

УДК 332.146.2

UDC 332.146.2

**КАЧЕСТВО МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ КАК КАТЕГОРИЯ
В СИСТЕМЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ,
БИЗНЕСА И ДОМОХОЗЯЙСТВ**

**QUALITY CONTROL OF MUNICIPAL
MANAGEMENT AS A CATEGORY IN THE
RELATIONSHIP BETWEEN THE
GOVERNMENT, BUSINESS AND HOUSEHOLDS**

Решетняк Татьяна Александровна
аспирант
*ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный
аграрный университет», Россия*

Reshetnyak Tatiana Aleksandrovna
postgraduate student
Kuban State Agrarian University, Krasnodar, Russia

В статье дается оценка влияния качества управления на социально-экономическое развитие территорий и систему местного самоуправления. Обоснованы направления модернизации местного самоуправления

In the article, the estimation of influence of quality of governance on socio-economic development of territories and system of local government is given. The directions of modernization of local government are proved

Ключевые слова: МУНИЦИПАЛЬНАЯ РЕФОРМА, КРИТЕРИИ КАЧЕСТВА, МУНИЦИПАЛЬНОЕ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Keywords: MUNICIPAL REFORM, QUALITY CRITERIA, LOCAL AND PUBLIC MANAGEMENT, LOCAL GOVERNMENT

Необходимость инновационных преобразований в процессе реализации муниципальной реформы обуславливает потребность в разработке качественно новых подходов к развитию местного сообщества. Теоретико-методические аспекты оценки качества управления находятся в процессе становления, эффективное завершение которого предполагает критическое осмысление и обобщение существующих взглядов на сущность и содержание категории качества муниципального управления. Следует отметить, что в настоящее время известно множество различных подходов к понятию качества государственного и муниципального управления. Поэтому представляется необходимым глубокий анализ сущности категории «качество».

Одним из первых категорию «качество» рассмотрел древнегреческий мыслитель Аристотель. По его мнению, то, что существует само по себе, и образует качество. «Качество» занимает второе место после «сущности».

«Качество – есть благо, обеспечивающее счастье». Качество рассматривается Аристотелем в следующих значениях:

- 1) как видовое отличие сущности;
- 2) как характеристика состояний сущности;
- 3) как свойство вещи [1].

Таким образом, по Аристотелю, категория «качество» проявляется во многих отношениях. Первый вид качества выражает устойчивость предмета, его отличия от других вещей. Второй и третий – это состояния, свойства, которые способны измеряться и переходить друг в друга (тепло – холод, болезнь – здоровье и т. п.). Аристотелевское понимание качества на многие столетия определило последующее развитие мысли. В дальнейшем основное внимание обращалось на предметный характер качества.

Идея системного понимания качества принадлежит Гегелю и Марксу. В философской системе Гегеля исходными логическими моментами бытия выступают качество, количество и мера. «Качество, – подчеркивает Гегель, – есть, в первую очередь, тождественная с бытием определенность, так что нечто перестает быть тем, что оно есть, когда оно теряет свое качество. Количество есть, напротив, внешняя бытию, безразличная для него определенность... Третья ступень бытия – мера – есть единство первых двух, качественное количество» [2]. Гегель выявил диалектику качества и количества, их взаимоопределяемость. Качество есть в себе количество, а количество – в себе качество. Такое понимание соотношения качества и количества открывало возможности функционального подхода к качеству, выражению его через количественные показатели, что стало значимым в XX столетии.

Качество, как философскую категорию, можно определить следующим образом: «Качество – объективная, существенная, относительно устойчивая внутренняя определенность целостности предметов и явлений». Русский философ Л.П. Карсавин связывал наличие

субъекта, его сознание и самосознание с обязательностью его качества. Он часто использует термин «качествование» как выражение деятельной стороны качества, поскольку оно присуще активно действующему и познающему субъекту в ситуациях качества. Под этими ситуациями понимается процесс активного проявления качества, реализация возможностей (потенций) одного из качеств (условием этого является многообразие качества) при направленности его на другое, "иное". «Качествование, – отмечает философ, – есть момент личности и сама личность, но в связи с иным. Понятно, что какой бы из моментов – личностей – всеединства мы не взяли, во всяком могут индивидуализироваться все эти качества» [3]. Карсавин тем самым подчеркивает многогранность качества.

