

ЭКОНОМИКА

УДК 332.146.2

*Т.Т. Авдеева, Т.А. Решетняк***КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ НАПРАВЛЕННОСТИ И ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Рассмотрены концептуальные подходы к определению направленности и оценке качества территориального управления как категории в системе взаимодействия публичной власти, бизнеса и населения. Предложена оценка не текущих результатов работы органов власти, а степени удовлетворенности потребителей качеством и доступностью государственных и муниципальных услуг. Обоснована необходимость разработки эффективных организационных схем и оптимизации механизмов осуществления функций органов исполнительной власти местного самоуправления для реализации целей административной реформы.

Ключевые слова: муниципальная реформа; оценка качества; местное самоуправление; качество государственного и муниципального управления.

Актуальность проблемы оценки качества управления применительно к сфере государственного и муниципального менеджмента в России вызвана преобразованиями в политической, социальной и экономической сферах в ходе рыночных реформ. В процессе реформирования происходит постепенное переосмысление роли, целей, задач и принципов государственного и муниципального управления в социально-экономическом развитии страны. Это, в свою очередь, объясняется тем, что в условиях рыночной экономики формируется трехсекторная модель (частный, общественный и сектор некоммерческих организаций), в которой меняется характер отношений между участниками процесса развития – иерархические связи уступают место взаимодействию представителей различных секторов как равноправных партнеров. Публичная власть при этом выступает не только как институт управления, осуществляющий регулирование экономических и социальных процессов с помощью административных (надзор, контроль и т.д.) и рыночных (налогообложение, кредитование и т.д.) методов, но также как субъект экономической деятельности в сфере общественного сектора. Соответственно возникают новые требования к содержанию и качеству управленческой деятельности.

Отраслевое управление уступает место комплексному управлению территориями. Вместе с тем недостаток опыта управления в новой исторической ситуации, малочисленность современно мыслящих кадров управленцев, рудименты старой социально-экономической системы, дефицит ресурсной базы и другие объективные факторы создают предпосылки возникновения острых социальных проблем. Такая ситуация находит свое негативное проявление прежде всего на уровне местных сообществ, особенно сельских. На встрече с главами сельских поселений Президент РФ В.В. Путин особо выделил проблему их жизнеспособности: «Сельские поселения и муниципальные районы практически полностью зависят от помощи вышестоящих бюджетов. Собственные доходы более чем половины таких муниципальных образований не превышают 30% в структуре их бюджета. Цифра у нас есть соответствующая: у 8 009 из 18 954 сельских поселений собственные доходы составляют от 10 до 30% доходной части

бюджета, у 3 150 – менее 10%... Получается, на бумаге самоуправление на селе есть, а доходов, стимулов к развитию территорий подчас нет» [1]. Особо остро эта проблема стоит в густонаселенных районах Юга России, где количество сельских поселений исчисляется сотнями. В большинстве современных исследований проблемы качества государственного и муниципального управления, особенно на уровне локальных территориальных систем, т.е. на уровне муниципальных образований исследуются лишь с позиций поуровневого разграничения полномочий между государственным, региональным и уровнем местного самоуправления. Действительно, это одна из серьезных проблем, которая стала причиной проведения в начале 2000-х гг. административной реформы, которая продолжается до сегодняшнего дня.

Причины, вызвавшие необходимость проведения административной реформы, следующие:

– дублирование функций (вертикальное, горизонтальное) между органами исполнительной власти и, следовательно, значительные нерациональные расходы. По данным Всероссийского мониторинга внедрения административных регламентов, избыточность государственных функций, включая их дублирование, составляла 10%, административные регламенты охватывают лишь около трети функций (полномочий) федеральных и 25,5% – региональных органов власти. Накопленный массив регламентов в значительной части требует доработки и актуализации; так, преимущественно 68,3% регламентов лишь систематизировали нормативное правовое регулирование без оптимизации исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, а 4,9% – ухудшили административные процессы и процедуры. Статистика свидетельствует о необходимости внесения изменений в 47,47% действующих редакций административных регламентов [2];

– отсутствие оценок качества предоставления общественных благ и услуг, а также низкий уровень удовлетворенности граждан и организаций. Отношение к местному самоуправлению самих граждан России характеризуют данные социологических опросов. Прежде всего следует отметить общую потерю доверия

