

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
УПРАВЛЕНИЕ**

**STATE AND MUNICIPAL
MANAGEMENT**

УДК 352.075:005.216.1
ББК 67.400.7
Р 98

Н.В. Рябцев,

кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры экономической теории и управления персоналом Адыгейского государственного университета, г. Майкоп. Тел.: +7 (918) 423-27-64, e-mail: nikolas14@mail.ru

**ОРГАНИЗАЦИЯ САМООЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ
УРОВНЯ ЕЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ**

(Рецензирована)

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы организации самооценки деятельности органов местного самоуправления. Отмечено, что в отечественной практике постепенно формируется достаточно целостная система оценки эффективности функционирования органов публичного управления, позволяющая довольно объективно оценить и соответствующим образом поощрить муниципальные образования, добившиеся наибольших успехов. Однако в процессе повышения уровня эффективности деятельности органов муниципального управления большое значение приобретает организация и проведение самооценки эффективности осуществляемой управленческой деятельности со стороны самих этих органов. Одним из таких инструментов в системе муниципального управления является механизм ее самооценки на основе методологии Common Assessment Framework (CAF), часть критериев которой характеризует управленческую практику (возможности), другая часть критериев иллюстрирует конечные итоги деятельности органов муниципального управления по ключевым направлениям их деятельности (результаты).

Ключевые слова: органы местного самоуправления, система оценки эффективности, самооценка, индекс качества системы управления, индикаторы.

N. V. Ryabtsev,

Candidate of Economic Sciences, Senior Lecturer of the Department of Economic Theory and Personnel Management, Adyghe State University, Maikop. Ph.: +7 (918) 423-27-64, e-mail: nikolas14@mail.ru

ORGANIZATION OF SELF-ASSESSMENT OF THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENTS AS A TOOL TO INCREASE THE LEVEL OF ITS EFFECTIVENESS

Abstract. The article deals with the organization of self-assessment of the activities of local government. It is noted that in domestic practice, a fairly comprehensive system for assessing the effectiveness of the functioning of public administration is gradually being formed, which makes it possible to fairly objectively evaluate and appropriately encourage the municipalities that have achieved the greatest success. However, in the process of increasing the level of efficiency of the activities of municipal government, it is of great importance to organize and conduct a self-assessment of the effectiveness of the management activities carried out by these bodies themselves. One of such tools in the system of municipal government is the mechanism of its self-assessment based on the Common Assessment Framework (CAF) methodology, some of the criteria of which characterize management practice (“opportunities”), another part of the criteria illustrates the final results of the activities of municipal government bodies in key areas of their activities (results).

Keywords: local government, efficiency assessment system, self-assessment, management system quality index, indicators.

Управленческий процесс в общем виде можно представить как целенаправленное воздействие субъекта управления на объект управления для достижения поставленных целей [1]. В научной литературе присутствуют разнообразные подходы к определению дефиниции «управление», что объясняется ее многоплановостью, тесным переплетением теории и практики. Управление аккумулирует достижения теории управления, экономической теории, маркетинга, социологии, психологии и других научных дисциплин. Строго говоря, управление следует рассматривать как целостную, комплексную систему, постоянно развивающуюся и совершенствующуюся на основе обогащения достижениями различных областей научного знания.

Напомним, что общими функциями любой системы управления являются [2]:

– планирование – формирование целей процесса управления, выбор форм и методов достижения этих целей;

– организация – создание оптимальных структур управления;

– мотивация – стимулирование работников к наиболее эффективной работе;

– контроль – регулирование деятельности, связанной с достижением целевых ориентиров процесса управления.

Так, в зону ответственности органов муниципального управления входит предоставление населению многих социально значимых общественных благ, к которым относятся услуги здравоохранения, образования, культуры, социального обеспечения. При этом муниципальные структуры, предоставляющие эти блага, испытывают конкуренцию со стороны частного сектора и предприятий смешанной формы собственности, осуществляющих аналогичную по своему содержанию деятельность.

В данном контексте следует констатировать, что основная задача органов муниципального управления состоит в предоставлении жителям конкретного муниципального образования качественных, экономически обоснованных услуг. Реализация данной задачи требует от органов муниципальной власти обеспечения эффективного

управления процессами, относящимися к их компетенции. Многоцелевой характер функций системы муниципального управления, направленных на решение указанной задачи, обуславливает необходимость формирования систем объективной комплексной оценки эффективности ее деятельности.

Следует указать на то, что понятие «экономическая эффективность» характеризует деятельность экономических систем, основной особенностью которых является стоимостной характер средств достижения целей (результатов).

Можно выделить несколько концептуальных подходов к постулированию сущности эффективности управленческой деятельности.