С более широких мировоззренческих позиций, к проблеме качества подошёл И.А. Ильин, который увязал в одно целое качество и судьбу России. Это позволило увидеть многогранность качества, необходимость целостного, синтетического подхода к решению проблемы качества. «Качество необходимо России: верные, волевые, знающие и даровитые люди; крепкая и гибкая организация; напряженный и добросовестный труд; выработанный первосортный продукт; высокий уровень жизни. Новая, качественная эпоха нужна нашей Родине, эпоха, которая исцелила бы, заростила бы все язвы революционного времени. Верим и знаем: придет час, и Россия восстанет из распада и унижения и начнет эпоху нового рассвета и нового величия. Но возродится она и расцветет лишь после того, как русские люди поймут, что спасение надо искать в качестве!» [4].

Понятие качества объекта, с позиций его соответствия требованиям потребителя, сложилось именно в условиях рыночной экономики. Идея такого подхода к определению качества принадлежит голландскими ученым Дж. Ван Этингеру и Дж. Ситтигу. Ими разработана специальная

область науки – квалиметрия, позволяющая давать количественные оценки качественным характеристикам товара. Квалиметрия исходит из того, что качество зависит от большого числа свойств рассматриваемого продукта. Для того чтобы судить о качестве продукта, недостаточно только данных о его свойствах. Нужно учитывать и условия, в которых продукт будет использован [5]. По мнению Дж. Ван Этингера и Дж. Ситтига, качество может быть выражено цифровыми значениями, если потребитель в состоянии группировать свойства в порядке их важности. Они считали, что качество – величина измеримая, и, следовательно, несоответствие продукта предъявляемым к нему требованиям может быть выражено через какую-либо постоянную меру.

На современном этапе можно выделить несколько подходов к определению сущности категории «качество». Согласно международному стандарту Международной организации по стандартизации, под качеством понимается совокупность свойств и характеристик объекта, услуги, обеспечивающая удовлетворение потребностей потребителей [6]. Другой подход состоит в том, что качество определяется степенью расхождения между ожиданиями потребителей и их восприятием продукции. При такой точке зрения на качество провозглашается, что если вы превзошли ожидания потребителей, то у вас хорошее качество. В соответствии с третьим подходом к определению сущности данной категории качество рассматривается как степень соответствия услуги принятому стандарту, регламенту. В результате исследований Академии проблем качества сформировалось концептуальное видение качества как одной из фундаментальных категорий, определяющих образ жизни, социальную и экономическую основу для успешного развития человека и общества. Такое видение качества представляется достаточно емким и более четко определяющим значение задачи повышения качества [7].

Существующие в настоящее время подходы к определению качества государственного и муниципального управления во многом отражают вышеизложенные взгляды, а зачастую, являются их всевозможным сочетанием. Различные подходы к понятию качества территориального управления имеют в своей основе либо удовлетворенность потребителя, либо соответствие органов управления поставленным задачам, ценностям, предписаниям, либо взаимодействие власти и граждан.

Однако, как нам представляется, необходимо оценку качества управления 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.

Базовым критерием качества управления, по мнению Ю.П. Алексеева и А.Н. Падучина, является его адекватность ценностям, которые принимаются основной частью общества в проводимых или намечаемых реформах. Качество управления является универсальным свойством и заключается в его способности эффективно выполнять внутренние и внешние функции при изменении вектора воздействия экзогенных и эндогенных факторов. Поэтому качество управления можно рассматривать как специфический ресурс устойчивого развития. Практически всякий раз, когда масштабно используются новые приемы, основанные на данных науки, результаты деятельности улучшаются, повышаются показатели социальной динамики и т.п. [8].

В.В. Путин, говоря о качестве государства, отмечает – «устойчивое развитие общества невозможно без дееспособного государства... Сегодня качество нашего государства отстает от готовности гражданского общества в нем участвовать. Граждане, профессиональные, общественные объединения должны иметь возможность заранее «тестировать» все государственные документы. Что касается конкретных направлений по повышению действенности местного самоуправления, то, во-первых, оно должно оставаться властью «шаговой доступности», т. е. муниципалитеты не должны бездумно укрупняться. Во-вторых, муниципалитеты должны стать в полной мере финансово состоятельными и автономными. Иметь достаточные источники для исполнения своих полномочий, для решения повседневных людских проблем. Руководство муниципальных образований должно отчитываться перед своими избирателями» [9].

Одни авторы [10] сводят понимание сущности качества государственного и муниципального управления к повышению удовлетворенности населения деятельностью органов власти. Другие определяют эту категорию через интегральный результирующий показатель качества жизни, пытаясь наполнить его максимальным количеством частных характеристик [11, 12]. Существует подход, рассматривающий качество государственного и муниципального управления лишь как качество оказания государственных и муниципальных услуг [13].

