

---

## **НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНО- СТИ УПРАВЛЕНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ<sup>1</sup>**

---

**Курченков Владимир Викторович**, д-р экон. наук, проф.  
**Морозова Наталья Ивановна**, д-р экон. наук, доц.

Волгоградский государственный университет, пр-т Университетский, 100, Волгоград, Россия, 400062; e-mail: kurchenkov@mail.ru

*Цель:* анализ направлений повышения эффективности и результативности управления на муниципальном уровне в современных условиях. *Обсуждение:* для повышения эффективности и результативности управления на муниципальном уровне необходимо внедрить в процесс управления рыночные методы регулирования, органы публичной власти должны превратиться в особый класс муниципальных менеджеров, а чтобы избежать возможности невыполнения своих обязательств муниципалитетами необходимо заменить традиционное управление антикризисным. *Результаты:* показаны перспективы использования теории нового государственного менеджмента на муниципальном уровне.

**Ключевые слова:** анализ, методика, методы регулирования, сбалансированное развитие, регион.

**DOI:** 10.17308/meps.2016.1/1376

### **Введение**

В настоящее время возникла потребность в создании качественной системы управления на местном уровне. Это связано с тем, что в связи с принятием Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» органы местного самоуправления получили определенную самостоятельность. И от того насколько эффективно и рационально будет организована система стратегического и тактического управления и финансового обеспечения [5, 6], будет зависеть успех развития института местного самоуправления в России, которому отводится активная роль в решении экономических и социальных задач подведомственных территорий.

---

<sup>1</sup> Работа выполнена при поддержке гранта РГНФ и администрации Волгоградской области (проект № 15-12-34002)

## **Перспективы использования теории нового государственного менеджмента на муниципальном уровне**

В ряде зарубежных источников местное самоуправление рассматривается в роли агента местного населения по удовлетворению общественных потребностей и созданию общественных благ, которые поддаются измерению и, кроме того, достигнутые показатели можно улучшить. Так, в работе В.Вильсона «Наука государственного управления» [4] был впервые сформулирован научный подход к организации, управлению и оценке принимаемых управленческих решений на государственном и муниципальном уровнях. Именно эта работа является знаковой в области эволюции теории государственного и муниципального управления. Если на начальном этапе в качестве главного приоритета выступала результативность решений, принимаемых на государственном и муниципальном уровнях, то в дальнейшем – эффективность. Важное значение имеет не только достижение конкретного результата, но и проведение анализа вариантов решения проблемы с учетом альтернативных затрат, чтобы выбрать наиболее предпочтительный. Тем самым на смену затратного характера политики государства всеобщего благосостояния приходит концепция нового государственного менеджмента, в основе которой лежат рыночные модели регулирования.

Данный подход ведет к тому, что представители органов публичной власти превращаются в особый класс государственных и муниципальных менеджеров. Основная задача которых состоит в мобилизации свободных ресурсов местного бюджета и привлечении частных инвестиций [7] в целях достижения общественного результата превосходящего тот, который мог быть получен при использовании только скромных местных доходов. Тем самым контроль, осуществляемый сверху вниз, сменяется пристальным вниманием к результатам, идущим снизу вверх. Наличие демократического контроля гарантирует, что управленческий выбор в отношении создания общественных благ опирается на расширенное согласие местных жителей [1]. Иначе говоря, государственные и муниципальные менеджеры постоянно стремятся наиболее полно учитывать предпочтения граждан и быть подотчетными им. Такой подход, на наш взгляд, в большей мере нацелен на создание разнообразных общественных благ, поощрение инноваций, привлечение инвестиций и рост качества жизни населения. Основная задача в рамках данного подхода трансформируется из поиска ответа на вопрос «что делать» в вопрос, как это сделать наилучшим образом.

Следует отметить, что за несколько последних лет в рамках концепции нового государственного менеджмента были разработаны две основные модели.

В первой модели сделан упор на том, чтобы менеджеры осуществляли реальное управление. В Новой Зеландии эта цель достигается в результате использования теории неоконтрактуализма, согласно которой государственные менеджеры ограничены рамками формального контракта на предостав-

ление услуг, но обладают свободой маневра при распределении ресурсов и выборе государственных или частных поставщиков. Малайзия пытается достичь подобного результата, используя хартии клиентов, которые оценивают государственных менеджеров по результатам достижения определенных стандартов услуг [2].