Так, целевая концепция эффективности предполагает, что деятельность системы управления либо конкретной управленческой структуры направлена на достижение определенных целей, а эффективность управления характеризует степень и полноту достижения поставленных целей. Однако применение этой концепции связано с рядом проблем, в числе которых можно отметить следующие:

- степень достижение цели не всегда является легко измеряемой;
- органы управления, как правило, ориентированы на достижение нескольких целей, которые могут быть противоречивы по своему сущностному содержанию.

Системная концепция эффективности управления исходит из того факта, что на результаты деятельности системы управления влияют как внутренние, так и внешние факторы, а эффективность управления характеризует степень адаптации управляемой системы к изменениям во внешней среде. Системная концепция эффективности базируется на двух утверждениях: эффективность зависит от способности системы адаптироваться к внешней среде; обеспечение управляемости предполагает концентрацию

внимания на полном цикле управленческих воздействий.

Концепция эффективности управления на основе «баланса интересов» исходит из необходимости ориентации на максимальное удовлетворение интересов всех индивидуумов и групп, которые присутствуют в управляемой среде. Эффективность управления заключается в обеспечении достижения баланса их интересов.

Функциональная концепция эффективности управления – это концепция, согласно которой управление рассматривается с точки зрения организации функционирования системы управления, а эффективность управления характеризует сопоставление результатов и затрат данной системы. В ее рамках чрезвычайно важен процесс мониторинга соответствия управленческих действий изменению определенных факторов, влияющих на их осуществление.

Наконец, композиционная концепция эффективности управления отталкивается от постулата о том, что эффективность управления определяется степенью влияния управленческой деятельности на результаты управляемой системы в целом.

К методологическим принципам оценки эффективности специалисты относят измеримость, сравнимость, выгодность, платность ресурсов, неотрицательность и максимизацию получаемого эффекта, системность, комплексность, неопровергаемость методов. В данной связи отметим, что, в частности, А.М. Покровский основным методологическим принципом, присущим процессу оценки эффективности, определяет принцип системности [3].

Отталкиваясь от этих принципов, в отечественной практике постепенно формируется достаточно целостная система оценки эффективности функционирования органов публичного управления, структура которой представлена на рис. 1.

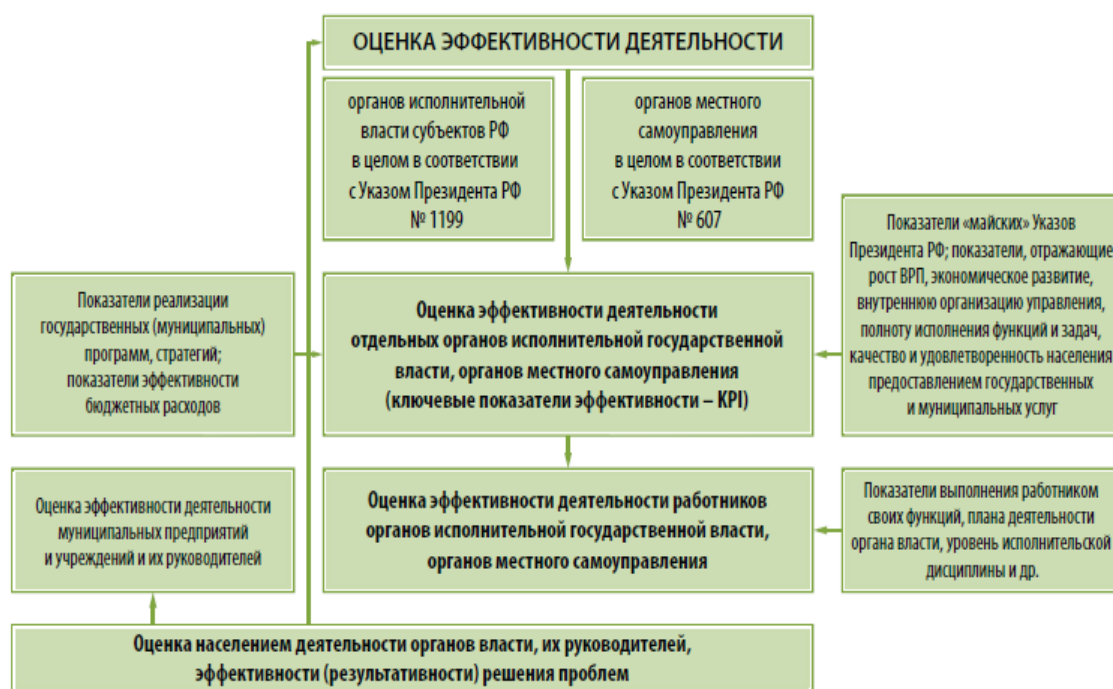


Рис. 1. Система оценки эффективности государственного и муниципального управления в отечественной практике

Анализируя используемый в настоящее время комплекс подходов к проведению оценки эффективности деятельности органов муниципального управления, можно констатировать, что в общем и целом он позволяет достаточно объективно оценить и соответствующим образом поощрить муниципальные образования, добившиеся наибольших успехов в процессе обеспечения эффективности управленческой деятельности на местном уровне. Однако как показывает зарубежная и отечественная практика, важнейшее значение в процессе повышения уровня эффективности деятельности органов муниципального управления приобретает организация и проведение самооценки эффективности осуществляемой управленческой деятельности со стороны самих этих органов [4].

