
УДК 332.146.2

ББК 65.050.2

Р 47

Т.А. Решетняк

Аспирант кафедры организации и планирования местного развития Кубанского государственного университета, г. Краснодар. E-mail: mailteor@mail.ru

Критерии оценки качества управления местным развитием (Рецензирована)

Аннотация. В статье рассмотрены подходы к оценке качества управления местным развитием как категории в системе взаимодействия власти, бизнеса и домохозяйств; предложена оценка не текущих результатов работы органов местной власти, а их вклада в местное развитие; обоснована необходимость использования такого критерия качества управления местным развитием, как степень обеспечения удовлетворения потребностей населения, местного сообщества в целом и предпринимательства в будущих периодах.

Ключевые слова: муниципальная реформа, критерии качества, муниципальное и государственное управление, местное самоуправление, качество муниципального управления.

Т.А. Reshetnyak

Post-graduate student of the Department of Organization and Planning Local Development, Kuban State University, Krasnodar. E-mail: mailteor@mail.ru

Criteria for assessing the quality of governance of local development

Abstract. The paper discusses approaches to assessing the quality of governance of local development as a category in a system of the interaction between the government, business and households. The author proposes to estimate the contribution to local development of institutions of local government rather than the current results of their work. The paper proves that it is necessary to use such a quality criterion for local development as the degree of ensuring the requirements of the population, of the community in general and business in the future periods.

Keywords: municipal reform, quality criteria, municipal and public government, local self-government, the quality of municipal government.

Современное российское местное самоуправление переживает сложный период реализации муниципальной реформы, начавшейся с принятием 6 октября 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ. Сегодня в стране существует жесткая централизация власти и ресурсов, сформировавшаяся в России в последние десятилетия. Несомненно, что развитие местного самоуправления (МСУ), являющегося проявлением местной демократии, децентрализации власти и развития

гражданского общества, в таких условиях находится в определенном противоречии с существующим направлением формирования публичной власти. И это противоречие проявляется все чаще как в государственной и муниципальной политике, так и в экономике, в законодательстве и в повседневной практике муниципального управления.

В то же время, вопреки снижению правовой, организационной, финансовой и экономической самостоятельности МСУ в России, проявляющейся в огосударствлении местной власти, оно становится все более востребованным

и со стороны населения, и со стороны предпринимательского сектора, и со стороны самого государства. Но сегодня органы МСУ, как публичная власть наиболее приближенная к жителям, зачастую являются лишь исполнителями обязательств государственной власти перед населением, что позволяет более оперативно и на высоком уровне решать публично-властные задачи.

Ключевым фактором, который определяет и обуславливает реформирование МСУ в системе публичной власти, является обеспечение качества территориального управления. В последнее десятилетие проблема обеспечения качества муниципального управления все более привлекает внимание отечественных и зарубежных ученых. Применительно к российским условиям данный вопрос еще слабо разработан как в теоретическом и методическом плане, так и с точки зрения его реализации на практике.

Большинство авторов сводят понимание сущности качества государственного и муниципального управления действующих в стране в настоящее время нормативно-правовые актов к повышению удовлетворенности населения деятельностью органов власти [1, 2]. Так, изложенные в Указе Президента от 28.04.2008 г. №607 «Об оценке эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных районов» и распоряжении Правительства РФ №1313-р от 11.09.2008г. подходы позволяют не оценивать деятельность органов МСУ, а лишь выполнять их ранжирование по результативности деятельности. Критериями выступают экономическое развитие, доходы населения, здоровье, образование, физическая культура и спорт, ЖКХ, доступность и качество жилья, организация муниципального управления. Утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 года №954 «Система ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, города республиканского значения, столицы» предлагает использовать следующие

показатели: оценку достижения стратегических целей и задач в курируемых отрасли / сфере / регионе, оценку качества исполнения актов и поручений, оценку реализации бюджетных программ при исполнении бюджета, оценку оказания государственных услуг, оценку управления персоналом, оценку применения информационных технологий. Широко используемая в мире методика ООН по оценке «качества управления» учитывает ключевые ценности различных подходов: правового (верховенство права, равенство), политического (участие, оперативность, ориентация на консенсус), менеджеристского (результативность и эффективность), а также универсальные организационные ценности (прозрачность и подотчетность). В методологии Всемирного банка используются шесть главных составляющих качества государственного управления: учет мнения населения и подотчетность государственных органов, политическая стабильность и отсутствие насилия, эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона, сдерживание коррупции.

