Лыков Виктор Иванович – доцент кафедры социологии организаций ГОУ ВПО «Читинский государственный университет» (г. Чита).
E-mail: nomokonov85@mail.ru

V.I. Lykov

Mechanisms of the efficiency of municipal administrative activity

In this article the questions of efficiency of municipal administrative activity, the conditions necessary for its successful functioning are considered. The author analyzes from the point of view of the complex approach complexity and diversity of mechanisms of administrative activity which define its productivity taking into account the decision of the primary goals of creation of optimum organizational, information, methodical conditions for administrative activity.

Keywords: municipal administrative (management) activity, efficiency, efficiency mechanisms, management levels, methods of an estimation of efficiency of administrative activity, system of municipal management.

Механизмы эффективности муниципальной управленческой деятельности

В статье рассматриваются вопросы эффективности муниципальной управленческой деятельности, условия, необходимые для ее успешного функционирования. Автор анализирует (с точки зрения комплексного подхода) сложность и многоаспектность механизмов управленческой деятельности, которые определяют ее результативность с учетом решения основных задач создания оптимальных организационных, информационных, методических условий для управленческой деятельности.

Ключевые слова: муниципальная управленческая деятельность, эффективность, механизмы эффективности, уровни управления, методы оценки эффективности управленческой деятельности, система муниципального управления.

Проблема эффективности муниципальной управленческой деятельности – одна из самых острых и злободневных не только в России, но и на всем постсоветском пространстве. От правильности её

решения и от того, что из себя будет представлять наша страна, как будет жить в ней народ, как он будет решать свои самые насущные проблемы, во многом зависит будущее России.

Управленческая деятельность – это тип профессиональной деятельности, специфика которого определяется ее основной и наиболее общей задачей – необходимостью соорганизации деятельности других людей в направлении достижения общих целей [4].

Система организации муниципальной управленческой деятельности, направленная на становление и развитие гражданского общества в России как одной из главных задач, подразумевает, прежде всего, формирование единой взаимосвязанной системы управления, обеспечивающей высокий уровень собственного функционирования, отвечающей потребностям всех социальных групп населения. Кроме того, сама система должна обладать необходимой устойчивостью со значительным потенциалом развития и совершенствования, способностью нивелировать различные социальные потрясения.

Мы знаем, что сама система муниципальной управленческой деятельности предполагает свою особую структурно-функциональную организацию, действующую в рамках единой стратегии государственного и местного управления в России. Сейчас во многих муниципальных образованиях идет процесс формирования новых управленческих структур, разрабатываются современные модели и методы муниципального управления, соответствующие муниципальной системе.

Сложность, многоаспектность и взаимозависимость управленческих проблем, определяющих характер практических преобразований в области муниципальной управленческой деятельности, требуют новых идей и подходов, раскрывающих пути повышения ее эффективности. Результаты исследований, проводившихся в рамках исследовательского проекта Независимой научно-аналитической социологической службы Читинского государственного университета в 2008 – 2010 гг. [5], свидетельствуют о том, что в муниципальных системах управления, по мнению самих муниципальных служащих, отсутствует осмысление новой роли и места муниципального управления в общей системе управления, а декларативность различных установок, методов и отсутствие внутренней заинтересованности в их реализации порождают малоэффективные формы управленческой деятельности. Внутреннее строение управляющей системы не соотносится с новыми целями, стоящими перед муниципальной системой в целом, что не обеспечивает реализацию социальной функции управления. Таким образом, имеет место явное противоречие между объективными потребностями в

реализации муниципальной управленческой деятельности на принципиально новых подходах, заключающихся в разработке современных моделей и методов управления, и существующей до сих пор практикой муниципальной управленческой деятельности.

Значительную роль в разработку теоретического решения проблем в области государственного и муниципального управления сыграли работы таких российских социологов и специалистов, как: В. Бойков, Г. Зинченко, Л. Борзунова, А. Новокрещенов, А. Оболонский, В. Лукьяненко, В. Сулемов, И. Ивлев и др. [2].

В то же время, в проанализированной нами литературе и научных исследованиях очень мало работ, в которых в соответствии с существующими потребностями рассматривались бы пути и механизмы повышения эффективности муниципальной управленческой деятельности. В этой связи, возникает потребность выделить противоречие между недостаточной теоретической разработкой данной проблемы и явно назревшей в ней необходимостью в части ее реализации в практике муниципального управления с целью обеспечения повышения его эффективности. Необходимость разрешения противоречий как в теоретическом, так и в практическом планах ведет к необходимости рассмотреть проблему повышения эффективности муниципальной управленческой деятельности.

Управленческая деятельность на муниципальном уровне становится в настоящее время острой, практически и теоретически значимой и требует своего разрешения. Совершенно очевидна необходимость разработки концепции управленческой деятельности в современных условиях, выявление как позитивных, так и негативных её сторон, что дает возможность определить достигнутый уровень и исследовать направления дальнейшего совершенствования.