населения к органам местной власти: в 2009 г. 56,2% населения не доверяли органам местного самоуправления или были индифферентны к ним [3], а 37% населения совершенно не доверяли представителям местной власти. В 2001 г. 54% населения считали, что власть должна быть поставлена под контроль общества, а в 2011 г. – уже 60%. В то же время 64% полагают, что власть должна заботиться о людях, а 81% – что российское общество не контролирует действия властей. Из числа опрошенных в 2011 г. 61% считает, что за последние 12 лет состояние системы образования, здравоохранения, транспортного и жилищно-коммунального хозяйства ухудшилось, 21% – что осталось без изменений, 57% опрошенных не удовлетворены системой здравоохранения в целом, а 37% отмечают, что система образования и качество предоставления медицинских услуг ухудшилось; 56% респондентов не удовлетворены работой милиции в своем городе / районе [4];

– высокие затраты денежных средств и времени получателями государственных и муниципальных услуг, поскольку формы, методы и инструменты взаимодействия органов исполнительной власти с получателями услуг не предполагали использование современных информационно-коммуникационных технологий, что препятствовало повышению эффективности государственного и муниципального управления;

– низкое участие акторов муниципального управления (органы исполнительной и представительной власти и местное сообщество) в процессах самоуправления по причине излишней концентрации и централизации ресурсов и власти на государственном уровне (уровень РФ и субъектов РФ), что не позволяло в полной мере обеспечить права и свободы граждан.

Таким образом, результаты всероссийского мониторинга и социологических опросов подтверждают сохраняющуюся актуальность проблемы обеспечения качества государственного и муниципального управления особенно на местном уровне, разработки механизма и организационных схем его обеспечения.

В связи с этим возникает особый интерес к изучению современных подходов к проблеме качества государственного и муниципального управления в странах, где в условиях рыночной экономики достигнуты достаточно высокий уровень благосостояния и высокое качество жизни населения. Это поможет понять, на основе каких теоретических концепций в целом ряде стран были осуществлены административные реформы, позволившие обеспечить новое качество государственного и муниципального управления и решить двудеятельную задачу совершенствования механизмов конкурентного рынка и достижения экономического и социального благополучия граждан.

Источники разработки современных концепций качества государственного и муниципального управления лежат в экономических исследованиях, а также в исследованиях в области публичного управления и в области менеджмента качества.

Среди экономических исследований следует выделить теории благосостояния, изучающие проблемы производства общественных благ и способов их предоставления. Здесь можно выделить два принципиальных

подхода. Согласно первому общественное благо характеризуется неким показателем или целевой функцией, которая подлежит оптимизации. Согласно второму – это состояние, в некотором смысле наилучшее, с точки зрения индивидов. В качестве основной цели государственного управления определяется достижение «наибольшего счастья наибольшему числу людей». Именно на основе теории благосостояния базировались теория и практика государственного управления в ряде европейских стран в послевоенный период.

Один из известных разработчиков этой теории В. Парето считал, что повышение благосостояния может достигаться за счет совершенствования механизма конкурентного рынка, когда первостепенное внимание уделяется максимизации индивидуального благосостояния каждого человека. Индивидуальное благосостояние служит основой общего благосостояния и позволяет достичь оптимума по В. Парето [5].

Другой представитель этого направления А. Пигу считал, что достижение общественного благосостояния необходимо оценивать с позиции всего общества, а не индивида, и важным является вопрос относительно принципов распределения общественного благосостояния. А. Пигу доказал, что система прогрессивного налогообложения и дотаций способствует росту общего благосостояния. Кроме того, государство должно заниматься решением ряда вопросов по разрешению конфликтов внутри общественного интереса, а именно, между выгодой текущего момента и интересами будущих поколений [6].

Дж.М. Кейнс основное внимание уделял регулирующей роли государства в экономике. В дальнейшем стали развиваться идеи социального контроля и регулируемого развития, начала формироваться концепция «государства благосостояния» (Л. Эрхард), когда одной из важнейших функций государства стало вмешательство в социальную и экономическую жизнь для обеспечения полной занятости, высокого уровня доходов и стабильных цен, а также программ социальной поддержки непривилегированных слоев общества. Именно в соответствии с теорией Дж.М. Кейнса ответственность государства распространяется до ответственности общества за благосостояние граждан, и целью деятельности государства становится предоставление всем членам общества юридических, политических и социальных прав путем справедливого распределения доходов [7].

