

**УДК 338.24**

**ЗАХАРОВА Светлана Германовна** – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономического анализа и управления недвижимостью Нижегородского государственного архитектурно-строительного университета (603950, Россия, г. Нижний Новгород, ул. Ильинская, 65; svetlananimb@mail.ru)

**МАЛЬЦЕВ Александр Николаевич** – кандидат философских наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Нижегородского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы (603950, Россия, г. Нижний Новгород, ул. Пушкина, 8; rfsv@yandex.ru)

## ОЦЕНКА СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ ПО КРИТЕРИЮ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ

**Аннотация.** Совершенствование государственного и муниципального управления в современной России осуществляется в ходе административной реформы, основанной на клиентоориентированном подходе, т.е. на направленности и оценке деятельности органов власти по конечным результатам для граждан и организаций как потребителей публичных услуг. В статье определяется совокупность факторов, характеризующих основные аспекты качества жизни населения муниципального района, проводится оценка их роли на основе социологического опроса населения, формируется факторная модель управления качеством жизни населения.

**Ключевые слова:** административная реформа, клиентоориентированный подход в государственном и муниципальном управлении, оценка качества муниципального управления, качество жизни населения, факторы воздействия на качество жизни, модель оценки качества системы управления муниципальным районом

Недостаточная теоретическая проработанность ряда аспектов административной реформы, таких как оценка эффективности и результативности деятельности органов исполнительной власти в современной России, существенно замедляет процессы необходимых качественных преобразований и не позволяет добиться ожидаемых результатов, предусмотренных целевыми установками намеченных изменений.

На муниципальном уровне основой для оценки результатов деятельности органов местного самоуправления следует считать позитивное изменение качества жизни населения. Это обусловлено тем, что основной целью местного самоуправления является решение вопросов непосредственной жизнедеятельности населения, т.е. формирование и развитие комфортной среды для жизни, включая оказание качественных социальных услуг (как публичных, так и частных). Невозможно использовать структурные элементы властных функций, такие как административные процедуры и действия, в качестве критериев оценки достижения промежуточных и конечных результатов деятельности органов местного самоуправления, поскольку они могут быть слабо связаны с результатами для населения. Именно существенное изменение качества жизни населения может служить показателем результативности административной реформы на муниципальном уровне.

Понятие «качество жизни населения» в трактовке различных научных школ предусматривает иерархическую систему факторов, критериев и показателей, всесторонне характеризующих уровень экономического развития, материального, медико-экологического и культурно-духовного благосостояния населения [Захарова, Масленников 2013: 136]. Эта взаимосвязанная система подвержена

влиянию факторов внешней среды, включающих инфраструктуру, институциональную среду и инвестиционный климат того или иного территориального сообщества, в частности муниципального района, которые во многом определяют оценку качества жизни с точки зрения его населения (см. рис. 1).

Согласно гуманистической парадигме стратегия развития муниципального района формируется, исходя из желаний и возможностей людей, а также их потребностей в самореализации. В современных условиях изменившихся ценностей население муниципального района нельзя рассматривать как средство достижения цели. Развитие и реализация возможностей (способностей) населения становятся целью развития и бизнеса, и общества в целом. Наличие на входе 3 факторов (обозначенных на рис. 1 слева), влияние которых не может быть оценено прямыми количественными показателями, воздействует на качество жизни населения территории.

Клиентоориентированный подход в государственном и муниципальном управлении – это ориентация на возможно более полное удовлетворение запросов населения (оказание и предоставление качественных государственных и муниципальных услуг при безусловном соблюдении и систематическом повышении стандартов качества публичных услуг) [Мальцев 2014: 41].

Государственные и муниципальные услуги выходят за рамки концепции традиционного понимания, направленной на определенный сегмент потребителей. Современные корпоративные и индивидуальные потребители этих услуг точно знают, что они хотят получить (предмет), какую цену готовы заплатить и как получить (процедура получения требуемой услуги на интересующих их условиях). В рамках новой концепции они перестают быть стандартизированными потребителями публичных товаров и услуг, а являются уникальными клиентами, для которых необходимо разрабатывать особенные предложения, услуги и коммуникации с учетом их индивидуальных потребностей [Котлер 2006: 35–37]. Причем перенос акцента приводит, согласно Ф. Котлеру, к принципиальной реорганизации их менеджмента.

