДСТВА

*Берлин Ю. И.*

*Архангельский филиал Всероссийского заочного финансово-экономического института*

Комплексная методика статистического анализа трудоёмкости операций деревообработки, включает:

- методику статистического наблюдения длительности операции деревообработки;
- методику первичной статистической обработки результатов каждого отдельного наблюдения (совокупности замеров) и совокупности наблюдений;
- методику моделирования взаимосвязи длительности операции деревообработки с нормообразующими факторами.

Данная методика была применена для изучения операций с брусковыми деталями при формировании поверхности определенной структуры. Операции с брусковыми деталями включают: подбор, поворот-разворот, подбор-раскладка, снятие. В качестве факторных признаков, влияющих на длительность операций с брусковыми деталями, выбраны объем и число деталей. Необходимая первичная информация о длительности выполнения трудовых операций с брусковыми деталями была получена в результате хронометражных наблюдений в период 2000-2007 гг. на деревообрабатывающих предприятиях г.Архангельска. Все предприятия оснащены типовым оборудованием; рассмотренные трудовые операции с брусковыми деталями являются типовыми для деревообрабатывающего производства.

Поскольку в процессе наблюдения невозможно произвольно изменять значения изучаемых факторов, а также априори предположить степень полинома, аппроксимирующего зависимость длительности выполнения операции от изучаемых факторов, сплошной индивидуальной хронометраж длительности всей трудовой операции с брусковыми деталями в целом был организован как «пассивный» полнофакторный эксперимент с принципом подбора существенно разных объектов - рабочих (по стажу работы, разряду, физиче-