В то же время и само качество власти, о котором так много говорится в современной России (как, впрочем, и в других странах), понимается разными авторами по-разному. Э. Маркварт качество управления определяет как универсальное свойство, заключающееся в его способности эффективно выполнять внутренние и внешние функции при изменении вектора воздействия экзогенных и эндогенных факторов [3]. Ряд авторов рассматривают качество государственного и муниципального управления лишь как качество оказания государственных и муниципальных услуг [4]. Самарин Н.В. под индикаторами качества муниципального управления предлагает понимать аналитические расчетные показатели, характеризующие текущее состояние, возможности развития и связанные с ним (что самое главное) происходящие позитивные изменения в социально-экономической сфере муниципального образования. Через индикаторы качества муници-

пального управления планируется оценивать степень текущих изменений в решении вопросов местного значения и удовлетворении потребностей и разумных ожиданий местного сообщества [5]. Сачук Т.В. рассматривает качество государственного и муниципального управления с двух точек зрения, выделяя организованность, регулярность процессов управления в органах исполнительной власти и выполнение ими взятых на себя обязательств перед обществом (бюджетные услуги) [6].

Еще большее разнообразие подходов существует в определении критериев оценки качества муниципального управления. Чаще всего отражаются вопросы эффективности и результативности деятельности органов МСУ, состояния экономики и социальной сферы территории. Широков А.Н. и Юркова С.Н. предлагают оценивать количество и качество предоставляемых в муниципальном образовании услуг населению, уровень социально-экономического развития муниципального образования [7]. Гордеев А.А. использует оценки социально-экономического потенциала территории, дополняя их индикаторами качества развития человеческого потенциала, инвестиционной привлекательности, деловой активности, предпринимательской уверенности [8]. Некоторые авторы используют подход, предложенный Д. Нортон и Р. Капланом в разработанной ими системе сбалансированных показателей. Нестерова Т.В. в качестве критериев использует индекс развития человеческого потенциала, долю доходов от бизнеса в бюджете муниципального образования, долю отраслей хозяйства в общем объеме производства муниципального образования, уровень безработицы [9]. Особый интерес представляют критерии, установленные для получения премии Правительства РФ в области качества. Данные критерии, разделенные на два блока, характеризующие возможности и результаты деятельности органа управления, включают лидирующую роль руководства, политику и стратегию в области качества, персонал, партнерство и ресурсы, осуществляемые процессы,

удовлетворенность потребителей, удовлетворенность персонала, влияние на общество и результаты работы [10].

Категория «качество муниципального управления» нам представляется намного более многогранной, и ее интерпретация в конечном счете обусловлена пониманием не только самого муниципального управления и МСУ, но и специфичностью характеристик муниципальной власти. Возникает особый вопрос: кого же понимать под потребителем муниципальных услуг, а также какие потребности должны быть удовлетворены и как оценить их уровень?

Учитывая специфику государственного, а также муниципального управления и МСУ, нам представляется целесообразным раскрывать понятие качества управления отдельно по уровням иерархии территориального управления. На муниципальном уровне качество управления следует рассматривать как специфический организационно-управленческий ресурс местного развития. При этом мы исходим из современного понятия развития как сочетания трех взаимосвязанных характеристик: изменения, роста, улучшения [11].

По мере вхождения России в мировую экономику, развития институтов рынка, усиления экономической и политической конкуренции кардинально изменяется поведение элементов среды управления. Динамичная, неопределенная внешняя среда усиливает зависимость достижения целей развития муниципального образования от условий и действия факторов этой среды. Это обуславливает необходимость корректировки функционирования субъекта муниципального управления, повышения способности органов МСУ осуществлять стратегическое управление, организовывать взаимодействие с органами государственной власти, переходить к системе партнерства с некоммерческими организациями, территориальным общественным самоуправлением, предпринимательством, в первую очередь — с бюджетно- и градообразующими предприятиями.