Традиционная организационная схема управления в виде пирамиды с высшим руководителем на вершине, менеджментом посередине, линейными руководителями и потребителями внизу устарела. Время требует кардинального переворота пирамиды, так что наверху оказывается ее основание – потребности населения, которые обслуживаются работниками передней линии, удовлетворяя потребности клиентов, ниже – средний менеджмент, который осуществляет поддержку находящихся на передовой сотрудников, а высший менеджмент обеспечивает стратегическое руководство деятельностью менеджеров среднего звена.

В рамках современной рыночной экономики именно приоритетность индивидуализированных запросов и потребления в первую очередь отличают клиента от массового стандартизированного потребителя. Историческое изменение их роли в экономике приводит к смене парадигмы, ориентирует деятельность рыночных и публично-властных субъектов на индивидуализированных клиентов.

Однако рыночный подход нередко характеризуется низкой удовлетворенностью населения качеством предоставляемых публично-социальных услуг, что происходит в результате стремления к повышению основных показателей экономической эффективности деятельности (снижение относительных затрат) за счет качества оказываемых услуг.

Нерыночная суть деятельности органов власти проявляется в гарантиях качества публичных услуг посредством разработки и нормативно-правового закрепления стандартов их качества, полной открытости для населения, юридической и экономической ответственности за их соблюдение. Поэтому в практической деятельности по оказанию государственных и муниципальных услуг необходимо

