

## ПРОЦЕССНЫЙ ПОДХОД КАК ОСНОВА ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИЯМИ

### PROCESS APPROACH AS A BASIS OF THE SYSTEM OF TERRITORIES PUBLIC ADMINISTRATION

Федулова Е.А.

Fedulova E.A.

*Целью статьи является определение возможностей и направления использования процессного подхода в системе публичного управления экономическим развитием территорий (регионов, муниципальных образований). На основе логико-структурного и сравнительного анализа уточнена сущность публичного управления как современной парадигмы управления социально-экономическими системами. Исходя из сравнительного анализа основных положений публичного управления и процессного подхода, сделан вывод о высокой степени их соответствия друг другу. На базе методов моделирования управленческих процессов построена процессная модель управления развитием территории. Сформулировано определение публичного управления, отражающее специфику субъекта публичного управления и его цель. Доказано, что процессный подход является адекватной научной основой для формирования систем публичного управления развитием территории. Это позволяет повысить его результативность и эффективность.*

*The article covers opportunities and ways of the process approach application in the public administration and economic development of territories (regions, municipalities). Based on logical framework and comparative analysis, the essence of public administration as a modern paradigm of socio-economic systems is clarified. Based on the comparative analysis of main provisions of the public administration and the process approach, the author concludes high degree of conformity to each other. On the basis of modeling techniques of management processes, the management process model of territory development is presented. The new definition of public administration is proposed, which reflects the specifics of subject of public administration and its purpose. The author proves that the process approach is an adequate scientific basis for the formation of systems of public administration of territory development, that allows to increase its efficiency and effectiveness.*

**Ключевые слова:** процессный подход, процессная модель, публичное управление, развитие территории, социально-экономическая система.

**Keywords:** process approach, process model, public administration, territory development, socio-economic system.

#### Введение

Одной из важнейших социально-экономических и управленческих проблем России является повышение эффективности государственного и муниципального управления в стране, что предполагает его модернизацию. Данная проблема актуализирует поиск и исследование новых подходов и методов в сфере управления территориями. В настоящее время в этой области существует высокая терминологическая и концептуальная неопределенность, требующая глубокого анализа ряда базовых категорий. Таким образом, целью исследования является раскрытие и обоснование сущности публичного управления территориями на основе процессного подхода, разработка процессной

модели управления.

### **Публичное управление социально-экономическим развитием территорий**

В настоящее время в теории и практике управления социально-экономическими системами, различными территориями и коллективами все большее распространение получает категория «публичное управление», которую рассматривают как современную парадигму государственного управления. Несмотря на активное использование данной категории, ее сущность продолжает оставаться дискуссионной.

В.Е. Чиркин полагает, что публичное управление – это «нормотворческая, распорядительная, контрольная, организационная и иная деятельность» [1, с. 41]. Публичное управление имеет место в тех объединениях граждан, которые преследуют общественно значимые цели социально-экономического и политического характера – территориальных публичных коллективах. И.В. Понкин определяет публичное управление как «вид государственно-властной деятельности в целях достижения, реализации, охраны и защиты публичных интересов, обеспечения и реализации регулятивных и иных функций...» [2]. Согласно В.Е. Севрюгину, существует понятие государственного публичного управления. Это вид государственной деятельности, в рамках которого осуществляется исполнительная власть, правовая форма реализации исполнительной власти [3].

Можно встретить трактовку публичного управления с несколько иных позиций. Н.И. Глазунова определяет его как воздействие субъекта управления на общество (общественные процессы, отношения) в соответствии с возложенными на него общественно-значимыми функциями и полномочиями; гласное взаимодействие государственного аппарата и общества при принятии важных для страны (общества, населения) решений [4]. Л.В. Сморгунюв отмечает, что публичное управление шире государственного и рассматривается прежде всего как функция общественной координации при решении государственных дел [5]. Особую роль в нем играет нахождение взаимосвязей между государственными институтами и гражданским обществом.

Н.В. Фадейкиной введено понятие публичного управления социально-экономическим развитием публично-правовых образований (СЭР ППО). Под ним следует понимать «деятельность органов государственного и муниципального управления, направленную на реализацию установленных в отношении данного типа ППО функций и предоставление стандартизированных государственных (муниципальных) услуг...» [6, с. 45].