В условиях рыночной системы в 50-е гг. XX в. в ФРГ теория социальной рыночной экономики Л. Эрхарда была реализована посредством ряда экономических мер, направленных на повышение покупательной способности населения. Основным принципом государственного управления стало: «чем выше жизненный уровень населения, тем лучше условия для развития экономики». При этом важно подчеркнуть, что данная задача достигается только рыночными мерами государственного регулирования (пошлины, налоги, кредитная политика и т.д.). Социальная рыночная экономика ФРГ впервые рассматривала рабочих как важных участников процесса управления предприятием [8].

Концепция «государства благосостояния» получила распространение во многих развитых странах. При

этом общественное благосостояние правомерно отождествлялось с максимизацией благосостояния предельно большого числа индивидов. Роль государства заключалась в установлении контроля над бизнесом, в создании эффективной системы налогообложения, гарантированных доходов и т.д. Однако в дальнейшем стали накапливаться экономические и социальные проблемы (снижение рождаемости, сокращение доли экономически активного населения и рост количества граждан старших возрастов; рост бюджетного дефицита и накопление внутренних и внешних государственных долгов; рост безработицы, в т.ч. среди молодежи, и увеличение доли застойной безработицы). В связи с этим все чаще стала звучать критика затратного характера политики государства всеобщего благосостояния.

Новый этап развития концепции благосостояния связан с разработками таких авторов, как Д. Осборн, Т. Геблер и др., которые во главу угла поставили решение проблемы качества государственного управления. Они сформулировали принципы обновленной системы государственного управления, среди которых главный – «правительство не правит, а предоставляет услуги населению», т.е. оно берет на себя роль производителя общественных благ. Население выступает в роли потребителя, клиента, которому предоставляется право выбора. Само понятие «клиент государственной организации» означает необходимость обеспечить индивидуализированность услуг, повысить их качество, а следовательно, качество управления.

Данная концепция получила название «новый публичный менеджмент» (New public management – далее NPM), ориентированный на эффективность и результативность процесса государственного управления во всех его формах – экономической, социальной, организационной [9]. Цепочка понятий качество – результативность – эффективность стала ведущим принципом административных реформ 80–90-х гг. прошлого века в большинстве развитых стран. Необходимость их проведения в целях модернизации государственного аппарата была вызвана растущим бюджетным дефицитом, сокращением доли активного населения, ростом безработицы и постоянным повышением потребительских ожиданий населения не только относительно общих стандартов жизни, но и относительно стандартов общественных услуг, оказываемых государством.

В теории NPM представлены два направления:

- экономическое: маркетизация, предусматривающая сокращение состава и объема государственных функций, в том числе функций оперативного управления, уменьшение нагрузки на бюджеты всех уровней. Функции по производству и предоставлению общественных благ, которые переданы на реализацию в негосударственный сектор, но являются значимыми, государство должно контролировать, чтобы обеспечить их выполнение по объему и качеству. Проводится разграничение в структуре государственного управления политики регулирования, надзора и производства услуг;

- организационное: деbüroкратизация, предполагающая проведение тотальной ориентации на производительность и качество работ и услуг, а также новые критерии эффективности деятельности системы госу-

дарственного управления, ориентированного на качество услуг и рентабельность.

Используя базовые принципы корпоративного управления, было предложено не столько администрировать и управлять, сколько руководить политическими, экономическими и социальными процессами. Предлагалось сосредоточить внимание на функции контроля за количеством и качеством производства и предоставления общественных благ, которые должны быть переданы в некоммерческий сектор. Ключевым звеном управления стали вопросы производительности, результативности, рентабельности и качества услуг, что в целом позволяло ставить задачу повышения эффективности государственного управления. С точки зрения теории организации были перемещены акценты с вопросов собственно построения организации – государственных институтов – на их взаимодействие с внешней средой, что предопределяет оценку экономии и эффективности государственного управления с позиции и в терминах удовлетворения потребителя общественных благ и услуг.