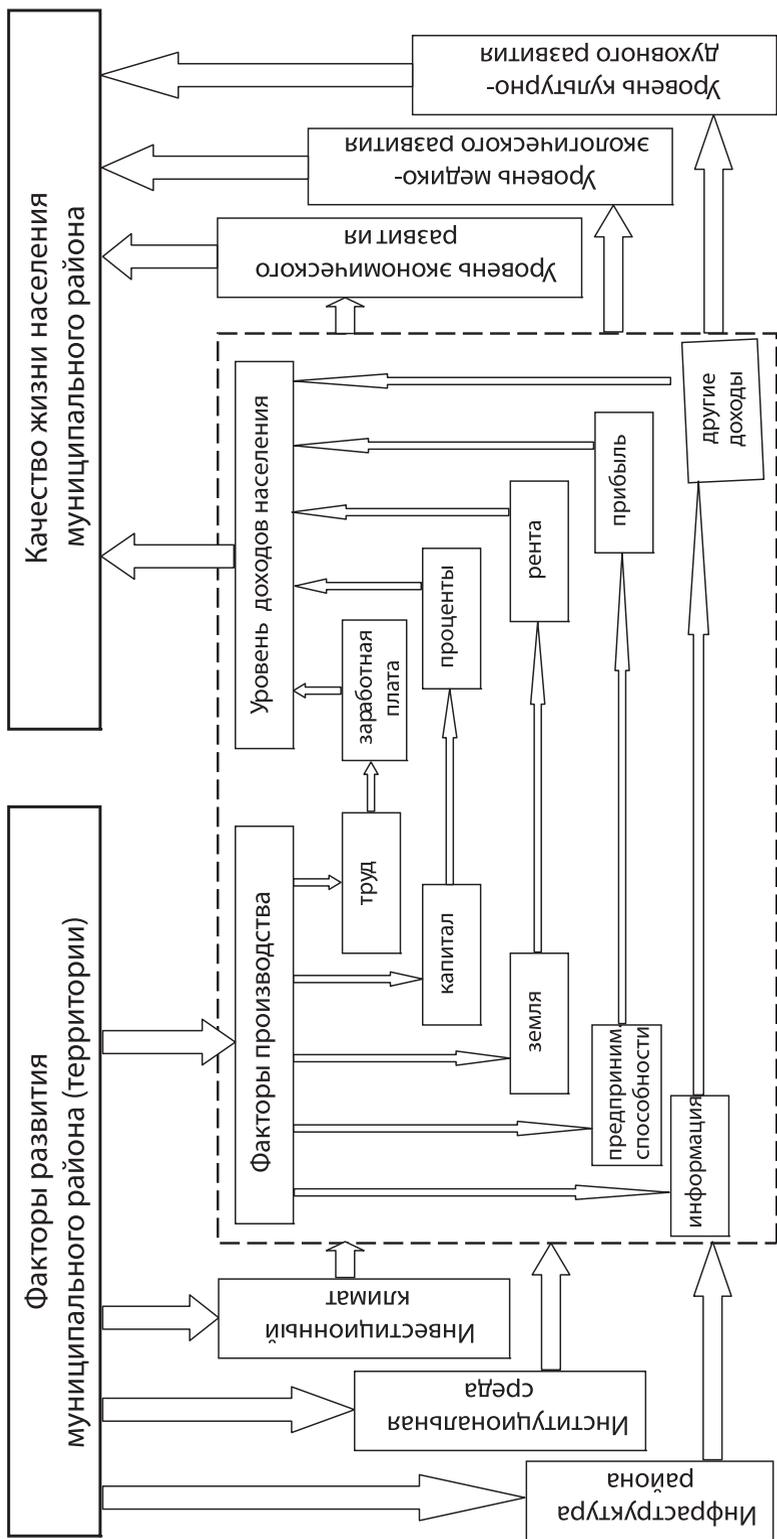


Рисунок 1. Факторная модель управления качеством жизни населения

использовать технологии и принципы всеобщего менеджмента качества. Вместе с тем организационно-правовые и организационно-экономические механизмы осуществления исполнительной власти включают в современных государствах использование рыночных принципов и механизмов управления, которые направлены на экономию и оптимизацию государственных и муниципальных затрат в общественном секторе экономики.

Таким образом, клиентоориентированный подход к государственному и муниципальному управлению в его некоммерческой форме, базирующийся на принципах рациональности, эффективности, открытости и подконтрольности обществу всех органов власти, их сервисности, ориентации на конкретные полезные результаты для гражданского общества, является основой социально-экономических преобразований [Мальцев 2014: 53]. А главными задачами административной реформы в Российской Федерации является повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

В рамках исследования качества жизни населения городских и сельских муниципальных районов Нижегородской области в 2014 г. был проведен следующий опрос жителей. Респондентам предлагалось оценить по 5-балльной шкале влияние отдельных групп показателей на общий уровень качества жизни, а также указать уровень своей удовлетворенности состоянием каждой отдельной сферы жизнедеятельности.

При этом каждая из четырех обобщенных групп показателей включала в себя по 5 показателей более конкретного характера. Общее значение по группе высчитывалось как среднее арифметическое, исходя из предположения, что значимость всех показателей внутри группы равноценна. Для более глубокой дифференциации исследования данные, полученные при опросе населения муниципальных районов сельского и городского типа, были разделены. Результаты опроса сведены в табл. 1.

Таблица 1

**Показатели качества жизни населения в муниципальных районах сельского и городского типа (по 5-балльной шкале)**

Показатели, характеризующие качество жизни населения	Влияние фактора на качество жизни населения		Оценка качества жизни населением муниципальных районов по перечисленным факторам	
	сельские	городские	сельские	городские
Общеэкономические показатели	3,26	3,316	2,88	2,936
Показатели материального благосостояния	3,21	3,442	2,93	2,99
Медико-экологические показатели	3,21	3,21	2,95	2,918
Показатели духовного благосостояния	2,98	3,244	2,86	2,904

В качестве признанного метода не только оценки, но и выявления проблем в системе управления экономической системой можно рассматривать модель всеобщего менеджмента качества. Проведенный авторами сравнительный анализ методик оценки деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов показал, что все они основаны на оценке количественных показателей результатов деятельности и их совокупностей. Но они не позволяют определить влияние управляющих воздействий на состояние района, причины

возникших проблем, а главное — не позволяют определить направляющее воздействие для получения лучших результатов деятельности по повышению качества жизни населения.

В ходе исследования процессов оказания социальных услуг на основе моделей всеобщего менеджмента качества разработана модель оценки качества системы управления муниципальным районом в условиях государственно-частного партнерства. При этом под моделью системы менеджмента качества понимаются система принципов, методов, показателей и требований к различным аспектам и процессам деятельности района, критериев, которые в совокупности определяют динамику развития этих процессов, а также способы оценки результатов, характеризующих качество жизни населения.

