

# ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ УПРАВЛЕНИЯ

---

УДК 338.46  
ББК У050

**М.М. ТРЕТЬЯКОВ**

зав. кафедрой маркетинга и коммерции  
Тихоокеанского государственного университета,  
доктор экономических наук, профессор, г. Хабаровск  
e-mail: tretyakov@mail.khstu.ru

**Е.А. КАРЛОВСКАЯ**

кандидат экономических наук, доцент  
Тихоокеанского государственного университета, г. Хабаровск  
e-mail: E.A.Karlovskey@mail.ru

## СИСТЕМА МОНИТОРИНГА ОРИЕНТАЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ: ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОДХОДА

Отмечается, что одним из механизмов принятия управленческих решений, в том числе на уровне публично-правовых образований, является организация мониторинга. Рассматриваются цель и задачи мониторинга ориентационного взаимодействия. Дается характеристика трех направлений мониторинговой деятельности. Подчеркивается, что мониторинг призван способствовать выработке стратегии государственного управления и повышению его эффективности.

**Ключевые слова:** мониторинг, государственное управление, государственные услуги, ориентационное взаимодействие, направления мониторинговой деятельности.

**М.М. TRETYAKOV**

Head of Marketing and Commerce Sub department,  
Pacific National University, Doctor of Economics, Professor, Khabarovsk  
e-mail: tretyakov@mail.khstu.ru

**Е.А. KARLOVSKAYA**

PhD in Economics, Associate Professor,  
Pacific National University, Khabarovsk  
e-mail: E.A.Karlovskey@mail.ru

## MONITORING SYSTEM OF ORIENTATION INTERACTION: GENERAL CHARACTERISTIC OF APPROACH

It is pointed out that one of the managerial decision-making mechanisms, including the level of public institutions, is provision of monitoring. The goals and objectives of the monitoring of orientation interaction are examined. The description of three monitoring trends is given. The authors emphasize that monitoring should promote public administration strategy working out and public administration effectiveness increase.

**Keywords:** monitoring, public administration, state service, orientation interaction, monitoring activity trends.

При формировании авторской позиции ориентирами для разработки методологии мониторинга, представляющего собой необходимый элемент организации государственного управления, стали такие совре-

менные концепции, как концепция демократического государственного управления и концепция политических сетей. Именно они, являясь концепциями среднего уровня (т.е. ядро их составляют не отношения между

собственно обществом и государством, а отношения между управленческими структурами, с одной стороны, общественными и бизнес-ассоциациями, гражданами, с другой стороны, позволяют развивать научную гипотезу, включающую три взаимосвязанных предположения:

1. Ключевыми условиями повышения эффективности государственного управления являются доминирование фактора взаимодействия и развитие субъектной ориентации системы управления.

2. Максимальное достижение целей публично-правового образования возможно путем наиболее полной реализации интересов внешнего субъекта.

3. Успешное функционирование системы государственного управления возможно в условиях целенаправленной реализации трансформации процесса движения внутренних потоков в органах государственного управления и организациях государственного сектора, происходящей при их взаимодействии с внешней средой (гражданское общество и бизнес).

Полагаем, что в условиях субъектно-ориентированного государственного управления предметом управления выступают: на уровне бытия — идеология взаимного участия в управлении, новые цели, миссия, стратегия и тактика, а не распределение полномочий, как в настоящее время; на уровне действительности — проблемы взаимодействия, сбалансированная структура отношений.

Ядром субъектно-ориентированной системы государственного управления, центральным элементом, вокруг которого эта система формируется, является продукт. Представление деятельности государства как услуги обществу позволяет позиционировать государственную услугу в качестве продукта деятельности государственных органов и организаций государственного сектора. Государственная услуга рассматривается нами в органической двойственности: как результат деятельности по созданию несводимых благ (некоммерческий продукт, классифицированный по признаку его материально-вещественной формы) и как деятельность по непосредственному обеспечению несводимых потребностей и организации потребления некоммерческого продукта в любой его материально-вещественной форме (обслуживание).