Вторая модель создает стимулы для мотивации менеджеров к управлению. В ней используется подход из теории нового менеджизма, применяемый в Австралии и США, согласно которому функционирование управления в сфере предоставления услуг и общественных благ должно находиться под мониторингом, но формальные контракты с менеджерами не заключаются, а подотчетность осуществляется в рамках неформальных соглашений. В Китае и Великобритании для создания подотчетности на основе показателей работы используются модели автономных агентств. Канада использует альтернативную структуру обеспечения услугами: государственные менеджеры поощряются за оказание содействия и помощи сетям поставщиков услуг и за использование бенчмаркинга для наиболее эффективного использования общественных денег [2].

#### **Критерии оценки качественного управления на муниципальном уровне в рамках концепции нового государственного менеджмента**

В рамках концепции нового государственного менеджмента главными критериями качественного управления на государственном и муниципальном уровнях становятся эффективность и результативность. Причем результативность отражает процент реально достигнутых целей от запланированных, а эффективность – соотношение полученных социальных и экономических эффектов к затраченным ресурсам. Однако, на наш взгляд, для оценки качества управления на муниципальном уровне необходимо использовать еще один критерий – адаптивность, который характеризует степень взаимодополнения или взаимоисключения принимаемых управленческих решений. Иначе говоря, вероятность достижения синергетического эффекта от принимаемых органами местного самоуправления решений. К сожалению, в практической деятельности этот показатель зачастую не учитывается. Однако, на наш взгляд, игнорировать его нельзя, так как рост данного показателя связан с нерациональным распределением полномочий между уровнями власти, ростом бюрократизации управления. В связи с этим первые два критерия – эффективность и результативность – нами определяются как основные, а третий – адаптивность – как дополнительный.

Оценка качества управления на местном уровне не будет достоверной, если не будут проводиться сравнения полученных значений с аналогичными показателями предыдущего периода. В связи с этим необходимо учитывать приростные показатели эффективности, результативности и адаптивности, которые могут быть рассчитаны по следующим формулам:

$$\Delta R = (R - R_b) / R_b \quad (1); \quad \Delta E = (E - E_b) / E_b \quad (2); \quad \Delta A = (A - A_b) / A_b \quad (3)$$

где  $R_b$ ,  $E_b$ ,  $A_b$  – показатели результативности, эффективности и адаптивности, отражающие исходную ситуацию до полной реализации цели;  $R$ ,  $E$ ,  $A$  – фактические показатели результативности, эффективности и адаптивности, полученные в ходе реализации цели (в полном объеме или частично) за исследуемый период времени.

Показатели могут быть сведены в единый интегральный показатель:

$$\Delta I = K_1 * \Delta R + K_2 * \Delta E + K_3 * \Delta A, \quad (4)$$

где  $\Delta I$  – интегральный показатель (индекс) результативности, эффективности и адаптивности стратегической цели или программы;  $K_1$ ,  $K_2$ ,  $K_3$ , – корреляционные коэффициенты, отражающие весовое значение каждого показателя в структуре интегрального показателя (индекса).

Таким образом, предложенный интегральный показатель роста эффективности, результативности и адаптивности позволит повысить качество муниципального управления и более четко определить частные индикаторы для оценки эффективности, результативности и адаптивности управления.

### **Необходимость замены традиционного управления на антикризисное в рамках концепции нового государственного менеджмента**

Более широкое использование в области государственного и муниципального управления концепции нового государственного менеджмента будет способствовать замене традиционного управления на антикризисное, т.е. упреждающее разрушение социально-экономической системы, поскольку именно здесь происходит практическая реализация решений федеральных органов власти, касающихся создания благоприятных условий жизни граждан и удовлетворения их потребностей. И от того, насколько эффективно будет организовано управление на местном уровне, будет зависеть устойчивость функционирования государства в целом и доверие населения к публичной власти. Это связано с тем, что органы местного самоуправления так же как организации и частные лица могут столкнуться с проблемой исполнения возложенных на них обязательств. Нередко причиной этого являются неблагоприятные изменения политической и социально-экономической ситуации внутри страны и за ее пределами, или непрофессионализм и злоупотребление должностными полномочиями представителей органов местной власти.

Наибольшее распространение и развитие теория антикризисного управления получила на микроуровне – применительно к анализу деятельности отдельного предприятия, причем в двух аспектах: экономическом – в виде системы мер финансового оздоровления предприятия; и правовом – в виде специфического арбитражного процесса по делу о банкротстве неплатежеспособного предприятия.