Ряд авторов сводит категорию качества государственного и муниципального управления только к сфере деятельности органов власти. Например, В.Н. Лексин предлагает понимать «под качеством государственного и местного управления ... совокупность его свойств, обуславливающих фактическую способность выполнения властных функций в соответствии с правовыми предписаниями», выделяя «различные составляющие... (1) обоснованность принимаемых решений,

(2) обеспечение исполняемости принимаемых решений, (3) корректная оценка результатов принятых решений, (4) регламентированность правовыми нормами, (5) конечная результативность, (6) бюджетная эффективность и (7) общественная целесообразность» [14]. Согласно сайту Википедия, «качество государственного управления (англ. good governance) обозначает степень соответствия деятельности государственных служащих ключевым ценностям государственного управления. Понятие «ключевых ценностей» принимает разное значение в зависимости от того, какой подход к государственному управлению (правовой, политический или менеджеристский) используется для оценки деятельности государственных служащих» [15].

Схожий подход, но только еще и с учетом требований МС ИСО у А.М. Накипова, считающего, что «качество муниципального управления – это способность органов местного самоуправления организовывать и координировать взаимодействия между собой и органами государственной власти, самоорганизованным населением, а также внутри себя таким образом, чтобы удовлетворять установленные и предполагаемые потребности большинства населения, реализовывать их интересы в целях устойчивого развития местного сообщества» [16].

Т.В. Сачук в характеристике качества государственного управления, выделяет «четыре аспекта:

1. качество процесса (соблюдения стандарта оказания услуги, соблюдение административных регламентов и т.д.);
2. качество конечного результата (результат реализации целевых программ, экономическая и социальная эффективность бюджетных расходов и т.д.);

3. качество структуры (оптимальная численность персонала, оптимальная организационная структура, квалификация сотрудников и т.д.);

4. качество взаимодействия (электронный документооборот, механизм одного окна, наличие обратной связи и т.д.)» [17].

В ряде подходов существует прямое смешение категорий качество, эффективность и результативность. Так, И.К. Головщинский под качеством государственного управления понимает эффективность осуществления административных процессов органами исполнительной власти и в виде индикатора предлагает использовать эффективные технологии управления [18]. Э. Маркварт считает, что эффективность местной власти определяется «в экономическом плане доступностью, качеством и устойчивостью предоставления соответствующих муниципальных услуг, а в политическом – удовлетворенностью либо неудовлетворенностью населения действиями власти и предоставляемыми услугами» [19]. Возможным источником таких позиций является существующая в настоящее время нормативно-правовая база.

В целях реализации одной из важнейших задач административной реформы – повышения качества государственного и муниципального управления были приняты Указ Президента «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» от 28.06.2007г. № 825 и Указ Президента от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных районов» и распоряжения Правительства РФ № 1313-р от 11.09.2008 г. Изложенные в распоряжении Правительства подходы позволяют оценивать не эффективность деятельности ОМСУ, а лишь выполнять ранжирование ОМСУ по результативности их деятельности. Данное утверждение базируется на положении о том, что оценка эффективности любой деятельности должна подразумевать соотношение

полученного эффекта с затратами, позволившими его получить. Практически речь идет о расчете «значений показателей комплексного социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов», то есть лишь об оценке результативности деятельности ОМСУ и последующем рейтинговании оценок, а не о сравнительной оценке эффективности деятельности ОМСУ.

С учетом специфики государственного и муниципального управления, а также местного самоуправления нам представляется целесообразным раскрывать понятие «качества управления» отдельно по уровням иерархии территориального управления, исходя из современного понятия развития как сочетания трех взаимосвязанных характеристик: изменения, роста, улучшения [20], не ограничиваясь деятельностью только органов муниципальной власти и лишь в области обеспечения оказания муниципальных услуг, а также ориентируясь на удовлетворение потребностей не только населения, но и предпринимательского сектора.

С учетом приведенных подходов, качество муниципального управления автор предлагает рассматривать как категорию в системе взаимодействия местного правительства, бизнеса и домохозяйств по поводу повышения качества жизни населения, устойчивого развития территории и формирования ее конкурентного статуса. Качество управления местным развитием предполагает совокупность характеристик уровня изменений, роста и улучшений в обеспечении лояльности потребителей, создании наиболее привлекательных условий для размещения и деятельности населения, хозяйствующих субъектов и инвесторов, расширении человеческих возможностей, усилении жизнеспособности местного сообщества, а также эффективности использования ресурсов в целях достижения устойчивого развития территории.

Качество территориального управления устойчивым развитием следует рассматривать относительно развития следующих четырех сфер – институциональной, экономической, социальной и экологической (см. рис.).