Согласно Л.Е. Никифоровой, В.В. Леонову, под публичным управлением понимают «деятельность органов государственного и муниципального управления при непосредственном участии граждан, направленную на формирование и развитие общественных отношений в целях устойчивого развития государства, ориентированного на обеспечение прав и свобод граждан и удовлетворение их потребностей» [7, с. 47]. О.В. Глушакова определяет публичное управление как «совокупность функций публично-правовых образований, реализуемых... в форме институционализированных отношений на государственном, региональном, муниципальном уровнях, в целях обеспечения устойчивого социоэколого-экономического развития территорий и повышения качества жизни» [8, с. 63].

На основе представленных трактовок понятия «публичное управление» можно сделать несколько выводов относительно его сущности. Во-первых, генезис и развитие публичного управления связано с государственным и муниципальным управлением, но это не тождественные понятия. Публичное управление возникло по мере трансформации государственного и муниципального управления.

Во-вторых, публичное управление имеет вполне определенную цель, объект и субъект. В качестве цели рассматривается повышение качества жизни населения. Объектом публичного управления выступает определенный класс социально-экономических систем, которые, учитывая приведенные выше определения, автор считает возможным обозначить как публичные системы. Это локализованные на определенной территории, границы которой юридически определены, общественные коллективы, преследующие общезначимые социально-экономические и политические цели.

Субъект публичного управления, в отличие от традиционных представлений о государственном и муниципальном управлении, существенно расширяется. Нельзя не согласиться с тем, что в современных условиях экономическое развитие, в частности, на местном уровне становится заботой не только управляющих структур, но и населения [9]. Также объективно необходимо усиление взаимодействия бизнеса и власти [10]. Иными словами, в триаде «общество – бизнес – государство» все ее участники в той или иной степени становятся субъектами управления. Процесс принятия решений происходит при обязательном участии граждан и бизнеса.

На взгляд автора, причиной такой трансформации субъекта управления является возрастание динамической и статической сложности объекта управления. Рост сложности публичных систем различных территориальных образований привел к необходимости усложнения субъекта управления за счет расширения его структуры. Тем самым публичное управление как новый феномен в сфере управления в обществе объективен и является следствием возрастающей сложности.

В-третьих, с точки зрения ближайшего рода для определения исследуемого понятия, публичное управление целесообразно рассматривать как деятельность (а не совокупность функций или отдельный процесс). Под общенаучным термином «деятельность» понимают целенаправленное изменение внешнего мира. Как представляется автору, именно такая категория наилучшим образом может представить ближайший род публичного управления вследствие его характера и целей (изменение публичной системы для повышения качества жизни).

Основываясь на вышеизложенном, можно уточнить определение публичного управления в контексте социально-экономического развития территорий следующим образом: публичное управление – это деятельность органов государственной власти, местного самоуправления в непосредственном взаимодействии с бизнесом и обществом для повышения качества жизни и динамичного социально-экономического развития территории. В данном определении отражены как специфика субъекта публичного управления, так и его цель. Таким образом, современная практика управления социально-экономическим развитием территории базируется именно на категории публичного управления.

### **Процессный подход к формированию системы публичного управления**

Публичное управление, естественно, использует определенные концепции, механизмы и методы, выработанные в ходе научных исследований и практики реализации территориальной политики. Не умаляя значимости широко используемых в практике управления территориями подходов и методов, автор полагает, что наибольшее значение в современных условиях приобретает процессный подход, в силу его значительных преимуществ по сравнению с функциональным [11]. Несмотря на признание важности и значимости процессного подхода для развития территорий на концептуальном уровне, существует лишь небольшое число научных работ, рассматривающих его использование в управлении территориями либо же в публичном управлении. В существующей литературе отмечается перспективность процессного подхода, необходимость его применения в практике

управления развитием территорий, но при этом имеют место лишь отдельные попытки разработать некоторые элементы процессного подхода, а также обозначить конкретные факторы его востребованности. Таким образом, проблема использования процессного подхода при осуществлении публичного управления территорией продолжает оставаться недостаточно исследованной. Процессный подход предполагает диагностику, описание и систематизацию процессов организации, дающих конечный результат и осуществление управленческих воздействий не столько на отдельные подразделения организации или какие-либо функции, сколько на всю систему процессов. Проводя параллели между этими преимуществами и современным методологическим подходом к формированию системы публичного управления [6, 7, 8], можно отметить, что они весьма четко соответствуют друг другу, а процессный подход предоставляет публичному управлению территориями соответствующий инструментарий (см. табл.).

