

УДК 338.2

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ И МОНИТОРИНГА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

**Кожевина О.В., Балунова О.В., Юрченко Е.В.**

*ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,  
Москва, e-mail: EYurchenko@fa.ru*

Совершенствование методологии оценки качества управления организациями государственного сектора является актуальной научной и практической проблемой экономических исследований. Использование результатов оценки на основании представленной авторами методики позволяет проводить рейтингование организаций государственного сектора, обосновывать решения о реорганизации и разгосударствлении, осуществлять мониторинг изменений уровня качества управления организацией государственного сектора. В ходе исследования разработан механизм комплексного оценивания с системой экономических, бюджетных, социально-государственных, институциональных, информационных и инновационных критериев. Механизм измерения качества и эффективности управления в организациях, созданных государственными органами и органами местного самоуправления, должен обеспечивать получение достоверных, актуальных, релевантных количественных оценок. Сопоставление показателей позволит оценить не только степень достижения целей и результатов, но и степень соответствия выбранной стратегии развития им с позиции качества управления.

**Ключевые слова:** государственный сектор, качество управления, мониторинг

## INSTITUTIONAL AND ECONOMIC SPECIFICS OF MANAGEMENT AND MONITORING OF PUBLIC SECTOR ENTERPRISES

**Kozhevina O.V., Balunova O.V., Yurchenko E.V.**

*Financial University under the Government of the Russian Federation,  
Moscow, e-mail: EYurchenko@fa.ru*

Improving the methodology for assessing the quality of management of public sector organizations is an important scientific and practical problems of economic research. Using the results of the assessment provided by the authors on the basis of the methodology allows for ratings of public sector organizations, base your decisions on the reorganization and privatization, to monitor changes in the level of quality management of the organization of the public sector. In the study, a mechanism of complex evaluation system with economic, budgetary, social, governmental, institutional, information and innovation criteria. The mechanism for measuring the quality and effectiveness of management in the organizations created by state bodies and bodies of local self-government, should provide accurate, current, relevant quantitative estimates. Comparison of indicators would assess not only the degree of achievement of objectives and results, but also the extent to which the chosen development strategy from the perspective of their quality control.

**Keywords:** public sector, quality control, monitoring

Государственный сектор экономики – часть экономического пространства, в котором преобладает нерыночный тип координации экономической деятельности. Степень эффективности функционирования государственного сектора в странах с развитой рыночной экономикой обусловлена системой управления, которая основывается на комплексном мониторинге использования государственной собственности на макроэкономическом уровне и функционирования отдельных государственных предприятий, дифференцированных по отраслям и территориям [2, 5]. На современном этапе развития экономики России следует принимать во внимание и оценивать не только показатели роста эффективности управления государственным сектором экономики, но и в первую очередь меру повышения качества управления как более емкой и системной категории. Проблемы, связан-

ные с формированием эффективной модели отечественного государственного сектора экономики, адекватной ему системы управления, приобретают особую актуальность и побуждают к изменению отношения к ним как со стороны научного сообщества, так и властных структур.

В научной экономической литературе, как правило, в анализе многогранной проблемы управления государственным сектором экономики (ГСЭ) оперируют комплексом взаимосвязанных понятий – «эффективность хозяйственной деятельности», «эффективность управления», «качество управления», «результативность», «оптимальность». Не всегда определенно можно ответить на вопрос, что же принимать в качестве меры эффективности управления: вклад в повышение результирующих показателей производственно-хозяйственной деятельности, степень достижения про-

граммных целей или текущих решаемых задач, либо иной параметр.

Однозначной точки зрения среди ученых об оценке качества управления организациями государственного сектора экономики нет [1, 3, 4]. Под качеством управления понимается степень развития человеческого потенциала организации, удовлетворения потребностей общества, экономических партнеров и заинтересованных сторон с помощью совокупности характеристик управления: функции, методы, технологии принятия решений и управления конфликтами. Базовыми составляющими качества управления являются:

1) потребности, формирующие цели и требования, то есть критерии результата качественного управленческого воздействия;

2) удовлетворение потребностей и интересов сторон – участников управленческого процесса;

3) совокупность характеристик (отличительных свойств, качеств) управления, необходимых для удовлетворения потребностей всех участников управленческого процесса и стейкхолдеров.