В современных исследованиях и в практике государственного управления делается акцент на таком компоненте системы мониторинга государственного управления, как мониторинг эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг. Так, под мониторингом эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг понимают «...систематически повторяющееся наблюдение за качеством, комфортностью и доступностью услуг, эффективностью работы системы их предоставления на основе единой системы показателей при комплексном использовании информации из различных источников» [3, с. 138]. В соответствии с Методикой мониторинга предоставления государственных услуг исполнительными органами государственной власти Республики Татарстан мониторинг определен как «система непрерывных наблюдений и оценок предоставления исполнительными органами государственной власти Республики Татарстан государственных услуг». Предметом мониторинга является «соблюдение стандартов предоставляемых государственных услуг», а целями — «оценка качества и доступности государственных услуг; обоснованности отказов в предоставлении государственных услуг; выполнения требований к эффективности административных процедур» [4].

Можно констатировать, что именно продукт деятельности государственных органов и организаций государственного сектора служит предметной областью проводимых в настоящее время наблюдений и измерений. Представляется, что подобная тенденция имеет ограничение для адекватной оценки выполнения системой государственного управления своих функций. Развитие процессов стандартизации государственных функций и услуг (работ) и, соответственно, определение предметной области мониторинга как соблюдения стандартов призвано повысить эффективность деятельности государственного аппарата. Однако «еще Гегель и Маркс видели, что формализм в бюрократии превращается в самоцель, а в результате получается то, что впоследствии будет названо Р. Мертоном "смещением целей". Правило (инструкция) из средства достижения цели превращается в цель-в-себе, и происходит процесс смещения целей, путем которого

“промежуточная ценность становится ценностью конечной”» (цит. по: [1, с. 202]).

Согласно теории сетей, выходом из бюрократического тупика является достижение большей открытости и прозрачности деятельности органов власти, что требует принципиальных изменений традиционной государственной системы управления. Такие изменения стали происходить и в России. Прогнозируя переход от бюрократической модели государственного управления к инновационной и соглашаясь с позицией А.Н. Юртаева о том, что нововведения в государственном управлении, «как правило, являются не продуктовыми, а организационно-управленческими, а объектом инновационной деятельности выступают технологии и процессы государственного управления» [6], считаем, исходя из выдвинутых предположений, что более целесообразно в качестве предмета мониторинга определить не продукт, а ориентационное взаимодействие.

Ориентационное взаимодействие — это «взаимодействие внешних по отношению друг к другу экономических субъектов, идентифицирующих собственные цели исходя из целей друг друга, трансформирующих для их достижения внутреннюю среду и одновременно реализующих их посредством обмена результатами своего функционирования» [2, с. 10]. Обозначенное как предмет мониторинга ориентационное взаимодействие опосредовано возрастающей ролью коммуникативного пространства государственной управленческой системы, представляющего собой совокупность связей и взаимодействий государственных учреждений, должностных лиц между собой и с внешней средой.

Определение предметной области мониторинга как ориентационного взаимодействия требует идентификации субъектов взаимодействия и объектов обмена.

В соответствии с терминологией, применяемой в исследованиях, касающихся проблем ориентационного взаимодействия [5], государственный орган является ориентируемым субъектом (субъект-инициатор), т.е. имеющим такие социально-экономические цели, достижение которых возможно только при условии достижения целей внешнего по отношению к нему субъекта, на который проводится ориентация. Другая сторона взаимодействия — целевой субъект (субъект-

ориентир), т.е. тот, на который проводится ориентация субъекта-инициатора. При внешней ориентации целевым субъектом могут выступать физические и юридические лица, их объединения (общественные организации и бизнес-сообщества).