Теория NPM также разрешает ряд проблем, в том числе противопоставление категорий «администрирование» и «руководство». Руководить, по мнению разработчиков, – это скорее рулить, чем грести. Новый характер публичного управления заключается в том, чтобы не оказывать общественные услуги самим, а умело направлять этот процесс, подключая силы и ресурсы сообщества. Не администрирование является здесь необходимым, а налаживание взаимодействия между государством и обществом по удовлетворению общественных интересов. Руководство понимается как система кооперации общественных, государственных и смешанных структур для обеспечения удовлетворения общественных интересов и решения общественных проблем. Необходимо налаживать сети кооперативных отношений, а не просто администрировать.

Еще одной сложной проблемой является понижение роли управленческого контроля и одновременное развитие усовершенствованной отчетности, мониторинга и механизмов ответственности. При этом к потребителю относятся как к покупателю общественных благ, что предполагает осуществление государственного управления, ориентированного на покупателя. В этом смысле эффективность государственного управления обеспечивает удовлетворение общественных потребностей.

Эти основные положения можно считать концептуально значимыми в содержательной трактовке качества государственного, т.е. публичного, управления. Именно на основе теории NPM были проведены реформы.

Анализируя опыт и полученные результаты административных реформ, проведенных во многих странах (США, Великобритания, Германия, Франция и т.д.) в 80–90-е гг. прошлого века, следует признать, что теория и практика NPM позволила в условиях механизма свободной конкуренции сохранить индивидуальное благосостояние граждан как с точки зрения качества жизни, так и с позиции доступа к общественным услугам и благам. При этом государственное и муниципальное управление стало менее затратным, было нацелено на достижение конкретных количественных и качественно измеримых результатов, обеспечивало

высокий уровень удовлетворенности граждан, получающих общественные услуги и блага. В целом внедрение в практику NPM способствовало повышению эффективности государственного и муниципального управления, ориентированного на качество услуг и их рентабельность.

Наряду с этим еще более актуальным является применение NPM на муниципальном уровне. Лауреат Нобелевской премии в области экономики 2009 г. Э. Остром, получившая ее за исследование экономической организации, особенно в части муниципальной собственности, обосновала необходимость применять более разнообразный набор политических формулировок, чем «жесткие» понятия рынка и государства. Исследуя управление ресурсами общего доступа (common-pool resources) различными коллективными пользователями (как правило в территориальных границах местных сообществ), Э. Остром доказала, что такие ресурсы, как местные дороги, жилищная инфраструктура, системы водоснабжения и т.п., значительно медленнее утрачивают свой потенциал развития и лучше адаптируются к любым изменениям, нежели объекты, принадлежащие государству или отдельным частным лицам. Такая способность населения управлять имеющимися ресурсами через самоорганизацию основана на реальном знании своей ситуации и возможности более полного учета местной специфики и на надежных (и зачастую недоступных или дорогих для государственных органов управления) информационных ресурсах.

Э. Остром выявила эффективные механизмы управления благами общего пользования на уровне местных сообществ, когда ни государство, ни рынок не демонстрируют каких-либо значимых успехов. Вместе с тем многие сообщества уже задействовали институты, позволяющие достаточно успешно управлять некоторыми ресурсными системами в долгосрочном периоде и при этом не похожие ни на государственные, ни на рыночные механизмы. Остром доказывает, что управлять общими ресурсами успешно могут те, кто ими пользуется. По ее мнению, будущее мировой экономики – в создании и развитии разного рода малых коллективных сообществ. Именно они являются наиболее эффективными субъектами хозяйствования в современных условиях [10].

Еще одно направление в исследовании проблемы оценки качества управления необходимо выделить среди исследователей сферы бизнеса. К ним можно отнести таких разработчиков, как Э. Деминг, Дж. Джуран, П. Даккер, К. Исикава, Дж. Харрингтон, В. Шухарт и др. Понятие качества объекта с позиций его соответствия требованиям потребителя сложилось именно в условиях рыночной экономики. Для того чтобы судить о качестве, недостаточно только данных о свойствах объекта. Нужно учитывать и условия, в которых продукт будет использован [11]. По мнению Дж. Ван Эттингера 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 ИСО под качеством понимается степень, с которой совокупность собственных характеристик объекта, услуги выполняет требования потребителя [12]. Другой подход состоит в том, что качество определяется степенью расхождения между ожиданиями потребителей и их восприятием продукции. Воспринятое качество услуги определяется как соотношение ожиданий потребителя и восприятия полученной услуги. При таком понимании качества провозглашается, что если вы превзошли ожидания потребителей, то у вас хорошее качество [13]. 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 определяет значение задачи повышения качества [14].