По нашему мнению, оценка качества управления представляет собой процесс анализа и синтеза, направленный на определение уровня достижения функциональных (инновационных, рыночных, финансовых, социальных) целей организации, удовлетворения потребностей заинтересованных сторон (собственников, сотрудников, акционеров, общества, контрагентов), конкурентоспособности и потенциальных возможностей дальнейшего развития человеческого потенциала. Поскольку составляющие качественного управления можно дифференцировать, параметры для его оценки также будут различны:

а) качество управленческого труда (параметр оценки – административный ресурс);

б) качество персонала (параметр – профессионализм);

в) качество ресурсов (параметр – потенциал организации);

г) качество процессов управления (параметр – промежуточные и конечные операционные результаты: оперативность, своевременность, исполнение обязательств, наличие рекламаций и претензий, мотивация, бюджетирование, документооборот, формализация);

д) качество системы управления (параметр – промежуточные и конечные функциональные результаты: производство, маркетинг, финансы, кадры).

В теории менеджмента сложилось неоднозначное понимание эффективности

и результативности управления. Так, под результативностью управления будем понимать уровень достижения производственно-хозяйственных конечных результатов через обеспечение согласованности промежуточных и итоговых целей системы управления и оптимизацию ресурсов (внутренних и внешних источников развития). В свою очередь, эффективность управления – это уровень отражения результативности управления в сопоставлении с затратами на реализацию управленческих функций и достижение целей управляемого объекта.

Можно выделить пять основных условий результативного управления:

1) социально-экономическая система достигла конечных результатов и реализованы общая цель и миссия системы (оценивается уровень достижения стратегической цели);

2) достигнуты итоговые цели производственных и управленческих звеньев системы;

3) конечные результаты соизмеримы с потребностями, а также с качественными и количественными затратами на достижение целей;

4) определена потенциальная будущая потребность как основание для постановки новой или новых целей функционирования и устойчивого развития организации; уровень возможного расширения производства, масштабирование и экспансия;

5) достигнуты итоговые цели по всем видам функционального управления, т.е. обеспечено соответствие видения, функциональных результатов и целей.

Эффективность функционирования государственного сектора в экономически развитых странах обусловлена четкой системой управления, которая основана на информативном мониторинге процессов использования государственной собственности на макро- и мезоуровнях с учетом отраслевых особенностей. С методологической позиции, «качество управления» – понятие более широкое по своему содержанию, чем «эффективность управления». Однозначной точки зрения среди ученых об оценке качества и эффективности государственного сектора нет. По нашему мнению, оценка качества и эффективности не учитывает специфики деятельности государственных организаций, так как они оказывают общественные услуги, которые не всегда поддаются однозначной оценке, и должны учитывать разные ценностные установки. При оценке качества управления организаций, учрежденных органами власти и местного самоуправления, желательно выработать механизм проведения аналитических работ, включающий коммуникации по сбору и обобщению данных статистической, оперативной отчетности,

определить социальную значимость организации, степень ее «участия» в реализации экономических программ развития отрасли или территории, модель финансирования ее деятельности и отчетности перед собственником имущества. Как процедуру, так и результаты оценки качества управления можно рассматривать как средство коммуникации, выявляющее суть работы организации. Этот механизм дает возможность обнаружить неэффективность деятельности организации и перестроиться. Оценка эффективности выполняет важную роль обеспечения легитимности государственной деятельности.

Сформулируем два основных признака управления государственными предприятиями:

1) эффективность управления государственными (муниципальными) предприятиями закладывается, как и следует из общего определения понятия «управление», на стадии «целеполагания», то есть в стратегии и утверждаемых ежегодно представителем собственника-государства (муниципалитета) программах (говоря применительно к практике управления государственными (муниципальными) унитарными, казенными и бюджетными организациями);

2) оценивание эффективности управления на основе критерия степени достижения поставленной цели (задач) само по себе ориентирует менеджмент ответственно заниматься стратегированием и программированием деятельности своей организации.