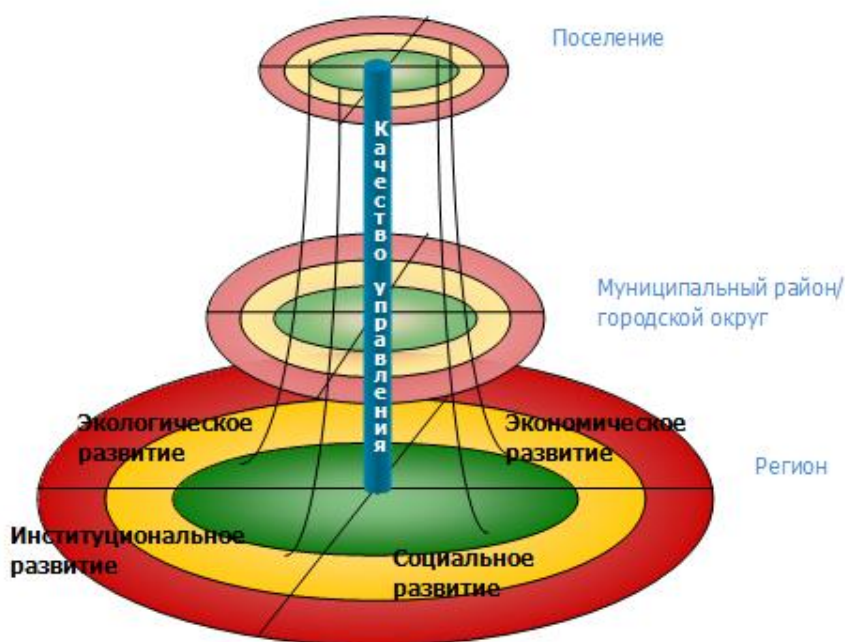


Рисунок. Сферы обеспечения качества управления устойчивым развитием территории (составлено автором)

Особое внимание следует уделять достижению в сфере институционального развития таких характеристик качества управления, как:

- разработка 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;

- 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 ОМСУ, оценочные системы SAF, KPI и т.п.) и др.

Список литературы

1. Аристотель. Соч. [В 4-х т.]. – М.: Мысль, 1976.
2. Гегель. Энциклопедия философских наук. Т. 1. Наука логики. – М.: Наука, 1974.
3. Карсавин Л.П. Философия истории. – СПб.: Комплект, 1993.
4. Ильин И.А. Спасение в качестве. – М.: Русский колокол, 1928.
5. Гличев А.В. и др. Прикладные вопросы квалиметрии. – М.: ИПК Издательство стандартов, 1983.
6. ГОСТ Р ИСО 9000–2001 Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. – М.: Изд-во стандартов, 2001.
7. Управление качеством: Учебник / Под ред. С.Д. Ильенковой. – М.: ЮНИТИ, 1998.
8. Алексеев Ю.П., Падучин А.Н. Регион: к новому качеству управления. – М.: Луч, 2000. Спецкурс. Вып. 9. С. 21.
9. Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. № 20/П(4805), 06.02.2012.
10. Никаноров П.Н. Мировой опыт развития органов МСУ // Менеджмент сегодня. – 2009. – № 1 (49).
11. Дробышева В.В., Герасимов Б.И. Интегральная оценка качества жизни населения региона: монография / Под ред. Б.И. Герасимова. – Тамбов: Тамб. гос. техн. ун-т, 2004. 108 с.
12. Ткачев А.Н., Луценко Е.В. Качество жизни населения, как интегральный критерий оценки эффективности деятельности региональной администрации // Научный журнал КубГАУ. – 2004. – № 2(4). – 15 с.
13. Нестеров А.В. Понятие государственной, общественной (социальной) и публичной услуги // Государственная власть и местное самоуправление. – 2005. – № 11. – С. 22–26.

14. Лексин В.Н. Качество государственного управления: возможность объективных оценок // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2009. – № 5. С.100–109.

15. Качество государственного управления// WIKIPEDIA: интернет-энциклопедия. – 2011. – 26 марта. URL: [http://ru.wikipedia.org/wiki/Качество государственного управления](http://ru.wikipedia.org/wiki/Качество_государственного_управления) (дата обращения 26.03.2011).

16. Накипов А.М. Качество муниципального управления: социологический аспект. – Германия: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2010. – 172 с.

17. Сачук Т.В. Территориальный маркетинг. – СПб.: Питер, 2009.

18. Головщинский К.И. Результаты мониторинга качества государственного управления на региональном уровне // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: Материалы 4-й ежегодной Международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова (24–26 мая 2006 г.). – М., 2006. С. 363–369.

19. Маркварт Э. Организация и управление хозяйственной деятельностью муниципальных образований: Автореферат дисс. ... д-ра экон. наук. – М., 2012. – 38 с.

20. Филиппов Ю.В. Основы развития местного хозяйства / Ю.В.Филиппов, Т.Т. Авдеева: Учебник. – М.: Логос, 2011.