Для того чтобы орган МСУ рассматривался как заслуживающий доверия,

он должен гарантировать минимальную надежность процессов, необходимых для последовательного и надежного предоставления услуг, необходимых как гражданам, так и бизнесу, и должен работать как целостная система. Необходимо реализовывать на практике важнейший принцип концепции Всеобщего менеджмента качества — взаимного партнерства со всеми участниками воспроизводственного процесса, обеспечивающего местное развитие.

Органы МСУ постоянно декларируют свое стремление повысить удовлетворенность потребителей муниципальных услуг, улучшить качество жизни населения. Удовлетворенность потребителя является предметом наиболее распространенных исследований, связанных с определением качества муниципальных услуг. Важно, чтобы органы МСУ действительно были намерены проводить улучшения, прежде чем развивать деятельность по измерению удовлетворенности потребителя; в противном случае она будет лишь раздражать своих потребителей, отнимая их время на сбор информации, которая затем никак не используется.

Статистика удовлетворенности потребителя исполнения органами местной власти своих функций, обладающая хорошей выборкой и периодически обновляемая, позволит проводить достоверную оценку качества МСУ. Несмотря на то, что форма является существенной частью определения общего взгляда потребителя на проблему его удовлетворенности, нельзя отделять её от ее воплощения. Органы МСУ должны быть осторожны при определении того, что они хотят получить от исследования удовлетворенности потребителя. Например, опрос 100 человек выявил, что они очень довольны функционированием местной автобусной линии. Однако более детальный анализ показал, что большинство этих людей редко пользуются или вообще не пользуются автобусом. Результат такого опроса бесполезен. Необходимо также выбрать правильный подход к исследованиям. Нецелесообразно также измерять удовлетворенность потребителя по

количеству претензий. Орган МСУ может считать, что его потребители очень довольны муниципальными услугами, поскольку практически отсутствуют претензии. Так может быть до тех пор, пока не обнаружится уменьшение доли этой муниципальной услуги, например, услуги детского дошкольного воспитания в муниципальном образовании. Количество претензий не всегда верный индикатор удовлетворенности потребителя. Как нам представляется, оценку качества управления необходимо проводить на основе не удовлетворенности, а лояльности потребителя.

Органы муниципального управления должны обладать эффективной системой определения потребностей не только населения, но и представителей территориального общественного самоуправления, предпринимательства, особенно крупного и среднего бизнеса, отслеживания мнений потребителей. При этом в качестве потребителей необходимо рассматривать и хозяйствующие субъекты. Лояльность крупного бюджетобразующего бизнеса к органам местного самоуправления — обратная сторона социальной ответственности предпринимательского сектора местного хозяйства.

Для достижения максимума лояльности потребителя органам местного самоуправления необходим долгий период работы по удовлетворению его потребностей. Удовлетворенность потребителя должна основываться не столько на выполнении или даже превышении его запросов, сколько на определении и последующей реализации его потребностей в будущих периодах. По нашему мнению, качество управления местным развитием должно основываться на определении будущих потребностей всего местного сообщества, бизнеса как потребителей муниципальных услуг, а также на формировании этих потребностей в перспективе и полном их удовлетворении в долгосрочной перспективе. Для достижения этого необходимо так организовать систему местного самоуправления, чтобы «сделать все возможное для потребителей».

Применительно к местному самоуправлению, базисным критери-

ем качества местного самоуправления должна являться степень обеспечения удовлетворения потребностей населения, местного сообщества в целом и предпринимательства в будущих периодах, а не достижение установленных в принятых планах социально-экономического развития муниципального образования частных или интегральных показателей повышения качества жизни.

Оценку качества управления следует проводить по группе критериев, определяемых отдельно для институционального, социального, экономического и экологического развития. Для сферы институционального развития целесообразно установить следующие критерии качества управления:

- наличие Политики качества управления местным развитием;
- достижение лояльности потребителей;
- взаимоотношения с органами государственного управления;
- взаимодействие, партнерство с некоммерческими организациями, территориальным общественным самоуправлением, предпринимательством;
- развитие межмуниципального сотрудничества, частно-публичного партнерства, привлечение частных хозяйствующих субъектов;
- формирование имиджа территории;
- доступность механизмов обеспечения правосудия;
- компетентность, прозрачность принимаемых решений и подотчетность общественности муниципальных служащих;
- системный и процессный подходы к муниципальному управлению;

— обеспечение доступности правовой защиты и общественной безопасности;

— внедрение инновационных инструментов и технологий муниципального менеджмента (аутсорсинг, бенчмаркинг, территориальный маркетинг, интегральные системы менеджмента органов МСУ, оценочные системы SAF, KPI и т.п.) и др.