В бизнесе традиционно качество управления рассматривается как степень соответствия субъекта управления установленным требованиям, способность управляющей системы обеспечивать достижение хозяйствующим субъектом установленных собственником целей и целевых параметров (рост рыночной стоимости бизнеса, увеличение доли рынка и т.д.). Удовлетворенность и лояльность потребителя рассматривается лишь как инструмент реализации поставленных целей. В некоммерческом секторе понимание сущности качества управления приобретает ряд особых характеристик, таких как:

- потребителем общественных благ выступает все население территории;
- большая значимость характеристики воспринятого качества;
- практически абсолютная информационная асимметрия;
- ограниченность конкуренции;
- вне рыночный контроль со стороны граждан;
- приоритет удовлетворения потребностей и ожиданий получателей общественных благ и др.

Можно предположить, что качество управления на муниципальном уровне должно содержать в себе учет и специфику потребностей местного сообщества. При этом необходимо учитывать, что в управлении территорией в разной степени принимают участие несколько субъектов. Безусловно, основными органами управления территорией являются органы законодательной и исполнительной власти. Но в процессе управления прямо или косвенно принимают участие также граждане и формальные и / или неформальные группы граждан этой территории.

К сожалению, сегодня не сложилось общепринятого понимания категории качества управления территорией, в границах которой проживает местное сообщество. Можно выделить две группы проблем, препятствующих пониманию сущности категории качества управления территорией.

1. Говоря о качестве управления территорией, авторы разделяют или объединяют разные уровни терри-

ториального управления – муниципальное образование, регион, государство:

- качество государственного и муниципального управления;
- качество государственного управления;
- качество муниципального управления;
- менеджмент качества применительно к муниципальному и региональному управлению.

2. В исследованиях ряда авторов не проводится сопоставление таких понятий, как «качество», «результативность», «эффективность». К сожалению, именно в указах Президента «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» от 21.08.2012 г. № 1199 и от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности ОМСУ городских округов и муниципальных районов», а также распоряжении Правительства РФ № 1313-р от 11.09.2008 г. была предпринята попытка оценивать качество управления региональным и муниципальным образованием через понятие эффективности, но фактически показатели скорее оценивают результативность управления. Такой подход к оценке качества территориального управления также присутствует и в работах И.К. Головщинского, А.Г. Гричука и других авторов [15, 16].

В связи с этим существует необходимость уточнить такие ключевые понятия рассматриваемой проблемы качества государственного (муниципального) управления, как «результативность» и «эффективность». Результативность определяется международным стандартом ИСО 9000:2000 как степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов. Поясняется, что результативностью может считаться приведение в исполнение, достижение (степень законченности действия), выполнение, проведение (степень исполнения) команды, обязанности (долга), назначения (цели), обещания. Эффективность, согласно стандарту ИСО 9000:2000, – соотношение достигнутых результатов и использованных ресурсов [12]. Данная точка зрения не противоречит высказываниям общепризнанного специалиста в области качества Питера Друкера, который также указывал на различие этих терминов: результативность (effectiveness) означает «делать правильные вещи» (doing the right things), а эффективность (efficiency) – «делать вещи правильно» (doing things right) [17].

В.Н. Лексин считает, что эти понятия в управлении социально-экономическими системами содержательно отличаются от принятых в экономике. Применительно к деятельности органов исключительной власти он рекомендует трактовку результативности как степени достижения поставленных целей (ожидаемых результатов) деятельности какого-либо органа, выполнения каждой его функции. Здесь не существенны ни затраты на достижение поставленной цели, ни качественная (или содержательная) оценка этой цели, ни социальные, политические или иные последствия; важны сам результат и степень его достижения (полностью, частично, на столько-то процентов, не выполнено). Поэтому количественное и предельно конкретное выражение этого результата становится главным условием оценки результативности.