Необходимость именно внешней субъектной ориентации государственной управленческой системы обусловлена тем, что требуется нивелировать такие негативные эффекты, как антагонистический характер взаимодействия между его участниками, а также отсутствие: учета факта зависимости эффективности деятельности поставщиков государственных услуг от усилий других участников процесса производства продуктов функционирования; учета динамики деятельности, возрастающей пропорционально сложности продукта по причине вовлечения в процесс большего количества сторон с собственными ценностными установками; механизма определения миссии и целей деятельности организаций государственного сектора в условиях межсекторных взаимодействий (государство–бизнес–гражданское общество); замкнутости контуров управления; понимания необходимости конструирования обменных взаимодействий участников.

Результатом взаимодействия участников отношений друг с другом и (или) с окружающей средой является обмен. Объектом обмена в государственной управленческой системе со стороны физических лиц и организаций следует считать лояльность, сотрудничество, активное участие в общественной жизни, увеличение человеческого капитала. Объектом обмена в ходе ориентационного взаимодействия со стороны государства нужно признавать государственную услугу в указанном ранее единстве сторон данного явления.

Новизна и сложность вопросов ориентационного взаимодействия публично-правовых образований в целом ставят перед экономической наукой задачу глубокого и всестороннего теоретико-методологического осмысления сложившейся ситуации. Большое значение при этом имеет использование системного подхода, акцентирующего внимание на взаимодействии между внутренней и внешней средой организации.

Построение системы публичного (ориентационного) взаимодействия предполагает,

кроме всего прочего, создание системы контроля и мониторинга результатов взаимодействия.

Цель мониторинга ориентационного взаимодействия — обеспечение органов власти и общества регулярной, полной, своевременной и достоверной информацией о степени необходимости и результатах трансформации внутренней среды субъектов ориентационного взаимодействия.

Исходя из поставленной цели определяются задачи мониторинга:

- идентификация целей субъектов ориентационного взаимодействия;
- отслеживание, измерение и оценка процесса ориентационного взаимодействия, обеспечивающего целедостижение субъекта-инициатора за счет инициирования взаимодействия и достижения целей субъектами целевого окружения;
- формализация, прозрачность и информативность отчетности, обеспечивающие обоснованность принятия управленческих решений по трансформации внутренней среды субъектов ориентационного взаимодействия;
- разработка и внедрение регламентов оказания государственных услуг как ориентационного процесса.

Представленный подход к предмету мониторинга позволяет выделить в мониторинговой деятельности три направления.

Первое направление мониторинга — оценка ориентационного потенциала и ориентационного поля субъекта-инициатора. Под ориентационным потенциалом понимаем определенную совокупность социально-экономических субъектов, в которой возможно возникновение ориентационного взаимодействия, а под ориентационным полем — совокупность экономических субъектов, уже являющихся ориентирами для субъекта-инициатора, т.е. такую область социально-экономического пространства, в которой уже осуществляется ориентационное взаимодействие.

Результат реализации данного направления мониторинга состоит в определении качества осуществляемых номинально и фактически ориентационных взаимодействий субъекта-инициатора, а также в построении его целевого ориентационного поля, для чего необходимо преобразование фактического ориентационного поля.

Следовательно, перед мониторингом ставится задача оценки степени ориентации управленческой системы на целевой субъект (второе направление мониторинга), т.е. задача оценки в качественном или количественном виде степени реализации интересов целевого субъекта при осуществлении деятельности. Данный показатель является относительным (отношение фактического состояния ориентационного процесса к нормативному) и отражает состояние ориентационного процесса (например, полное отсутствие ориентации или тотальная ориентация). Основой для количественной оценки степени ориентации на целевой субъект служит процессная структура органа (организации), выраженная в государственной управленческой системе стандартами и регламентами выполнения функций и предоставления государственных услуг.

