

## ПРИМЕНЕНИЕ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ С ДВОЙНОЙ СТРУКТУРОЙ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ

БРАГИНА Э.Н.

Старший преподаватель кафедры Менеджмента  
в отраслях топливно-энергетического комплекса  
Тюменский индустриальный университет  
г. Тюмень, Российская Федерация

*В статье анализируется возможность использования комбинированной модели организации (модели организации с двойной структурой) государственного и муниципального управления (публичного управления) на основе анализа возможностей концепции Нового государственного менеджмента (New Public Management) и технологий публичного управления по результатам. Автор обоснована необходимость развития инструментария публичного управления, особенно в части стратегического управления территориями и предложены некоторые элементы этого механизма.*

Ключевые слова: публичное управление, организации с двойной структурой (комбинированные организации), государственное и муниципальное управление, New Public Management, Управление по результатам, цифровизация.

## APPLICATION OF THE DUAL ORGANIZATION MODEL IN PUBLIC ADMINISTRATION

BRAGINA E.N.

Senior Lecturer of the Department of Management  
in the branches of the fuel and energy complex  
Industrial University of Tyumen  
Tyumen, Russia

*The article analyzes the possibility of using a combined model of organization (model of organization with a double structure) of state and municipal administration (public administration) based on an analysis of the possibilities of the concept of New Public Management and public administration technologies based on results. The author substantiates the need to develop public administration tools, especially in terms of strategic management of territories, and suggests some elements of this mechanism.*

Key words: public administration, organizations with a dual structure (combined organizations), state and municipal administration, New Public Management, Management by results, digitalization.

## ВВЕДЕНИЕ

Системный подход в теории государственного управления реализуется через ряд технологий, обеспечивающих представление организационного, нормативно-правового, социального и институционального механизма публичного управления в виде системы, обеспечивая ее синергетический эффект. Следует заметить, что термин «публичное управление» автор употребляет как синоним термина «государственного управления» [1,3], но применительно к государственному управлению на субфедеральном уровне и уровне управления муниципальными образованиями. В рамках реализации концепции государственного управления New Public Management («Новый государственный менеджмент»), реализуемой большинством стран мира и признанной наиболее эффективной

моделью государственного управления, функционирующей на основе принципов Government Performance Management («Управление по результатам») термин уточняется до «публичное управление по результатам», что предполагает оценку деятельности органов государственного и муниципального управления по степени достижения целей и получения результатов реализации функций публичной власти соразмерно публичным интересам.[1] При этом следует учесть, что органы публичной власти выполняют в синхронном режиме два совершенно различных типа управления с точки зрения применяемых приемов: стратегический и оперативный. Таким образом, необходимо обеспечить развитие инструментария, используемого органами публичной власти, до уровня, обеспечивающего все указанные выше рамки.

## РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Реализация публичного управления в Российской Федерации осуществляется на основе цифровизации большого количества процессов, что соответствует мировым тенденциям. Так по данным исследования консалтингового агентства Gartner, проведенного в 2017 году, каждое государство проходит пять уровней цифровизации: электронное, открытое, датацентричное, полностью цифровое и «умное» государство. Таким образом, от предоставления госуслуг в цифровой форме, через формирование безбарьерного обмена информацией, собственно, между органами государственной власти и органами государственной власти и обществом, использование возможностей Big Data для принятия низкорисковых решений, госуправление приходит к автоматизации целого ряда его функций. При этом, совершенно справедливо утверждать, что часть процедур в госуправлении строго алгоритмизировано и оцифровать такие процедуры целесообразно и возможно. При этом в рамках стратегического управления необходимо использовать и неформальные процедуры (или слабо формальные) чтобы достичь максимальный эффект. Для выделения таких процедур, по мнению автора, необходимо представить публичное управление в виде комбинированной организации [2]

Необходимо акцентировать внимание на том, что публичные органы власти выполняют одновременно и стратегическое и оперативное управление территориями. Так согласно методике расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [4] из 38 показателей, по которым оцениваются губернаторов 19 (50%) – это показатели, рассчитываемые за отчетный год, то есть оценивающие оперативный уровень управления и 19 (50%) – показатели, рассчитываемые за три периода (отчетный и два смежных плановых года), то есть оценивающие уровень стратегического управления. Таким образом, государственное управление на субфедеральном и муниципальном уровне приобретает признаки организации с двойной структурой, которую описали Шоджи Шива и Джон Коттер [2,6]. (Рисунок 1)

Оперативное и стратегическое управление имеют разный, по существу, функционал, при этом выполняют его одни и те же исполнители. Структура, отвечающая за оперативное управление, носит формальный характер, и строгая иерархия здесь оправдана, а структура, отвечающая за стратегическое управление, согласно теории Коттера [2] должна иметь преимущественно неформальные связи, то есть формируется как сетевая структура без формальной иерархии, и руководитель здесь выполняет функцию координатора. При этом необходимо обеспечить перманентную взаимосвязь обеих частей комбинированной системы. По мнению автора, все это возможно за счет процессов цифровизации.