Под эффективностью этот автор предлагает понимать соотношение ресурсов и результатов управления (финансовых, кадровых, информационных и других) до и после проведенного административного преобразования. Если тот же объем государственных (муниципальных) функций и услуг обеспечивается с использованием меньшего объема указанных ресурсов или те же ресурсы позволяют увеличить (ускорить, сделать более доступным) объем государственных функций и услуг, то можно говорить о бесспорном повышении эффективности государственного и местного управления. Если же взаимозависимости административных ресурсов и результата не столь просты, то для оценки эффективности потребуются проведение специальных расчетов с использованием методов аналогий или сопоставления разнокачественных характеристик результата и затрат [18].

А.Г. Поршневу, профессору Государственного университета управления, эффективность определяет как уровень (степень) результативности в сопоставлении с произведенными затратами. Эффективность менеджмента отражает его результативность в достижении целей управляемого объекта и обеспечении социально-экономического эффекта в сопоставлении с использованными ресурсами и затратами на управление. Экономический смысл эффективности менеджмента – в обеспечении наибольшего экономического эффекта при данных ресурсах (затратах) на управление. Социальный смысл – в обеспечении наибольшего социального эффекта при данных ресурсах (затратах) на управление. По взаимодействию и соизмерению цели и конечного результата воспроизводственного процесса судят о результативности менеджмента как базовом условии эффективности. Эффективным может быть только результативный менеджмент [19].

Отмечая различия эффективности власти в понимании в современной России (и других странах), Э. Маркравт утверждает, что применительно «к местному самоуправлению основным критерием эффективности власти должна являться эффективность решения задач местного самоуправления. Эффективность решения местных (муниципальных) задач определяется в экономическом плане доступностью, качеством и устойчивостью предоставления соответствующих муниципальных услуг, а в политическом – удовлетворенностью либо неудовлетворенностью населения действиями власти и предоставляемыми услугами» [20. С. 5–6].

Согласно подходу представителей Кубанской научной школы местного развития, считающих, что эффективность управления характеризует степень способности и готовности управляющих структур создавать максимально благоприятные условия для достижения качественно нового уровня производства и предоставления локальных общественных благ для удовлетворения потребностей населения, в это понятие включается ряд составляющих. Административная эффективность как способность принимать качественные управленческие решения оценивается степенью соответствия целей и задач ожиданиям населения. Социальная эффективность – способность обеспечивать реализацию принятых решений – оценивается как отношение достигнутых качественных и количественных результатов к потребно-

стям местного сообщества [21. С. 12–13]. По мнению авторов, эффективность и результативность необходимо рассматривать как важнейшие критерии качества государственного и муниципального управления.

Таким образом, в ходе проведения муниципальной, бюджетной и административных реформ в России была решена лишь часть намеченных задач. Как констатировалось во многих последних публикациях, главные цели реформ фактически еще не достигнуты, остаются нерешенными еще много вопросов и проблем [18, 22, 23]. В статье В.В. Путина «Демократия и качество государства» справедливо отмечается необходимость «переходить к стандартам госуслуг нового поколения – основанным не на позиции исполнителя, а на позиции потребителя этих услуг – ...гражданина, который получает справку» [24. С. 2].

В стране существует жесткая централизация власти и ресурсов, сформировавшаяся в России в последние десятилетия. Органы местного самоуправления все более встраиваются в вертикаль государственной власти, являясь, по сути, ее нижним уровнем. Несомненно, развитие местного самоуправления, являющегося проявлением местной демократии, децентрализации власти и развития гражданского общества, в таких условиях находится в определенном противоречии с существующим направлением реформирования публичной власти. И это противоречие проявляется как в государственной политике, так и в повседневной практике муниципального управления.

Для дальнейшего развития различных форм местного самоуправления необходимо устранить противоречия между:

– негосударственным характером деятельности местного самоуправления и фактическим исполнением

органами самоуправления преимущественно государственных социальных и иных обязательств перед гражданами;

– теоретически предполагаемой максимальной близостью муниципальных органов к населению и фактическим отсутствием структур самоуправления на уровне улицы, квартала, микрорайона, т.е. там, где самоуправление может решать свои задачи с наибольшей эффективностью;

– острой необходимостью внедрения современных методов управления городами и другими населенными пунктами и столь же острым дефицитом обученных и подготовленных для этих целей кадров;

– теоретическими представлениями о самоуправлении как о наиболее полном воплощении народовластия и фактическим непубличным характером деятельности муниципальных органов, существующими препятствиями для непосредственного участия граждан в управлении.