Одним из инструментов повышения эффективности в системе муниципального управления является механизм ее самооценки на основе завоевываемой все большую популярность в европейских

странах, в особенности в Федеративной Республике Германии, методологии Common Assessment Framework (CAF), возникшей в результате синтеза моделей Европейского фонда управления качеством и Германского университета административных наук [5].

Данный инструмент позволяет достаточно объективно оценивать уровень эффективности функционирования системы управления на местном уровне, определять приоритетность различных направлений деятельности данной системы и изыскивать резервы ее улучшения, что особенно актуально в ситуации достаточно жесткой ограниченности финансовых ресурсов, с одной стороны, и ориентации на повышение качества управленческой деятельности – с другой.

CAF, в отличие от других методов оценки эффективности функционирования органов управления, основана на использовании процедур самооценки. При этом CAF доказала свою состоятельность в процессе ее использования во многих



Рис. 2. Критерии модели самооценки САФ [6]

европейских странах на протяжении уже нескольких десятилетий. Данная модель базируется на использовании девяти критериев, которые схематично представлены на рис. 2.

Указанные критерии соответствуют основным направлениям, принимаемым во внимание при анализе деятельности органов муниципального управления. Критерии 1-5 при этом характеризуют управленческую практику (возможности), иллюстрируя подходы, которые используются для достижения поставленных целей территориального развития. Критерии 6-9 (результаты) иллюстрируют конечные итоги деятельности органов муниципального управления по ключевым направлениям их деятельности. Они измеряются через оценку степени удовлетворенности и внутренние показатели результативности в рамках каждой из областей оценки.

Все указанные критерии разбиты на 28 подкритериев, с помощью которых производится комплексный анализ эффективности деятельности органа местного самоуправления.

Измерители для группы «Возможности» включают три элемента:

1. Совершенство подхода: формы и методы деятельности, обоснованность их использования;

2. Полнота подхода: широта и системность применения форм и методов деятельности по уровням и направлениям деятельности;

3. Оценка и пересмотр подхода: методы анализа, корректировки и актуализация подхода в рамках его совершенствования.

В свою очередь, измерители для группы «Результаты» включают два элемента:

1. Достижения: показатели для оценки результатов, тенденции их изменения за несколько лет, тенденции изменения достигнутых показателей относительно планируемых, сравнение показателей с аналогичными параметрами других муниципальных образований;

2. Полнота охвата: степень учета в рамках используемых показателей различных направлений деятельности.

В Российской Федерации модель САФ начала использоваться с 2006 года в рамках системы оценки

эффективности деятельности аппаратов органов государственной власти и местного самоуправления «Эффективная публичная служба». Одним из первых регионов, успешно опробовавших данный подход, стала Ивановская область [7]. При этом в настоящее время реализуются подходы, ориентированные на адаптацию модели САГ к отечественным условиям, одним из которых является использование индекса качества системы управления (КСУ), представляющего собой комплекс индикаторов, позволяющих оценить эффективность систем муниципального управления. Впервые его использование было опробовано при оценке деятельности глав муниципальных администраций Республики Татарстан.

Значение индекса определяется по результатам процесса самооценки системы муниципального управления, ориентированного на вовлечение в данный процесс как можно большего числа сотрудников управленческих структур, и создает базу для выявления резервов, задействование которых будет способствовать повышению эффективности данной системы.

При расчете значения индекса качества системы управления

используются около десятка подразделенных на категории «Возможности» и «Результаты» параметров, каждый из которых характеризует соответствующий степени его важности весовой коэффициент. В совокупности удельный вес параметров, формирующих каждую из двух указанных категорий, равнозначен, что иллюстрирует табл. 1.

Самооценка проводится методом сплошного анкетирования сотрудников местных администраций. Его участники заполняют анкету, в первом разделе которой оценивают степень значимости различных направлений деятельности муниципальной администрации с точки зрения обеспечения устойчивого развития территории, а во втором – текущее состояние процесса управления по этим направлениям.