Механизм измерения эффективности и качества управления организацией предполагает определение порядка проведения их оценки. Оценка должна быть представлена как показатель степени соответствия достижения результатов целевым ориентирам. Основой для разработки и/или выбора механизма измерения должна быть целевая задача и стратегические приоритеты (миссия) организации. Именно они задают ее целевое пространство и являются базисом целеполагания. Алгоритмизированно механизм измерения и получения интегральной оценки представлен на рисунке. Деятельность предприятий, организаций и учреждений государственного сектора экономики изначально ориентирована на достижение общественных целей, таких как рост благосостояния населения, повышение уровня и качества жизни, социальное развитие и социальная защита, обеспечение стратегических интересов государства в области безопасности (продуктовой, экономической, политической, военной, правовой и т.п.). Таким образом, в деятельности подобных организаций возникает множество экономических и неэкономических целевых установок, которые нельзя свести только

к целевой модели «максимизации прибыли», характерной для частного сектора экономики.

Нами предлагаются следующие критерии оценки качества управления в организациях, созданных органами государственной власти и органами местного самоуправления:

– финансово-экономический, как степень достижения управляемой подсистемой при реализации качественных управленческих воздействий экономических и/или коммерческих результатов;

– бюджетный, как уровень влияния на формирование бюджетов всех уровней;

– социальный, как степень выполнения предназначения организации: выполнение заданного (государственным (муниципальным) заказом, сметой) объема общественных услуг определенного качества;

– информационный, как отражение качества информационного обеспечения системы управления организациями и обратной связи и, в частности, подсистемы управления рисками и кризисами;

– инновационный, как способность системы управления к развитию (совершенствованию) объекта управления;

– институциональный, как степень регламентированности деятельности объекта управления.

Для определения параметров и показателей качества управления государственными и муниципальными организациями было проведено анкетирование руководителей государственных и муниципальных организаций, осуществляющих деятельность в транспортном секторе экономики. В целом было обследовано 92 организации, относящихся к транспортной отрасли РФ. Результаты анкетного опроса показали, что наиболее значимыми параметрами качества управления являются экономический, бюджетный, социальный, инновационный, информационный и институциональный.

На основе данных анкетного опроса составлена сводная матрица рангов (табл. 1).

$$d = \sum x_{ij} - \frac{\sum \sum x_{ij}}{n} = \sum x_{ij} - 24,5.$$

Оценка средней степени согласованности мнений всех экспертов проводится путем определения коэффициента конкордации.

$$W = \frac{12S}{m^2(n^3 - n)},$$

где  $S = 451,5$ ;  $n = 6$ ,  $m = 7$ .

$$W = \frac{12 \cdot 453,5}{7^2(6^3 - 6)} = 0,527.$$



Алгоритм оценки качества управления государственными (муниципальными) организациями

Таблица 1

Экспертное ранжирование параметров качества управления в организациях, созданных государственными органами и органами местного самоуправления

Параметр качества управления	Ранг, мнение экспертов							Сумма рангов	$d$	$d^2$
	I	II	III	IV	V	VI	VII			
Финансово-экономический	3	1	3	3	3	3	5	21	-3,5	12,25
Социальный	1	2	1	1	2	1	1	9	-15,5	240,25
Бюджетный	2	4	4	2	1	2	6	21	-3,5	12,25
Институциональный	5	3	2	6	6	4	3	29	4,5	20,25
Инновационный	4	5	5	5	4	5	4	32	7,5	56,25
Информационный	6	6	6	4	5	6	2	35	10,5	110,25
Сумма баллов	21	21	21	21	21	21	21	147		451,5

Значение коэффициента конкордации  $W = 0,527$  свидетельствует о наличии средней степени согласованности мнений экспертов. Далее, для определения весовых

коэффициентов параметров качества управления была построена обратная матрица экспертных оценок и произведено их нормирование.

