

УДК 338.2

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МОНИТОРИНГА КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ

Балунова Н.В., Юрченко Е.В.

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

Оценка качества управления государственными и муниципальными учреждениями представляет собой актуальную научно-практическую проблему. В условиях трансформации российской экономики и проведения административных реформ требуются надежные инструменты, позволяющие контролировать эффективность реализации политических, экономических и социальных решений. Качественные решения, принятые на уровне органов власти, могут быть неэффективно реализованы при низком качестве управления организациями, исполняющими эти решения. Внедрение системы мониторинга качества управления учреждениями государственного сектора, частью которого является методика оценки качества управления, позволит сравнивать различные по масштабам и видам деятельности учреждения между собой по критерию качества управления, своевременно выявлять негативные тенденции в реализации государственных и муниципальных задач, принимать более взвешенные решения при планировании деятельности учреждений государственного сектора.

Ключевые слова: мониторинг, качество управления, учреждения государственного сектора

METHODOLOGICAL FEATURES OF THE ORGANIZATION OF MONITORING QUALITY OF GOVERNANCE IN STATE AND MUNICIPAL INSTITUTIONS

Balunova N.V., Yurchenko E.V.

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

Assessment of the quality of management of state and municipal institutions is an actual scientific and practical problems. In the context of the transformation of the Russian economy and administrative reforms requires reliable tools to monitor the effectiveness of the implementation of political, economic and social decisions. Qualitative decisions taken at the level of government can be implemented inefficiently low quality control organizations executing those decisions. Implementation of the system of monitoring the quality of governance institutions of the public sector, part of which is a technique of assessing the quality of management, will allow to compare different in scope and activities between institutions according to the criterion of quality control, timely identification of adverse trends in the implementation of state and municipal tasks, make more informed decisions when planning activities of public sector institutions.

Keywords: monitoring, quality control, public sector institutions

Повышение качества управления государственными и муниципальными учреждениями, обеспечение рационального и эффективного использования их потенциала невозможно без полной и своевременной информации о функционировании этих организаций. В связи с этим одной из задач науки управления является теоретическое обоснование и методологическое обеспечение использования различных инструментов, повышающих эффективность принятия решений в системе управления государственными и муниципальными организациями как объектами государственной и муниципальной собственности.

Наиболее распространенным инструментом формирования информационной базы, необходимой для оценки качества управления в государственных и муниципальных учреждениях, выступает мониторинг. Мониторинг является одновременно

специфической технологией управления, способом контроля и фактором снижения риска при принятии управленческих решений в социально-экономических системах любого уровня.

Мониторинг отличается от стандартной статистической технологии целевой направленностью проведения, интегрированностью результатов наблюдения, возможностью накопления качественных данных, изучения факторов влияния и связей. В частности, Х. Вольман считает, что с точки зрения методологии мониторинг является оценочной процедурой, направленной на описание и/или измерение эффектов от какого-либо мероприятия, практически не выявляя причинно-следственные связи. В ходе так называемой третьей волны оценивания, которая началась в 1990-х годах и продолжается до сих пор, мониторинг стал выступать в роли ориентированной на результат

и основанной на индикаторах внутренней процедуры и инструмента сбора информации [6].

С. Поллит и Г. Букерт указывают, что оценочные исследования в области государственного управления сопряжены с рядом методологических проблем, к числу которых можно отнести:

- трудности перевода целей в операционализируемые и измеримые индикаторы;
- сложности в получении достоверной информации, причем с повышением значимости индикатора снижается возможность формирования эмпирической базы;
- увеличение релевантности цели также снижает возможность применить измеримые показатели для ее оценки и эмпирически ее обосновать [7].

С помощью мониторинга решаются многие слабоструктурированные, неалгоритмизированные управленческие задачи, которые отличаются преобладанием качественных характеристик, применением нестандартных методов и подходов к принятию решений.

В настоящей статье под мониторингом качества управления учреждениями государственного сектора будем понимать специально организованную непрерывную систему мероприятий по сбору и анализу статистической информации, проведению дополнительных информационно-аналитических обследований (опросов, анкетирования и т.д.) и диагностике качества управления государственными и муниципальными учреждениями.