В рамках определения итогового значения индекса качества системы управления производится оценка соотношения текущих коэффициентов по группам «Результаты» и «Возможности» по формуле:

$$КСУ_{\text{эффект}} = \frac{Q_{\text{Рез}}}{Q_{\text{Возм}}} \quad (1)$$

Помимо собственно оценки эффективности деятельности

Таблица 1

Степень важности параметров самооценки эффективности деятельности органов муниципального управления [8]

| Параметр | Весовое значение |
|----------------------------|------------------|
| <i>Возможности</i> | |
| Лидерство | 0,10 |
| Стратегия и планирование | 0,08 |
| Персонал | 0,09 |
| Партнерство и ресурсы | 0,09 |
| Процессы | 0,14 |
| <i>Результаты</i> | |
| Для граждан | 0,20 |
| Для персонала | 0,06 |
| Социальной ответственности | 0,09 |
| Ключевые | 0,15 |



Рис. 3. Последовательность этапов повышения эффективности деятельности органа муниципального управления на основе методологии САФ [10]

органов муниципального управления, использование модели самооценки позволяет осуществлять сравнительный анализ функционирования как различных управленческих структур в рамках муниципалитетов, так и в целом систем управления отдельных муниципальных образований либо их структурных подразделений, осуществляющих свою деятельность в рамках одного функционального направления [9].

Кроме того, периодическая внутренняя самооценка эффективности деятельности органов муниципального управления способствует формированию непрерывного цикла улучшений, что является отправной точкой в процессе повышения эффективности управленческой деятельности на

муниципальном уровне, что иллюстрирует рис. 3.

Формирование подобной системы совершенствования на основе использования методологии САФ позволяет обеспечить решение следующих ключевых задач:

- повышение эффективности деятельности органов муниципальной власти;
- обеспечение непрерывного совершенствования деятельности органов муниципальной власти с помощью методов самооценки;
- проведение оценки эффективности как на основе достигнутых результатов, так и с учетом более полного использования их управленческого потенциала;
- создание возможностей для ознакомления с лучшей практикой повышения эффективности муниципального управления.

Примечания:

1. Никитина Е.А. Экономическое содержание понятия «система управления предприятием» // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. 2013. № 3. С. 339.
2. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента. М.: Вильямс, 2009. С. 36.
3. Покровский А.М. Принципы оценки эффективности инвестиционных проектов экспертно-аналитическим методом // Транспортное дело России. 2006. № 11. С. 34.
4. Захарова Е.Н., Кардава Е.Е., Аванесова Р.Р. Реализация динамического подхода к оценке эффективности органов местного самоуправления // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. 2020. № 2 (44). С. 117-123.
5. Бондаренко Е.А., Фихтнер О.А. Принципы стратегического планирования в развитии системы местного самоуправления // Вестник Института экономики и управления Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого. 2016. № 1.
6. Будаев В.Н. Система оценки эффективности муниципального управления в России и за рубежом // Вектор науки. 2019. № 6.
7. Зинченко И.Ю. Варианты оценки результатов управленческой деятельности региональных органов власти // Экономические и гуманитарные науки. 2013. № 10.
8. Маслов Д., Нургатина Л. Развитие местного самоуправления через самооценку: модель САФ и индекс качества // Стандарты качества. 2015. № 7.
9. Окрепилов В.В. Повышение качества государственного управления – основной фактор повышения устойчивости развития территорий // Журнал экономической теории. 2016. № 6.
10. Модель общей схемы оценки качества системы управления для организаций публичного сектора. URL: <http://am-one.ru/rd/pa/caf.html>.

References:

1. Nikitina E.A. Economic content of the concept of “enterprise management system” // Bulletin of the Belgorod University of Cooperation, Economics and Law. 2013. No. 3. P. 339.
2. Mescon M., Albert M., Hedouri F. Fundamentals of management. M.: Williams, 2009. P. 36.
3. Pokrovsky A.M. Principles of evaluating the effectiveness of investment projects using the expert-analytical method // Transport business of Russia. 2006. No. 11. P. 34.
4. Zakharova E.N., Kardava E.E., Avanesova R.R. Implementation of a dynamic approach to assessing the effectiveness of local self-government bodies // Innovative economy: prospects for development and improvement. 2020. No. 2 (44). Pp. 117-123.
5. Bondarenko E.A., Fikhtner O.A. The principles of strategic planning in the development of the system of local self-government // Bulletin of the Institute of Economics and Management of the Yaroslavl-the-Wise Novgorod State University. 2016. No. 1.
6. Budaev V.N. The system for assessing the effectiveness of municipal management in Russia and abroad // Vector of science. 2019. No. 6.
7. Zinchenko I.Yu. Variants of assessing the results of administrative activities of regional authorities // Economic and humanitarian sciences. 2013. No. 10.
8. Maslov D., Nurgatina L. Development of local self-government through self-assessment: CAF model and quality index // Quality standards. 2015. No. 7.
9. Okrepilov V.V. Improving the quality of public administration is the main factor in increasing the sustainability of the development of territories // Journal of Economic Theory. 2016. No. 6.
10. Model of the general scheme for assessing the quality of the management system for public sector organizations. URL: <http://am-one.ru/rd/pa/caf.html>.