**Таблица 2**  
Весовые коэффициенты и итоговые ранги параметров качества управления организациями государственного сектора

Параметр качества управления ( $M_i$ )	Сумма нормированных значений экспертных оценок	Весовой коэффициент критерия	Итоговый ранг
Финансово-экономический ( $M_1$ )	1,333	0,190	2
Социальный ( $M_2$ )	1,905	0,272	1
Бюджетный ( $M_3$ )	1,333	0,190	2
Институциональный ( $M_4$ )	0,952	0,136	3
Инновационный ( $M_5$ )	0,810	0,116	4
Информационный ( $M_6$ )	0,667	0,095	5
Сумма весов		1,000	

Наибольший вес получил социальный параметр (0,272), поскольку обследованию подвергались организации государственного сектора, для которых определяющим является критерий достижения определенной общественной цели. Одинаковый ранг

и весовой коэффициент получили финансово-экономический и бюджетный параметры (0,19). Наименьший ранг, по мнению экспертов, имеет информационный параметр. Таким образом, модель оценки качества управления приняла вид

$$KY = 0,19M_1 + 0,272M_2 + 0,19M_3 + 0,136M_4 + 0,116M_5 + 0,095M_6,$$

где  $KY$  – интегральная оценка качества управления;  $M_i$  – комплексные оценки параметров качества управления.

Механизм измерения качества и эффективности управления в организациях, созданных государственными органами и органами местного самоуправления, должен обеспечивать получение достоверных, актуальных, релевантных количественных оценок. Количественные оценки, в свою очередь, будут способствовать повышению обоснованности управленческих решений собственника. При формулировании задачи оценки с позиции качества управления на уровне отдельных институтов государственного сектора экономики, в частности государственных унитарных предприятий и их менеджмента, акценты исследований целесообразно смещать на административные процедуры, анализ результативности деятельности руководителей, достижение стратегических целей и плановых показателей стратегии на долгосрочный период, применение систем менеджмента качества.

*Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финансового университета 2014 года.*

#### Список литературы

1. Балацкий Е.В., Коньшев В.А. Российская модель государственного сектора экономики. – М.: Экономика, 2005. – 390.
2. Кожевина О.В., Сиротенко М.В. Использование сбалансированной системы показателей для разработки программ развития муниципальных образований // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2014. – № 9. – С. 43–52.

3. Масленников М.И. Изменение приоритетов в развитии государственного сектора экономики в развитых странах. – УрО РАН, 2009. – 173 с.

4. Ханс де Брюйн. Управление по результатам в государственном секторе: пер. с англ. – М.: Институт комплексных экономических исследований, 2005. – 192 с.

5. Kozhevina O.V., Sirotenko M.V. Formation of methodological bases of use Balanced Scorecard in strategic management development Public Sector mesoscale. Institutional framework of the economy functioning in conditions of scientific articles. – Vol. 2. Verlag SWG imex GmbH, Nurnberg, Deutschland. – 2014. – 275 p.

#### References

1. Balatskiy E.V., Konyshov V.A. Rossiyskaya model gosudarstvennogo sektora ekonomiki. M. Ekonomika, 2005. 390 p.

2. Kozhevina O.V., Sirotenko M.V. Ispolzovanie sbalansirovannoy sistemy pokazateley dlya razrabotki programm razvitiya municipalnykh obrazovaniy. Vestnik universiteta (Gosudarstvennyy universitet upravleniya), 2014, no. 9, pp. 43–52.

3. Maslennikov M.I. Izmenenie prioritetov v razvitykh gosudarstvennogo sektora ekonomiki v razvitykh stranakh. UrO RAN, 2009, pp. 173.

4. Hans de Bryuyn. Upravlenie po rezultatam v gosudarstvennom sektore. Per. s angl. Institut kompleksnykh ekonomicheskikh issledovaniy, 2005, pp. 192.

5. Kozhevina O.V., Sirotenko M.V. Formation of methodological bases of use Balanced Scorecard in strategic management development Public Sector mesoscale. Institutional framework of the economy functioning in conditions of scientific articles. Vol. 2. Verlag SWG imex GmbH, Nurnberg, Deutschland, 2014. 275 p.

#### Рецензенты:

Блинов А.О., д.э.н., профессор кафедры «Общий менеджмент», ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Москва;

Богачев Ю.С., д.ф.-м.н., зам. директора Института инновационной экономики, ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Москва.

Работа поступила в редакцию 06.10.2014.