Необходимость проведения мониторинга качества управления государственными и муниципальными учреждениями продиктована его особой важностью для государства, экономики и общества. Качество управления влияет на благосостояние, уровень и качество жизни людей, обеспечивая

определенный уровень дохода, социальную защищенность, охрану здоровья, безопасность, развитие интеллекта и личности. Государственные и муниципальные организации, являясь объектами государственной и муниципальной собственности, функционируют практически во всех отраслях народного хозяйства, что позволяет сглаживать последствия различных кризисов за счет мобилизации ресурсов, интервенций и других инструментов экономической политики. В качестве принципов организации мониторинга обычно выделяют [2, 3, 5]: репрезентативность, единство объекта наблюдения, комплексность, системность, экономичность, эффективность, оперативность, объективность, надежность, согласованность, адаптивность системы мониторинговых индикаторов к существующей в России статистической отчетности, единство методической базы, стандартизация оценок мониторинга.

Указанные принципы в полной мере отражают все основные аспекты проведения мониторинга качества управления организациями государственного сектора. Особую актуальность приобретает принцип стандартизации оценок, особенно если принимать во внимание межмуниципальные равнения. Как отмечает Д. Цыганков, в межмуниципальных сравнениях отсутствует единая система индикаторов [4]. Таким образом, невозможно сравнить предприятия одной отрасли экономики, находящиеся в разных муниципальных образованиях, по критериям, отличным от стандартной статистической информации.

По нашему мнению, проведение мониторинга как системы оценочных мероприятий необходимо осуществлять в 4 этапа (таблица). Для каждого этапа должны быть использованы собственные специфические инструменты.

Этапы мониторинга качества управления в учреждениях государственного сектора и инструменты их реализации

Этап мониторинга	Инструменты	
	Традиционные	Предлагаемые
Наблюдение	Статистические, бюджетные, кассовые, бухгалтерские отчеты	Отчеты руководителя
Оценка текущего уровня качества управления	Косвенная оценка через методики оценки эффективности и результативности деятельности организаций	Методика интегральной оценки качества управления
Прогноз уровня качества управления	Прогнозирование на основе факторного анализа, традиционные прогностические модели эффективности и результативности деятельности организаций	Имитационное моделирование качества управления, моделирование на основе нейронных сетей
Принятие управленческих решений по повышению качества управления	Традиционные инструменты принятия решений (SWOT-анализ, анализ иерархий, финансовое моделирование)	Инструменты менеджмента качества

Конечный этап проведения мониторинга – разработка предложений по развитию объекта в заданном направлении, т.е. регулирование и, как следствие, управленческое воздействие на основе мониторинга. В соответствии с принятой в Российской Федерации политикой управления государственной собственностью в отношении неэффективных организаций с низким качеством управления предполагается в ускоренном режиме проводить процедуру приватизации. При отсутствии заинтересованности частного сектора в приобретении таких организаций необходимо инициировать возбуждение дел о несостоятельности (банкротстве) с целью последующего применения реабилитационных процедур.

Построение интегральной оценки качества управления связано с решением следующих методологических задач:

1. Определение статистических показателей, на базе которых будет рассчитана интегральная оценка качества управления организациями государственного сектора.

2. Выбор способа приведения показателей к сопоставимому виду.

3. Выбор способа объединения показателей в интегральную оценку качества управления.

Как отмечает А. Беляев [1], в рамках третьей волны оценивания сохраняются классические задачи – оценивание социально-политического эффекта и эффективности по издержкам. Но с развитием административных реформ акцент смещается с издержек на результат.

При формировании набора показателей оценки индикаторов качества управления необходимо исключать те из них, которые линейно связаны друг с другом. В случае обнаружения линейной связи требуется выбрать показатель, оказывающий наиболее существенное влияние на качество управления организацией, в противном случае возникает проблема многократного учета влияния на интегральную оценку одних и тех же факторов.

В целом при построении системы показателей качества управления необходимо учитывать:

1. Содержание показателей должно максимально отражать целевые установки функционирования организаций государственного сектора.

2. Число показателей должно быть сведено к минимуму, при этом в достаточной степени характеризовать наиболее значимые аспекты понятия «качество управления».