Без разрешения этих противоречий в поуровневом разграничении властных полномочий трудно вести речь о применении концепции качества в муниципальном управлении, а тем более достижении основных целей административной реформы на 2011–2013 гг. (утвержденной распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011 г. № 1021-р), основные идеи которой связаны со снижением административных барьеров, повышением качества и доступности государственных и муниципальных услуг на основе применения эффективных организационных схем и оптимизации механизмов осуществления функций органов исполнительной власти местного самоуправления. Принцип обеспечения доступности услуг и признания приоритетной значимости потребителя услуг может остаться очередной декларацией.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Выступление В.В. Путина на II Всероссийский форум сельских поселений 10 июня 2011 года в Саранске* // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/docs/15547/> (дата обращения: 21.09.2012).
2. *Кузьминов Я.И.* Всероссийский мониторинг внедрения административных регламентов: срез качества государственных услуг. М. : ГУ-ВШЭ, 2009. 9 с.
3. *Миронов Н.* Местные сообщества и местная власть: доверие или отчуждение // *Федерализм*. 2009. № 1.
4. *Ежегодный сборник – 2011* // Официальный сайт «Левада-Центр». URL: <http://www.levada.ru> (дата обращения: 21.08.2012).
5. *Pareto V.* On the Economic Phenomenon. *International Economic Papers*. L., 1953. № 3. P. 184.
6. *Pigou A.C.* *The Economics of Welfare*. L., 1920.
7. *Кейнс Дж.М.* *Общая теория занятости, процента и денег*. М., 1978.
8. *Эрхард Л.* *Благосостояние для всех*. М. : Начала-Пресс, 1991. С. 331.
9. *Osborne D., Gaebler T.* *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. N.Y. : A Plume Book, 1992.
10. *Элинор Остром.* *Управляя общим: эволюция институтов коллективных действий*. М. : ИРИСЭН, Мысль, 2010. 448 с.
11. *Гличев А.В. и др.* *Прикладные вопросы квалиметрии*. М. : Изд-во стандартов, 1983.
12. *ГОСТ Р ИСО 9000-2000.* *Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь*. М. : Изд-во стандартов, 2001.
13. *Gronroos C.* *A Service Quality Model and its Marketing Implications* // *European Journal of Marketing*. 1984. Vol. 18, № 4.
14. *Управление качеством : учеб.* / под ред. С.Д. Ильенковой. М. : ЮНИТИ, 1998.
15. *Головицкий К.И.* *Результаты мониторинга качества государственного управления на региональном уровне // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации : материалы 4-й ежегодной Междунар. конф. факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова (24–26 мая 2006 г.)*. М., 2006. С. 363–369.
16. *Гричук А.Г.* *К вопросу об эффективности муниципального управления*. СПб. : Чиновник, 2004. № 3(31).
17. *Друкер П.Ф.* *Управление в обществе будущего*. М. : Вильямс, 2007. 320 с.
18. *Лексин В.Н.* *Качество государственного управления: возможность объективных оценок // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование*. 2009. № 5. С. 100–109.
19. *Поринев А.Г., Разу М.Л., Тихомирова А.В.* *Менеджмент. Теория и практика в России*. 2-е изд., перераб. и доп. М. : ФБК-Пресс, 2003. 528 с.
20. *Маркварт Э.* *Хозяйственная деятельность муниципальных образований*. Пермь : Пермский институт муниципального управления, 2010. 168 с.
21. *Арумова Е.С.* *Организационные схемы и механизмы межмуниципального сотрудничества : автореф. дис. ... канд. экон. наук*. Краснодар, 2012. 27 с.
22. *Путин В.В.* *Регионы должны активнее передавать налоги в местные бюджеты // Муниципальная власть*. 2012. № 3. С. 4–7.
23. *Бабун Р.* *Итоги муниципальной реформы и проблемы развития местного самоуправления в России // Муниципальная власть*. 2011. № 6. С. 61–70.
24. *Путин В.В.* *Демократия и качество государства // Коммерсантъ*. № 20/П (4805). 06.02.2012.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 1 октября 2012 г.