Большая часть положений методологического подхода к публичному управлению находит себе адекватные формы, методы и средства реализации в рамках процессного подхода. Поэтому процессная модель публичного управления территорией может быть построена на тех же принципах, что заложены в стандарты ИСО, при учете объективной специфики публичного управления. Важной особенностью является то, что в рамках публичного управления невозможно воздействовать на все процессы, происходящие на территории (в отличие от коммерческих организаций, где процессная модель носит тотальный характер, охватывая всю деятельность предприятий). Данное соображение обусловлено как невозможностью воздействия на большое число процессов в регионе или муниципальном образовании, так и нецелесообразностью этого. Управлять необходимо ключевыми процессами, которые имеют определяющее значение для повышения качества жизни. К ним относятся процессы социально-экономического развития территории, процессы предоставления публичных услуг, исполнения публичных функций, процессы взаимодействия с заинтересованными сторонами [7].

На взгляд автора, данные процессы взаимосвязаны, предполагают определенные входы и выходы, а также управленческие воздействия. Это позволяет построить процессную модель публичного управления с разной степенью детализации. В общем виде процессная модель публичного управления экономическим развитием территории может быть представлена следующим образом (см. рис.). Из представленной модели видны входы и выходы каждого процесса первого уровня, а также его хозяева и потоки информации. Исходным процессом является взаимодействие с заинтересованными сторонами, составляющее квинтэссенцию публичного управления.

Таблица

Соответствие между основными положениями методологического подхода к публичному управлению и процессным подходом

Положения методологического подхода к формированию системы публичного управления (согласно [6, 7, 8])	Процессный подход (требования стандартов ИСО серии 9000 на основании [12])
В публичном управлении в качестве объекта рассматриваются процессы социально-экономического развития территории	Процессный подход применяется, если есть необходимость определения и осуществления многочисленных взаимосвязанных видов деятельности (процессов)

<p>Необходимость административного реформирования систем государственного и муниципального управления (с целью их улучшения)</p>	<p>Важность постоянного улучшения процессов, основанного на объективном измерении</p>
<p>Наблюдаются возросшие потребности населения, низкая удовлетворенность качеством публичных услуг. Цель публичного управления – повышение качества жизни, удовлетворение потребностей граждан. Достигнуть этой цели можно на основе понимания потребностей</p>	<p>Организации зависят от своих потребителей и поэтому должны понимать их текущие и будущие потребности. Высшему руководству необходимо создать организацию, ориентированную на потребителя</p>
<p>Формировать территориальные системы публичного управления необходимо с учетом удовлетворенности населения и других заинтересованных сторон</p>	<p>Процессный подход применяется, когда организация ставит своей целью повышение удовлетворенности потребителей</p>
<p>Необходимо использовать административные регламенты, документировать процедуры управления</p>	<p>Для определения необходимых средств управления должны быть разработаны документированные процедуры</p>
<p>Проблемой публичного управления является отсутствие научно-обоснованных эффективных механизмов принятия управленческих решений в области определения потребности в публичных услугах и оценки их качества</p>	<p>Организация должна определить: требования, установленные потребителями; требования, не определенные потребителем, но необходимые для конкретного или предполагаемого использования</p>
<p>В публичном управлении существует оценочная подсистема требований к качеству публичного управления (направления оценки, показатели, формы предоставления результатов), а также различные формы оценки общественной удовлетворенности</p>	<p>Организация должна анализировать требования, относящиеся к продукции. Этот анализ должен обеспечивать: определение требований к продукции; способность организации выполнять определенные требования</p>
<p>Парадигма публичного управления – развитие взаимодействия бизнеса, государства и общества. Население является заказчиком своих потребностей</p>	<p>Организация должна определять и осуществлять эффективные меры по поддержанию связи с потребителями</p>
<p>В системе публичного управления должны разрабатываться и использоваться документы, определяющие стратегию и программы развития территории в ходе взаимодействия органов</p>	<p>Организация должна планировать и управлять проектированием и разработкой продукции. Организация должна управлять взаимодействием различных групп, занятых проектированием и</p>

государственной власти и местного самоуправления с институтами общества и бизнес-структурами	разработкой, с целью обеспечения эффективной связи и четкого распределения ответственности
В число принципов публичного управления входят социальная справедливость, управление взаимодействием с заинтересованными сторонами. Население наделено властными полномочиями, правом выражать мнение об оценке качества публичных услуг	Организация должна проводить мониторинг информации, касающийся восприятия потребителями соответствия организации требованиям потребителей, как одного из способов измерения работы системы менеджмента качества