3. При отсутствии показателей, которые напрямую характеризуют качество управления, целесообразно включать в модель кос-

венные показатели, позволяющие провести соответствующие оценки.

4. Способ отбора экспертов, оценивающих объект, способ их опроса.

Идея построения модели оценки качества управления заключается в том, чтобы на основе имеющихся, доступных, понятных руководителям государственных (муниципальных) организаций показателей, без проведения масштабных управленческих обследований, которые затратны в экономическом и временном отношениях, получить адекватные обобщающие, количественно измеримые оценки качества управления в организациях государственного сектора.

Для определения индикаторов и показателей качества управления государственными и муниципальными организациями было проведено анкетирование руководителей государственных и муниципальных организаций, осуществляющих деятельность в транспортном секторе экономики.

В качестве экспертов, отвечающих на вопросы анкеты, были привлечены руководители организаций государственного сектора и специалисты этих организаций в области экономики и управления. В обследовании приняли участие 92 организации транспортного комплекса РФ. В целях обеспечения репрезентативности ответов на вопросы анкеты особое внимание уделялось разнообразию размеров, организационно-правовых форм, видов деятельности и территориальной принадлежности обследуемых организаций.

Респонденты отметили, что наиболее значимыми индикаторами качества управления являются финансово-экономический, бюджетный, социальный, инновационный, информационный и институциональный. В силу логической и содержательной близости финансово-экономического и бюджетного индикаторов они были объединены в одну группу.

Проведенное анкетирование организаций транспортного комплекса России позволило разработать модель оценки качества управления учреждениями государственного сектора и выделить следующие индикаторы и комплексные показатели их оценки:

1. Финансово-плановый индикатор (M_1):

- 1.1. *Исполнительская дисциплина.*
- 1.2. *Чистые активы на одного работника.*
- 1.3. *Выполнение плановых показателей государственных (муниципальных) заданий.*

2. Социальный индикатор (M_2):

- 2.1. *Общественная полезность и значимость деятельности предприятия.*

3. Инновационный индикатор (M_3):

3.1. Эффективность инновационных проектов.

3.2. Выполнение задания по обновлению основных фондов.

4. Информационный индикатор (M_4):

4.1. Уровень технической оснащенности системы управления.

4.2. Уровень информационной открытости организации.

4.3. Уровень технической поддержки системы принятия решений.

5. Институциональный индикатор (M_5):

5.1. Правовая эффективность.

5.2. Эффективность связей с общественностью.

5.3. Эффективность управления собственностью.

Для значительной части государственных (муниципальных) учреждений экономические (коммерческие, рыночные) показатели, так же, как и оценка бюджетной эффективности, не применимы. В то же время всем учреждениям государственного сектора очень важно своевременно планировать свою деятельность, равномерно осваивать лимиты бюджетных обязательств, соблюдать дисциплину в расчетах с кредиторами.

На основании проведенных исследований была сформирована модель интегральной оценки качества управления для учреждений государственного сектора, функционирующих в неконкурентной среде, она выглядит следующим образом:

$$КУ = 0,2M_1 + 0,42M_2 + 0,13M_3 + 0,13M_4 + 0,12M_5, \quad (*)$$

где КУ – интегральная оценка качества управления; M_i – комплексные оценки индикаторов качества управления.

Сложность определения конкретных показателей качества управления, характеризующих определенный индикатор, связана с тем, что в исследовании были задействованы организации, дифференцированные по видам экономической деятельности, а задача исследования состояла в выявлении универсальных показателей, применимых для оценки управления учреждениями, вне зависимости от выполняемой функции.

В методическом плане процедура определения показателей качества управления опиралась на следующие правила:

- на последнем уровне располагают показатели, которые могут быть измерены инструментально, статистически или экспертно, то есть единичные и частные показатели;

- количество показателей в каждой группе и на любом уровне не более 10, поскольку оценки весомости отдельных показателей могут быть достаточно малыми;

- показатели в каждой группе должны иметь общее основание для их объединения и группировки, более простые свойства, которые раскрывают более сложное свойство.