Третье направление мониторинга — оценка эффективности ориентации субъекта-инициатора на целевой субъект. Эффективность ориентации — это относительный показатель, отражающий качество и результативность происшедших вследствие осуществления ориентационного процесса трансформаций внутренней среды субъектов ориентационного взаимодействия. Эффективность ориентации определяется как отношение результатов, полученных после реализации ориентационного процесса, к затратам на осуществление данного процесса. Именно в рамках оценки полученных результатов видим такие направления мониторинга, как мониторинг удовлетворенности получателей государственных услуг качеством обслуживания, их лояльности по отношению к государственной управленческой системе, качества государственных услуг.

Результат реализации второго и третьего направлений мониторинга ориентационного взаимодействия может заключаться в разработке мероприятий по развитию отношений с целевым субъектом и оперативному совершенствованию эффективности ориентации соответственно.

Представленный перечень показателей мониторинга не является исчерпывающим и при практическом использовании требует контекстуализации с учетом специфических особенностей объекта мониторинга ориентационного взаимодействия: публично-

правовое образование, производитель или потребитель государственной услуги.

Характер развития системы государственных услуг вызывает объективную необходимость разработки методических подходов к ее изучению. Фиксация экзогенного характера ориентационного процесса и совмещение инновационного взгляда на природу организационных изменений с ин-

вайроментальным подходом к проблемам функционирования государственной управленческой системы требуют построения системы мониторинга ориентационного взаимодействия государственных органов (организаций государственного сектора). Указанный подход предполагает дальнейшее развитие обсуждаемого предмета и его практическую реализацию.

#### Список использованной литературы

1. Государственная политика и управление: учеб.: в 2 ч. М., 2006. Ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л.В. Сморгунова.
2. Карловская Е.А. Альтернатива финансово-ориентированному государственному управлению // Сибирская финансовая школа. 2009. № 6. С. 10–13.
3. Неделько С.И., Осташков А.В., Матюкин С.В. и др. Мониторинг государственных и муниципальных услуг в регионе как стратегический инструмент повышения качества регионального управления: опыт, проблемы, рекомендации. М., 2008.
4. Сайт Центра экономических и социальных исследований РТ при Кабинете министров Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: <http://cesi.tatar.ru>.
5. Чеперегин А.С. Клиенториентированное управление предприятием: методические аспекты [Электронный ресурс]: дис. ... канд. экон. наук. Рыбинск, 2007. URL: <http://diss.rsl.ru>.
6. Юртаев А.Н. Моделирование инновационной деятельности в системе технологий государственного управления [Электронный ресурс]: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. Казань, 2009. URL: <http://vak.ed.gov.ru>.

#### Bibliography (transliterated)

1. Gosudarstvennaya politika i upravlenie: ucheb.: v 2 ch. M., 2006. Ch. 1: Kontseptsii i problemy gosudarstvennoi politiki i upravleniya / pod red. L.V. Smorgunova.
2. Karlovskaya E.A. Al'ternativa finansovo-orientirovannomu gosudarstvennomu upravleniyu // Sibirskaya finansovaya shkola. 2009. № 6. S. 10–13.
3. Nedel'ko S.I., Ostashkov A.V., Matyukin S.V. i dr. Monitoring gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug v regione kak strategicheskii instrument povysheniya kachestva regional'nogo upravleniya: opyt, problemy, rekomendatsii. M., 2008.
4. Sait Tsentra ekonomicheskikh i sotsial'nykh issledovaniy RT pri Kabinete ministrov Respubliki Tatarstan [Elektronnyi resurs]. URL: <http://cesi.tatar.ru>.
5. Cheperegin A.S. Klientorientirovannoe upravlenie predpriyatiem: metodicheskie aspekty [Elektronnyi resurs]: dis. ... kand. ekon. nauk. Rybinsk, 2007. URL: <http://diss.rsl.ru>.
6. Yurtaev A.N. Modelirovanie innovatsionnoi deyatel'nosti v sisteme tekhnologii gosudarstvennogo upravleniya [Elektronnyi resurs]: avtoref. dis. ... d-ra ekon. nauk. Kazan', 2009. URL: <http://vak.ed.gov.ru>.