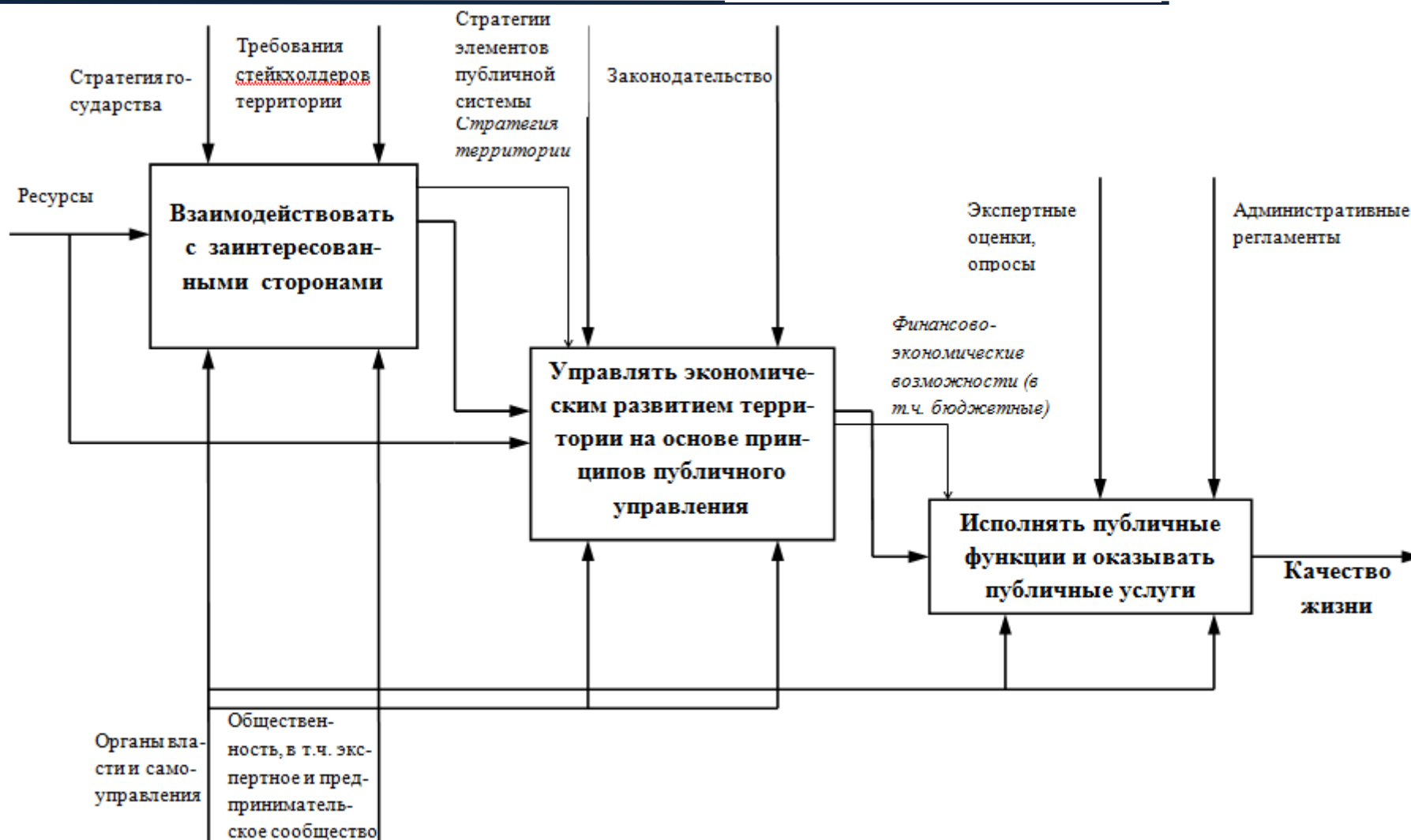


Рис. Иллюстрация процессной модели публичного управления экономическим развитием территории

В данном случае будут присутствовать несколько субъектов управления (государство, представители общества и бизнеса), входом процесса станет наличие эндогенных ресурсов роста и развития, а также требования стейкхолдеров территории и стратегия развития публичной системы более высокого уровня (страны или субъекта федерации). Выходом данного процесса становится стратегия (концепция, программа) развития публичной системы, которая ложится в основу управления развитием территории. Наряду с ней учитываются стратегии развития элементов социально-экономической системы (в частности, крупных компаний) и действующее законодательство на разных уровнях. Основным выходом данного процесса становятся бюджетные, финансово-экономические возможности территории, которые обуславливают потенциал решения различных территориальных и местных вопросов, оказания публичных услуг.