В результате исследований был определен набор конкретных частных и производных показателей качества управления для каждого индикатора, разработаны модели оценки отдельных индикаторов качества управления, сформирован порядок оценки, нормирования и свертки частных показателей. Сформированная система показателей позволила выработать

рекомендации к содержанию, структуре и форме Отчета руководителя государственного (муниципального) учреждения. В структуру отчета руководителя входят финансовые, социально-трудовые, производственно-экономические, инновационные, информационные и институциональные показатели.

Таким образом, можно рекомендовать органам государственной власти и органам местного самоуправления ввести в практику ежегодные отчеты руководителей. Данные отчетов в дальнейшем будут являться основанием для проведения оценки качества управления учреждением, а следовательно, позволят реализовать предложенный механизм мониторинга качества управления, проводить рейтингование учреждений по уровню качества управления, принимать более обоснованные решения при планировании деятельности учреждений.

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

Список литературы

1. Беляев А. Выступление [Электронный ресурс] // Стенограмма заседания семинара «Измерение эффективности в государственном управлении: международный опыт». – URL: iopp.ru/pub/29dec_stenogr.doc.
2. Бондарев А.Е. Информационная система мониторинга социально-экономического развития региона // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 2. – С. 43–55.
3. Боровкова Т.И. Мониторинг развития системы образования. Теоретические аспекты: Учебное пособие: в 2-х ч. / Т.И. Боровкова, И.А. Морев. – Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 2004. – Ч. 1. – С. 85.

4. Цыганков Д. Выступление [Электронный ресурс] // Стенограмма заседания семинара «Измерение эффективности в государственном управлении: международный опыт». – URL: iopp.ru/pub/29dec_stenogr.doc.

5. Чупров С.В. Методологические принципы разработки и проведения мониторинга регионального социально-экономического развития / С.В. Чупров, А.Е. Бондарев // Известия ИГЭА. – 2013. – № 1. – С. 133–139.

6. Wollmann H. Evaluation in Public-sector reform: Toward a 'third wave' of evaluation? in: Hellmut Wollmann (ed.) // Evaluation in Public Sector Reform, Cheltenham. – Northampton: Edward Elgar, 2003. – P. 1–11.

7. Pollitt C., Bouckaert G. Evaluating public management reforms: An international perspective // Evaluation in Public-Sector Reform. – Cheltenham: Edward Elgar, 2003. – P. 12–35.

References

1. Beljaev, A. Vystuplenie [Elektronnyj resurs] // Stenogramma zasedaniya seminarov «Izmerenie jeffektivnosti v gosudarstvennom upravlenii: mezhdunarodnyj opyt». URL: iopp.ru/pub/29dec_stenogr.doc.

2. Bondarev A.E. Informacionnaja sistema monitoringa social'no-jekonomicheskogo razvitija re-giona // Region: jekonomika i sociologija. 2009. no. 2. pp. 43–55.

3. Borovkova, T.I. Monitoring razvitija sistemy obrazovaniya. Teoreticheskie aspekty: Uchebnoe posobie: v 2-h ch. / T.I. Borovkova, I.A. Morev. Vladivostok: Izd-vo Dal'-nevostochnogo un-ta, 2004. Ch.1. pp. 85.

4. Cygankov D. Vystuplenie [Elektronnyj resurs] // Stenogramma zase-daniya seminarov «Izmerenie jeffektivnosti v gosu-

darstvennom upravlenii: mezhdunarodnyj opyt». URL: iopp.ru/pub/29dec_stenogr.doc.

5. Chuprov S.V. Metodologicheskie principy razrabotki i provedeniya monitoringa regional'nogo social'no-jekonomicheskogo razvitija / S.V. Chuprov, A.E. Bondarev // Izvestija IGJeA. 2013. no. 1. pp. 133–139.

6. Wollmann H. Evaluation in Public-sector reform: Toward a 'third wave' of evaluation? in: Hellmut Wollmann (ed.) // Evaluation in Public Sector Reform, Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, 2003. pp. 1–11.

7. Pollitt C., Bouckaert G. Evaluating public management reforms: An international perspective // Evaluation in Public-Sector Reform, Cheltenham: Edward Elgar, 2003. pp. 12–35.

Рецензенты:

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

Кожевина О.В., д.э.н., доцент, директор Научно-образовательного центра исследования эффективности и результативности управления, ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», г. Москва.

Работа поступила в редакцию 12.11.2014