Изучение механизма публичного управления в Российской Федерации на примере Тюменской области с помощью приемов контент-анализа и документарного анализа, привело к следующим результатам: нормативно-правовое и институциональное обеспечение публичного управления находятся на уровне, соответствующем законодательному и способно обеспечивать результативный процесс публичного управления. Что касается организационного, а особенно

социального механизма, здесь имеются большие резервы повышения эффективности публичного управления.

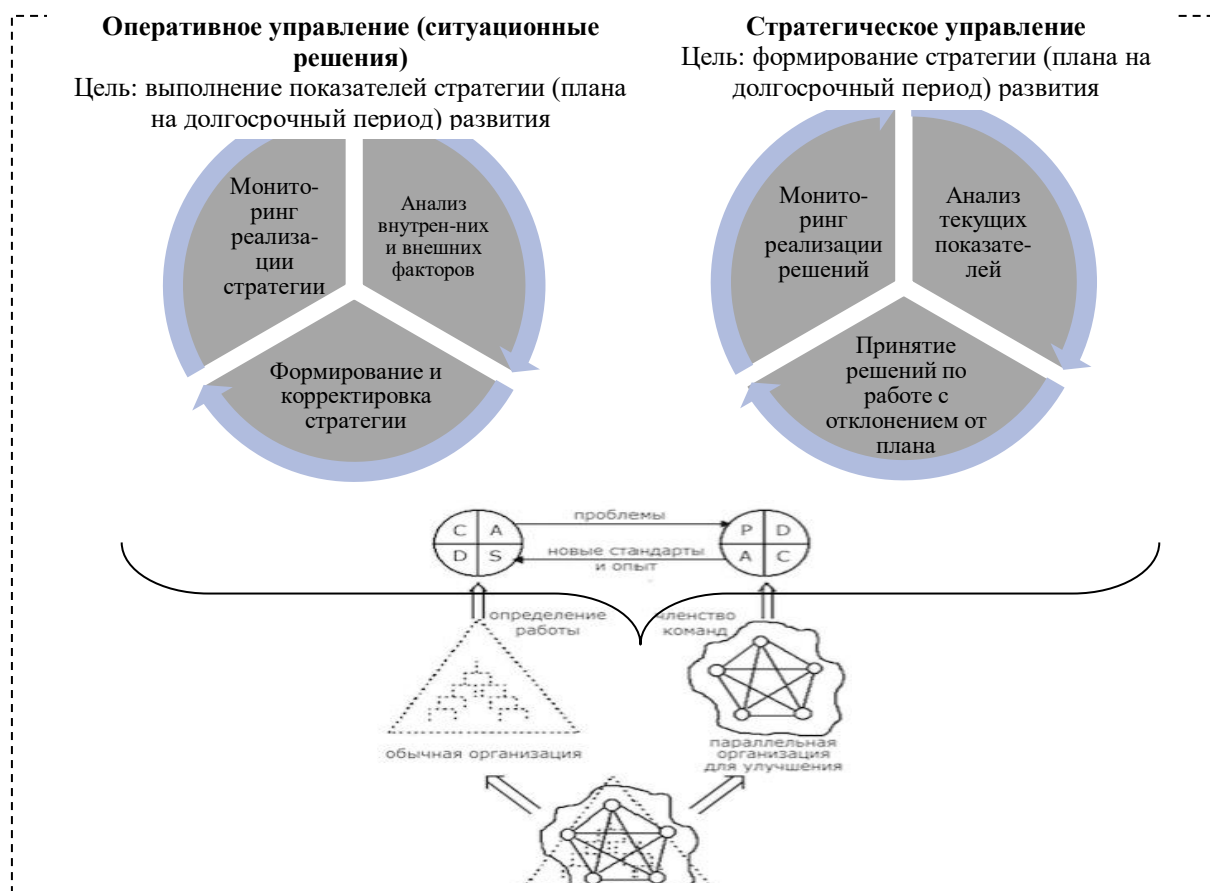


Рисунок 1. Модель государственного управления, как организации с двойной структурой  
 Источник: собственная разработка автора

По мнению автора необходимо обеспечить общественное участие в принятии решений по управлению территориями на субрегиональном и муниципальном уровне по гораздо более широкому кругу вопросов.

При этом исследование проводилось в разрезе оперативного и стратегического управления (SDCA и PDCA по модели Шоджи Шибы [6]) по следующему алгоритму: оценка эффективности функционирования порталов, обеспечивающих доступ общества к информации о ходе публичного управления, анализ использования каналов с обратной связью (социальные сети, электронные платформы и т.п.), проведение разъяснительной работы по решениям публичных органов власти, стимулирование участия общества в публичном управлении.