Далее следует процесс исполнения публичных функций и оказания публичных услуг, оказывающий самое непосредственное влияние на качество жизни, т.е. цель публичного управления. Оно рассматривается как основной выход в процессной модели публичного управления территорией. Входом же в данный процесс являются административные регламенты, нормативные документы, регламентирующие оказание публичных услуг, а также мнения населения и экспертов по поводу состава, характера, условий предоставления таких услуг.

Исходя из общего видения процессной модели публичного управления территорией, можно уточнять и детализировать представленную модель в конкретных ситуациях, в привязке к определенной территории (региону, муниципальному образованию и т.д.). Наряду с процессами верхнего уровня в рамках процессной модели целесообразно рассматривать другие ключевые процессы более низких уровней. К таким процессам, например, относят разработку и реализацию концепции долгосрочного социально-экономического развития субъекта РФ, разработку и предоставление бюджета, законотворческую деятельность и т.д. [7].

Таким образом, процессный подход является адекватной научной основой для формирования систем публичного управления развитием территории, модернизации существующей системы государственного управления. Он будет способствовать повышению результативности управления процессами развития территории, росту качества жизни.

#### **Список литературы:**

1. Чиркин В.Е. Публичное управление. М.: Юристъ, 2004. 475 с.
2. Понкин И.В. Общая теория публичного управления. Избранные лекции. М.: Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2013. 196 с.
3. Севрюгин В.Е. О доктрине публичного управления в административном праве Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. 2011. № 3. С. 92–97.
4. Глазунова Н.И. Система государственного управления. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008. 551 с.
5. Сморгунов Л.В. В поисках управляемости: трансформация теории публичного управления в XXI веке // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. 2011. Вып. 6. С. 85–96.
6. Фадейкина Н.В. Предпосылки создания в России эффективной системы публичного управления устойчивым социально-экономическим развитием публично-правовых образований на основе современных моделей электронного правительства и электронного бюджета // Сибирская финансовая школа. 2013. №4. С. 43–54.
7. Никифорова Л.Е., Леонов В.В. Концептуальная модель системы публичного управления



- социально-экономическим развитием территорий // Сибирская финансовая школа. 2012. №3. С. 46–56.
8. Глушакова О.В. Публичное управление процессами обеспечения качества жизни в социально-экономических системах. Новосибирск: Изд-во Сибирской академии финансов и банковского дела, 2012. 454 с.
  9. Лукин М.В. Проблемы формирования концепции гармоничного сбалансированного развития регионов и муниципальных образований России // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. [Электронный ресурс] URL: <http://vestnik-ku.ru/>. 2012. №2. (дата обращения 15.09.2014).
  10. Шихвердиев А.П., Калина А.В., Терентьева О.А. Механизмы повышения конкурентоспособности предприятий малого и среднего бизнеса республики Коми в системе взаимоотношения бизнеса и власти // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. [Электронный ресурс] URL: <http://vestnik-ku.ru/>. 2012. №1. (дата обращения 15.09.2014).
  11. Блинов А.О., Шихвердиев А.П., Угрюмова Н.В. Процессное управление промышленными предприятиями: сущность и реализация задач процессного управления // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. [Электронный ресурс] URL: <http://vestnik-ku.ru/>. 2013. №2. (дата обращения 15.09.2014).
  12. ГОСТ Р ИСО 9004-2001. Системы менеджмента качества. Рекомендации по улучшению деятельности. Издание официальное. М.: ИПК Издательство стандартов, 2001. 60 с.