В основу предлагаемой модели положены модель Европейского фонда по менеджменту качества (*EFQM*), и модель премии Правительства РФ в области качества. В настоящее время модель делового совершенства *EFQM* представляет собой добровольно применяемую схему оценки достигнутых результатов в продвижении к совершенству системы управления. При этом модель может использоваться в 3 связанных по возрастанию аспектах:

- 1) как инструмент анализа при мониторинге состояния управления муниципальным районом на базе оценки управленческой деятельности;
- 2) инструмент при разработке стратегических решений;
- 3) инструмент в процессе социально-экономического планирования.

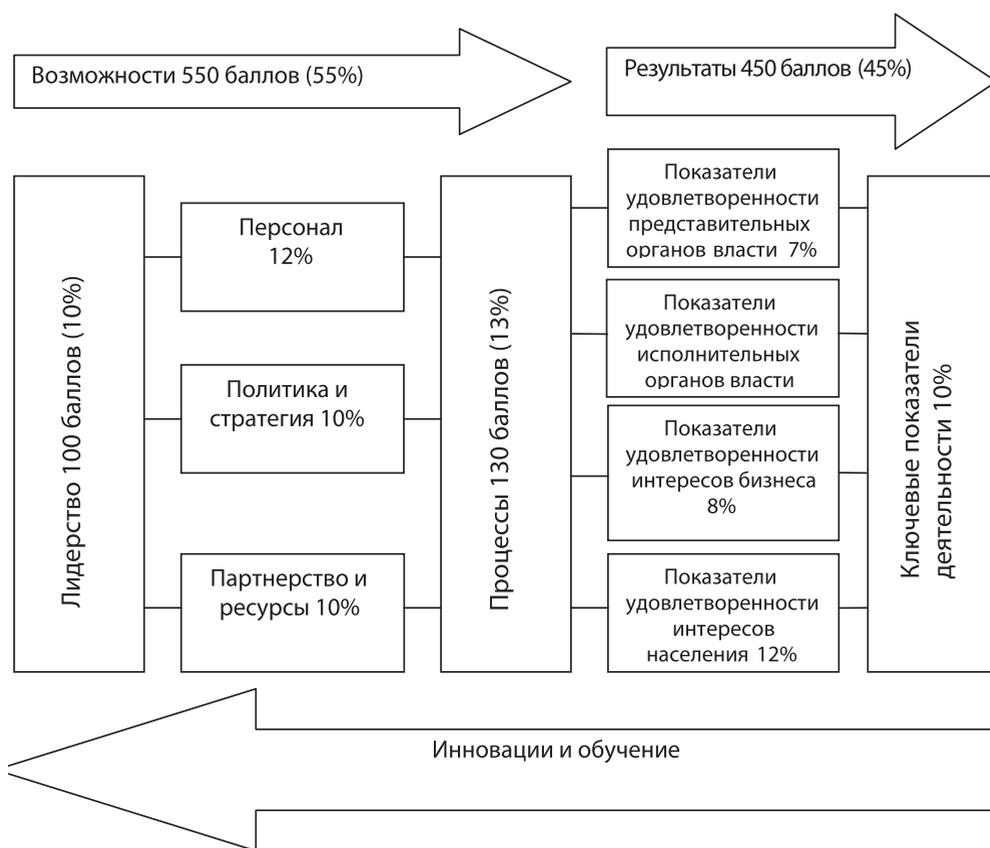


Рисунок 2. Модель оценки качества управления муниципальным районом

Оценка качества управления муниципальным районом может производиться по нескольким направлениям, представленным на рис. 2.

Уровень качества управления оценивается деловыми показателями, а также полнотой удовлетворенности потребителей, собственных сотрудников и общества в целом. Достигается же он за счет организации управления, основанной на выработанных стратегиях и политике, посредством соответствующего использования персонала, партнеров, ресурсов и процессов. Стрелки на схеме подчеркивают динамичность модели, в которой инновации и обучение способствуют повышению возможностей развития района, что в свою очередь ведет к положительной динамике результатов. Для краткости используются термины «возможности» и «результаты», которыми обозначены две основные категории модели.

Использование модели позволяет действовать рационально — с наличием ясного понимания, определения четких и развитых процессов, фокусирования на потребностях заинтересованных сторон; интегрированно — с поддержкой политики и стратегии, а также с учетом существенных связей с другими подходами. Исследование также показало, что рейтинговая оценка по группам критериев «возможности» «организационные процессы», «результаты», «инновации и обучение» отличается у населения муниципальные районов с преобладанием городского либо сельского населения (см. рис. 3).