Специальные перечни критериев должны быть установлены и в сферах экономического, социального и экологического развития территории.

Достижение максимального результата развития в этих сферах возможно на основе разработки и реализации Программы по измерению лояльности потребителя. Измерение лояльности потребителя позволит:

- точно определить запросы потребителей и относительную важность этих потребностей;
- понять, как потребители воспринимают местное самоуправление и соответствует ли деятельность его органов их запросам;
- определить приоритеты для улучшения — те области, в которых улучшение характеристик даст наибольшее увеличение удовлетворенности потребителя;
- выявить «расхождения в понимании», т.е. те области, в которых органы местного самоуправления неправильно понимают приоритеты потребителя или свои собственные возможности удовлетворить его потребности;
- установить цели улучшения предоставления муниципальных услуг на перспективу и контролировать процесс этого улучшения по коэффициентам удовлетворенности и лояльности потребителя.

Примечания:

1. Алескеров Ф.Т., Головщинский К.И., Клименко А.В. Оценки качества государственного управления. М.: ГУ ВШЭ, 2006. 36 с. Препринт WP8/2006/02.
2. Накипов А.М. Качество муниципального управления: социологический аспект. Германия: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2010. 172 с.
3. Маркварт Э. Организация и управление хозяйственной деятельностью муниципальных образований: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2012. 38 с.
4. Нестеров А.В. Понятие государственной, общественной и публичной услуги // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. №11. С. 22-26.
5. Самарин Н.В. Разработка концепции формирования индикаторов качества муниципального управления. М., 2009. 46 с.
6. Сачук Т.В. Территориальный маркетинг. СПб.: Питер, 2009. 368 с.

-
7. Широков А.Н., Юркова С.Н. Муниципальное управление. М.: КНОРУС, 2010. 248 с.
 8. Нестерова Т.В. Методика расчета показателей эффективности деятельности администрации МО на основе ССП // Вестник ОГУ. 2007. №8. С. 131-136.
 9. Гордеев А.А. Методические основы оценки эффективности управления муниципальными образованиями Красноярского края // Вестник СибГАУ им. акад. М.Ф. Решетнева. 2008. №4 (21). С. 195-200.
 10. Самооценка деятельности организации на соответствие критериям Премии Правительства РФ в области качества 2006 года. М.: ВНИИС, 2006.
 11. Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства. М.: Логос, 2011. 276 с.

References:

1. Aleskerov F.T., Golovshchinsky K.I., Klimenko A.V. Assessing the quality of governance. M.: Higher School of Economics, 2006. 36 p. Preprint WP8/2006/02.
2. Nakipov A.M. The quality of municipal government: a sociological aspect. Germany: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2010. 172 p.
3. Marquart E. Organization and management of economic activities of municipalities: Author's summary of thesis for a degree of Dr. Econ. Sci., M., 2012. 38 p.
4. Nesterov A.V. The notion of the state, social and public services // State Power and Local Self-Government. 2005. No. 11. P. 22-26.
5. Samarin N.V. Development of the concept of formation of the quality indicators of municipal governance. M.: 2009. 46 p.
6. Sachuk T.V. The territorial marketing. SPb.: Peter, 2009. 368 p.
7. Широков А.Н., Юркова С.Н. Municipal governance. М.: КНОРУС, 2010. 248 p.
8. Nesterova T.V. The method of calculating the efficiency of municipal administration activities, based on the MTP // OSU Bulletin, 2007. No. 8. P. 131-136.
9. Gordeev A.A. Methodological bases for the efficiency assessment of municipality governance. Krasnoyarsk Territory // Bull. SibGAU named after Ac. M.F. Reshetnev, 2008, No. 4 (21). P. 195-200.
10. Self-assessment of the organization activities to meet the criteria of the RF Government Prize in the field of quality in 2006. M.: VNIIS, 2006.
11. Filippov Yu.V., Avdeeva T.T. Bases for the development of local economy. M.: Logos, 2011. 276 p.