В российской экономической практике термин «антикризисное управление» применительно к хозяйствующим субъектам стал использоваться в

период кардинальных рыночных реформ 1990-х гг. и прочно вошел в деловой оборот в связи с введением в действие Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». За короткий промежуток времени в российской науке была создана довольно стройная теория антикризисного управления предприятием, дополненная пакетом нормативных актов и методических разработок в области оценки финансового состояния предприятия. Конечно, еще осталось немало вопросов, которые требуют дальнейшего развития, но главное состоит в том, что существующие механизмы дают возможность организации диагностировать свое финансовое состояние, в случае необходимости восстановить финансовую устойчивость, а контрагентам – защитить свои интересы.

Определенный вакуум остается в области антикризисного регулирования на мезоуровне – уровне субъектов Федерации и муниципальных образований. Отчасти это объясняется тем, что до сих пор сохраняется иерархично-директивный способ управления, основанный на принципе централизации власти. Внедрение менеджеральных методов в процесс государственного и муниципального управления требует более широкого использования принципов децентрализации и децентрации. Тем самым на смену иерархично-директивному способу управления приходит конкуренто-координационный, согласно которому каждый уровень социально-экономической системы рассматривается как самостоятельный центр ответственности в системе демократического управления, наделенный определенными полномочиями и располагающий ресурсами, достаточными для их реализации.

Однако необходимо отметить, что антикризисное управление на муниципальном уровне приобретает специфические черты. Так, в отличие от хозяйствующих субъектов, в период кризиса на муниципальном уровне при разработке и реализации системы антикризисного управления не должна корректироваться миссия реализации публичного управления, в качестве которой выступает обеспечение населения общественными услугами локального характера, гарантируемыми Конституцией РФ. Корректировка возможна только в отношении стратегических приоритетов, которые определяют возможные направления позитивных преобразований, имеющие первоочередное значение для развития муниципального образования. Органам местного самоуправления необходимо сосредоточиться на краткосрочных намерениях, позволяющих сохранить ключевые позиции, реализовать возложенные полномочия и обеспечить быстрый социально-экономический эффект. Тем самым сохранив доверие населения к институту местного самоуправления.

### **Заключение**

Подводя итог, отметим, что модернизация системы управления на муниципальном уровне будет способствовать: в теоретическом аспекте – более полному изучению характера, тенденций и практики управления на муниципальном уровне, а в практическом – разработке стратегии и тактики

качественного управления, применение которых поможет обеспечить финансовую устойчивость муниципальному образованию, а также повысить уровень и качество жизни населения на подведомственной территории.

#### Список источников

1. Goss S. *Making Local Governance Work*. New York, Palgrave, 2001
2. Shah A. A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers. *Policy Research Working Paper*. Доступно: <http://ssrn.com>.
3. Баранская М.Ф., Буракова И.С., Попова Т.В., Капылова Т.С., Сердюкова О.И. Системный анализ в управлении устойчивым региональным развитием // *Фундаментальные исследования*, 2015, no. 8-3, с. 543-548.
4. Классики теории государственного управления: американская школа / под ред. Шефритца Дж., Хайда А. Москва, Изд-во МГУ, 2003. 800 с.
5. Морозова Н.И. Межбюджетные отношения как инструмент государственного регулирования качества жизни населения // *Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса*, 2012, no. 1, с. 50-54.
6. Морозова Н.И. Межбюджетные отношения как инструмент государственного регулирования развития территории // *Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса*, 2010, no. 1, с. 20-22.
7. Морозова Н.И. Перспективы участия частного сектора в решении социально-экономических задач на государственном и муниципальном уровнях // *Современная экономика: проблемы и решения*, 2013, no. 9 (45), с. 21-29.
8. Нестерова Н.Н. Современный взгляд на методы и подходы к управлению региональным развитием // *Вестник Тульского филиала финуниверситета*, 2015, no. 1, с. 162-163.
9. Разгулина Е.Д. О взаимодействии органов власти и бизнес-структур в управлении региональным развитием // *Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством*, 2015, no. 2 (24), с. 47-56.
10. Синкина А.А. К вопросу об управлении региональными финансами. // *Актуальные вопросы экономических наук*, 2015, no. 44, с. 127-131.
11. Чернов С.А., Дайкер А.О. Управление региональным экономическим развитием и особенностями транзитивных типов региональной экономики // *Социальные науки*, 2015, т. 1, no. 1-1 (4), с. 23-32.
12. Шабалина Е.И. Применение функционально-объектного моделирования в стратегическом управлении развитием систем интегрированного регионального взаимодействия // *Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса*, 2015, no. 1 (30), с. 143-147.
13. Широков С.С., Какатунова Т.В., Халин В.Г. Инновации в антикризисном управлении на региональном уровне // *Путеводитель предпринимателя*, 2015, no. 28, с. 311-319.