## References:

1. Chirkin V.E. *Publichnoe upravlenie* [Public administration]. Moscow, Jurist publ., 2004. 475 p.
2. Ponkin I.V. *Obshhaja teorija publichnogo upravlenija. Izbrannye lekcii* [The general theory of public administration. Selected lectures]. Moscow, Russian academy of national economy and public administration publ., 2013. 196 p.
3. Sevrjugin V.E. O doktrine publichnogo upravlenija v administrativnom prave Rossijskoj Federacii [On the doctrine of public administration in the administrative law of the Russian Federation]. *Vestnik Tjumenskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Tumen State University], 2013, no. 3, pp. 92–97.
4. Glazunova N.I. *Sistema gosudarstvennogo upravlenija*. [Public administration] Moscow, JuNITI-DANA publ., 2008, pp. 551.
5. Smorgunov L.V. V poiskah upravljaemosti: transformacija teorii publichnogo upravlenija v XXI veke [In search of controllability: transformation of the theory of public administration in the XXI century]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Serija 6: Filosofija. Kul'turologija. Politologija. Pravo. Mezhdunarodnye otnoshenija* [Bulletin of Saint-Petersburg State University. Series 6: Philosophy, Culturology, Politology, Law, International Affairs], 2011, Vol.6, pp. 85–96.
6. Fadejkina N.V. Predposylki sozdanija v Rossii jeffektivnoj sistemy publichnogo upravlenija ustojchivym social'no-jekonomicheskim razvitiem publichno-pravovyh obrazovanij na osnove sovremennyh modelej jelektronnogo pravitel'stva i jelektronnogo bjudzheta [Background of creation of an effective system of public governance in Russia for sustainable socio-economic development of public legal entities on the basis of current models of e-government and e-budget]. *Sibirskaja finansovaja shkola* [Siberia finance school], 2013, no 4, pp. 43–54.
7. Nikiforova L.E., Leonov V.V. Konceptual'naja model' sistemy publichnogo upravlenija social'no-

- jekonomicheskim razvitiem territorij [Conceptual model of public administration system of socio-economic development of territories]. *Sibirskaja finansovaja shkola* [Siberia finance school], 2012, no 3, pp. 46–56.
8. Glushakova O.V. *Publichnoe upravlenie processami obespechenija kachestva zhizni v social'no-jekonomicheskikh sistemah* [Public administration processes to ensure the quality of life in the socio-economic systems]. Novosibirsk: Siberian academy of finance and banking publ., 2012, pp. 454.
  9. Lukin M.V. Problemy formirovaniya koncepcii garmonichnogo sbalansirovannogo razvitija regionov i municipal'nyh obrazovanij Rossii [Problems of forming a harmonious concept of balanced development of regions and municipalities Russia]. *Korporativnoe upravlenie i innovacionnoe razvitie jekonomiki Severa. Vestnik nauchno-issledovatel'skogo centra korporativnogo prava, upravlenija i venchurnogo investirovanija Syktyvkar'skogo gosudarstvennogo universiteta* [Corporate Governance and innovative economic development of the North: Bulletin of Research Center of Corporate Law, Management and Venture Investment of Syktyvkar State University], 2012, no. 2. Available at: <http://vestnik-ku.ru/> (accessed 23.06.2014).
  10. Shihverdiev A.P., Kalina A.V., Terent'eva O.A. Mehanizmy povysheniya konkurentosposobnosti predpriyatij malogo i srednego biznesa respubliki Komi v sisteme vzaimootnosheniya biznesa i vlasti [Mechanisms for improving the competitiveness of small and medium-sized businesses in the Republic of Komi system relationship between business and government]. *Korporativnoe upravlenie i innovacionnoe razvitie jekonomiki Severa. Vestnik nauchno-issledovatel'skogo centra korporativnogo prava, upravlenija i venchurnogo investirovanija Syktyvkar'skogo gosudarstvennogo universiteta*, [Corporate Governance and innovative economic development of the North: Bulletin of Research Center of Corporate Law, Management and Venture Investment of Syktyvkar State University] 2012, no. 1. Available at: <http://vestnik-ku.ru/> (accessed 23.06.2014).
  11. Blinov A.O., Shihverdiev A.P., Ugrjumova N.V. Processnoe upravlenie promyshlennymi predpriyatijami: sushhnost' i realizacija zadach processnogo upravlenija. Korporativnoe upravlenie i innovacionnoe razvitie jekonomiki Severa [Process management industry: the nature and implementation of process management tasks]. *Korporativnoe upravlenie i innovacionnoe razvitie jekonomiki Severa. Vestnik nauchno-issledovatel'skogo centra korporativnogo prava, upravlenija i venchurnogo investirovanija Syktyvkar'skogo gosudarstvennogo universiteta* [Corporate Governance and innovative economic development of the North: Bulletin of Research Center of Corporate Law, Management and Venture Investment of Syktyvkar State University], 2013, no. 2. Available at: <http://vestnik-ku.ru/> (accessed 27.06.2014).
  12. *GOST R ISO 9004-2001. Sistemy menedzhmenta kachestva. Rekomendacii po uluchsheniju dejatel'nosti. Izdanie oficial'noe* [Russian State Standard ISO 9004-2001. Quality management system. Guidelines for performance improvements. Official publication]. Moscow, Standartinform Publ., 2001, pp. 60.