Оценка эффективности функционирования порталов, обеспечивающих доступ общества к информации о ходе публичного управления, осуществлялась на основе SEO-анализа порталов органов государственной власти и местного самоуправления, а также сайта общественной палаты. Кроме того, анализировался контент с точки зрения оценки структуры публикуемой информации. В рамках анализа использования каналов с обратной связью (социальные сети, электронные платформы и т.п.) отобраны признаки, которым должны соответствовать электронные платформы, чтобы обеспечивать потребности публичного управления в общественном участии по большинству вопросов [5]. В результате оценки можно говорить о низкой эффективности государственных информационных порталов, но следует заметить, что при введении данной процедуры в регламент оценки деятельности органов государственной власти, необходима адаптация показателей SEO – анализа и их нормативные значения с учетом специфики их функционирования. Анализ использования электронных платформ с возможностью синхронного и асинхронного режима получения обратной связи и учета

общественных инициатив проводился исходя из следующих их характеристик: наличие возможности опубликовать вопрос, тему для обсуждения, информация; прокомментировать, обсудить; провести on-line-опрос; добавить альтернативы; связаться с организаторами; поделиться, распространить информацию; обучиться; войти в контакт с другими пользователями, прокомментировать их мнение и проч. [5] Было проанализировано 9 платформ, характеристики которых соответствуют перечисленным выше характеристикам. Ни одна из платформ не использовалась для решения вопросов стратегического планирования. Такие же выводы были получены после анализа сайта общественной палаты Тюменской области: вопросы стратегического характера на этом портале не освещены.

## ВЫВОДЫ

Инструментарий механизма публичного управления по результатам требует существенной доработки в части его социальной составляющей (обеспечивающей участие объекта публичного управления - общественных групп, частных лиц, в принятии решений органами публичного управления) и, соответственно, в части организационного обеспечения его использования, особенно по вопросам стратегического управления территорией. По мнению автора, это обеспечит ряд эффектов, одним из которых будет снижение затрат и упущенных выгод, обусловленным низким уровнем согласования территориальных стратегий с общественными группами.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Воронина, Л. И. Технологии публичного управления: учеб. пособие / Л.И. Воронина, Е.В. Зайцева, С.Н. Костина; [под общ. ред. Л.И. Ворониной]; М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т.— Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. —171 с.
2. Коттер Дж.П. Ускорение перемен. Как придать вашей организации стратегическую гибкость для успеха в быстро меняющемся мире. — М.: Олимп-Бизнес, 2016. — 256 с.
3. Понкин И.В. Теория публичного управления: учебник для магистратуры и программ Master of Public Administration/ предисл. д-ра юр. наук, проф. А.Б. Зеленцова. М., 2017.
4. Постановление правительства Российской Федерации от 3 апреля 2021 г. № 542 «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 915»
5. Ревякин С.А. Функциональность электронных платформ общественного участия: при чем здесь социальные сети? // Вопросы государственного и муниципального управления, 2019, № 3, с. 88-106
6. Шибэ Ш., Грэхэм А., Вальден Д. Новое американское тотальное управление качеством: Учебник. — М.: ИНФРА-М, 2001. — 348 с.

## REFERENCES

1. Voronina, L. I. Technologies of public administration: textbook. allowance / L.I. Voronina, E.V. Zaitseva, S.N. Kostina; [under common ed. L.I. Voronina]; Ministry of Science and Higher. education Ros. Federation, Ural. feder. un-t. - Yekaterinburg: Publishing House Ural. un-ta, 2019. —171 p.
2. Kotter J.P. Accelerating change. How to give your organization the strategic agility to succeed in a rapidly changing world. — М.: Olimp-Business, 2016. — 256 p.
3. Ponkin I.V. Theory of Public Administration: textbook for Master's and Master of Public Administration programs / foreword by Dr. Jur. sciences, prof. A.B. Zelentsova. М., 2017.

4. Decree of the Government of the Russian Federation of April 3, 2021 No. 542 “On approval of methods for calculating indicators for assessing the effectiveness of the activities of senior officials (heads of the highest executive bodies of state power) of the constituent entities of the Russian Federation and the activities of executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation, as well as on declaring invalid certain provisions of the Decree of the Government of the Russian Federation dated July 17, 2019 No. 915.

5. Revyakin S.A. The functionality of electronic public participation platforms: what does social networks have to do with it? // Issues of state and municipal management, 2019, No. 3, p. 88-106.

6. Shiba Sh., Graham A., Walden D. New American total quality management: Textbook. — M.: INFRA-M, 2001. — 348 p.