---

# DIRECTIONS OF INCREASE OF EFFICIENCY AND PRODUCTIVITY OF MANAGEMENT AT THE MUNICIPAL LEVEL IN MODERN CONDITIONS<sup>1</sup>

---

**Kurchenkov Vladimir Viktorovich**, Dr. Sc. (Econ.), Prof.

**Morozova Natalia Ivanovna**, Dr. Sc. (Econ.), Assoc. Prof.

Volgograd State University, University av, 100, Volgograd, Russia, 400062;

e-mail: kurchenkov@mail.ru

*Purpose:* analysis of directions of efficiency increase and productivity of management at a municipal level in modern conditions. *Discussion:* for increase of efficiency and productivity of management at a municipal level it is necessary to introduce market methods of regulation in managerial process, bodies of public authority should turn to a special class of municipal managers and to avoid a possibility not performance of the obligations by municipalities. It is necessary to replace traditional management to anti-recessionary. *Results:* we presented some prospects of use of the theory of new state management at a municipal level.

**Keywords:** analysis, methods, regulation, balanced development, region.

## Reference

1. Goss S. *Making Local Governance Work*. New York: Palgrave, 2001
2. Shah A. A Framework for Evaluating Alternate Institutional Arrangements for Fiscal Equalization Transfers. *Policy Research Working Paper*. Available at: <http://ssrn.com>.
3. Baranskaia M.F., Burakova I.S., Popova T.V., Kapylova T.S., Serdiukova O.I. Sistemnyi analiz v upravlenii ustoichivym regional'nym razvitiem. *Fundamental'nye issledovaniia*, 2015, no. 8-3, pp. 543-548. (In Russ.)
4. Klassiki teorii gosudarstvennogo upravleniia: amerikanskaia shkola, Pod.red. Shefritsa Dzh., Khaida A. Moscow, MGU, 2003. (In Russ.)
5. Morozova N.I. Mezhibudzhetye otnosheniia kak instrument gosudarstvennogo regulirovaniia kachestva zhizni naseleniia. *Biznes. Obrazovanie. Pravo*.
6. Morozova N.I. Mezhibudzhetye otnosheniia kak instrument gosudarstvennogo regulirovaniia razvitiia territorii. *Biznes. Obrazovanie. Pravo. Vestnik Volgogradskogo instituta biznesa*, 2010, no. 1, p. 20-22. (In Russ.)
7. Morozova N.I. Perspektivy uchastiia chastnogo sektora v reshenii sotsial'no-ekonomicheskikh zadach na gosudarstvennom i munitsipal'nom urovniakh. *Modern Economics: Problems and Solutions*, 2013, no. 9 (45), pp. 21-29. (In Russ.)
8. Nesterova N.N. Sovremennyi vzgliad na metody i podkhody k upravleniiu regional'nym razvitiem. *Vestnik Tul'skogo filiala Finuniverseta*, 2015, no. 1, pp. 162-163. (In Russ.)
9. Razgulina E.D. O vzaimodeistvii or-

---

<sup>1</sup> The work has been supported by grant of RFH and the Government of Volgograd region № 15-12-34002

ganov vlasti i biznes-struktur v upravlenii regional'nym razvitiem. *Izvestiia vysshikh uchebnykh zavedenii. Seriya: Ekonomika, finansy i upravlenie proizvodstvom*, 2015, no. 2 (24), pp. 47-56. (In Russ.)

10. Sinkina A.A. K voprosu ob upravlenii regional'nymi finansami. *Aktual'nye voprosy ekonomicheskikh nauk*, 2015, no. 44, pp. 127-131. (In Russ.)

11. Chernov S.A., Daiker A.O. Upravlenie regional'nym ekonomicheskim razvitiem i osobennosti tranzitivnykh tipov regional'noi ekonomiki. *Sotsial'nye nauki*, 2015, vol.

1, no. 1-1 (4), pp. 23-32. (In Russ.)

12. Shabalina E.I. Primenenie funktsional'no-ob'ektnogo modelirovaniia v strategicheskom upravlenii razvitiem sistem integrirovannogo regional'nogo vzaimodeistviia. *Biznes. Obrazovanie. Pravo. Vestnik Volgogradskogo instituta biznesa*, 2015, no. 1 (30), pp. 143-147. (In Russ.)

13. Shirokov S.S., Kakatunova T.V., Khalin V.G. Innovatsii v antikrizisnom upravlenii na regional'nom urovne. *Putevoditel' predprinimatelia*, 2015, no. 28, pp. 311-319. (In Russ.)