Процесс всестороннего, систематического и регулярного обзора внутренних процессов и достигнутых результатов, согласно предлагаемой модели оценки качества системы управления муниципальным районом, позволяет четко определить проблемные области, в которых могут быть произведены улучшения для достижения высоких результатов качества жизни населения и разработки планов организованных действий по совершенствованию. Данная модель может применяться в совокупности всех ее элементов или выборочно, позволяет проводить сравнительный анализ элементов, устанавливает четкие связи между усилиями и результатами деятельности, а также выделяет приоритеты будущей деятельности по улучшению и создает прочную основу для решений стратегического характера.

Разумеется, представленная модель не исчерпывает всего комплекса факто-

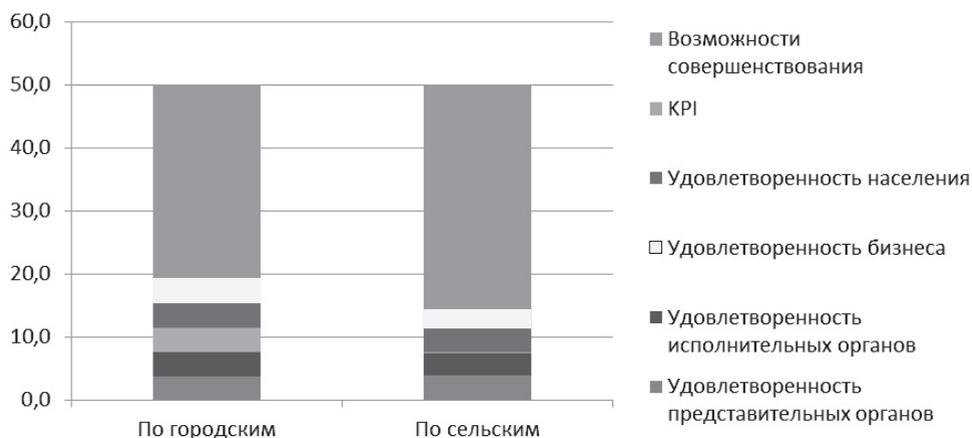


Рисунок 3. Результаты сравнительной оценки качества систем управления муниципальных районов

ров, влияющих на качество жизни населения, а лишь дает возможность оценить вклад муниципальных органов власти.

### Список литературы

Захарова С.Г., Масленников Н.А. 2013. Закономерности изменения качества жизни населения как индикатор институциональных преобразований в России. – *Экономика и менеджмент систем управления*. № 2.1. С. 134-143.

Котлер Ф. 2006. *Маркетинг. Менеджмент*: экспресс-курс. 2-е изд. СПб: Питер. 464 с.

Мальцев А.Н. 2014. *Клиентоориентированный подход в государственном и муниципальном управлении*. Н. Новгород: Изд-во НИУРАНХиГС. 326 с.

ZAKHAROVA Svetlana Germanovna, *Cand.Sci.(Econ.)*, Associate Professor of the Chair of Economic Analysis and Real Estate Management, Nizhny Novgorod State University of Architecture and Civil Engineering (65 Ilyinskaya St, Nizhny Novgorod, Russia, 603950; svetlana-nimb@mail.ru)

MALTSEV Aleksandr Nikolaeovich, *Cand.Sci.(Philos.)*, Professor of the Chair of Public and Municipal Administration, Nizhny Novgorod Institute of Management – the branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (8 Pushkina St, Nizhny Novgorod, Russia, 603950; rfsv@yandex.ru)

## ASSESSMENT OF MUNICIPAL AREAS MANAGEMENT SYSTEM ACCORDING TO CRITERION OF LIFE QUALITY

**Abstract.** *The administrative reform in the Russian Federation is based on the introduction of customer-oriented approach to the activities of executive authorities. The article considers the problem of estimating management system of municipal areas taking into account factors, influencing changes in the life quality of population. The proposed factor model of the population's life quality management in municipal areas uses the model of the European Foundation for Quality Management and the model awarded by the Russian Federation Government. The author shows the results of the study of the population life quality in the urban and rural type municipal districts in the Nizhny Novgorod region, 2014.*

**Keywords:** *administrative reform, client-centered approach in state and municipal management, assessment of municipal management quality, life quality of population, impact on life quality, model for assessing quality of municipal district management system*

---