Американские исследователи Р. Блейк и Д. Мутон предложили рассматривать любую управленческую деятельность в двух «измерениях» – внимание к производству и забота о людях (внимание к человеку). Главная проблема эффективности – это правильное определение целей, выбор приоритетов, учет сроков получения конкретных результатов. Необходимым условием для достижения эффективности является согласованность результатов и целей развития самого российского общества (в соответствии с существующими условиями и ориентация на самого человека) как решающий фактор всех перемен, накопления потенциала развития [1].

А.Г. Гричук рассматривает муниципальную управленческую деятельность как результат управления, точнее, «вмешательства» в ключевые процессы, предполагающий изменение формы, свойств, характера условий, обеспечивающих формирование, наращивание и

реализацию потенциала личности, домашнего хозяйства, бизнеса, отнесенный к затратам на его достижение. Из этого вытекает необходимость различать эффективность «элементов субъекта управления», каждого из органов управления и общую эффективность управленческой деятельности как некую интегральную сумму эффективностей совокупного субъекта управления и совокупного органа управления. Каждая из соответствующих которой, в свою очередь, разлагается на внутреннюю и внешнюю эффективность [3].

Внутренняя эффективность – эффективность работы органов муниципалитетов – заключается в эффективности выработки, принятия, организации исполнения решений, обеспечивающих наращивание, развитие и рациональное использование потенциала личности, домашнего хозяйства, малого бизнеса, их самодостаточность. Оценить данную эффективность можно при помощи двух групп расчетов.

Первая – общая, характерная для многих организаций. К основным коэффициентам относятся оценки: оперативности работы аппарата управления; рациональности управленческой документации; соответствия структуры и численности аппарата управления нормативным требованиям по выполняемым функциям; обеспеченности и, соответственно, использования современных информационных технологий, оргтехники; управляемости; качества выполнения управленческих функций и некоторые другие. Общий показатель состояния уровня организации управления устанавливается с учетом всех указанных показателей и определяется как средневзвешенная величина. Для оценки результативности управленческой деятельности, на наш взгляд, могут применяться различные методы, такие как :

1. Метод шкалы графического рейтинга, основанный на оценке достижения должностным лицом целей, намеченных совместно с руководителем и его подчиненным на конкретный период времени, требующий количественного определения целей и сроков их достижения.

2. Описательный метод, основанный на выставлении соответствующей оценки (например, от 4 до 0) каждой черте характера оцениваемого: количество работы, качество работы, инициативность, сотрудничество, надежность и др.

3. Метод оценки по решающей ситуации, предусматривающий соотнесение достигнутых и недостигнутых целей.

4. Метод шкалы рейтинговых поведенческих установок, основанный на отборе наиболее характерных для данного работника характеристик, соответствующих эффективной и неэффективной работе Оценка соответствует рейтингу – от «отлично» до «неудовлетворительно».

5. Метод шкалы наблюдения за поведением, где оценщиком описываются преимущества и недостатки поведения работника по критериям: количество работы, качество работы, знание работы, личные качества, инициативность и др. с помощью графической шкалы рейтинга, используя заранее составленные стандарты результативности труда.

Данные методы будут эффективны при соблюдении следующих обязательных условий:

1. Установление четких «стандартов» результативности труда для каждой должности и критериев ее оценки.
2. Выработка процедуры проведения оценки результативности труда.
3. Предоставление полной и достоверной информации оценщику о должностном лице.
4. Обсуждение результатов оценки с руководителем, который оценивает, и документирование оценки.

Объективная научная оценка результативности управленческой деятельности позволит выработать механизмы решения проблемы по повышению эффективности муниципальной деятельности, что обеспечит решение двух основных задач:

1) создание и внедрение управленческих механизмов, обеспечивающих повышение эффективности работы муниципальных служащих;

2) создание оптимальных организационных, информационных, методических условий для управленческой деятельности муниципальных служащих.

От решения этих и других задач во многом будет зависеть успешная реализация развития и совершенствования местного самоуправления в нашей стране.

Теперь о второй, внешней эффективности, она конкретная, характерная только для конкретной организации в конкретных условиях внешней среды, поскольку именно она (внешняя среда) диктует требования к правилам и процедурам, коммуникациям и отношениям, определяет взаимосвязи между подразделениями администрации и внутри них, процессы или действия, упорядоченность, согласованность, целевую направленность деятельности, полномочия, ответственность.

Внешняя эффективность или второй аспект – это степень соответствия целей и результатов деятельности органов власти потребностям и интересам населения, уровень удовлетворенности запросов населения в услугах данного рода.

По данным социологических исследований, социальная практика взаимодействия между жителями и органами местной власти отражена в

двух основных аспектах: незначительном количестве обращений населения в соответствующие органы власти и низкой оценке их деятельности в отношении решения проблемы, с которой граждане обращались.

В России создана нормативная база оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Кроме статистических показателей, предлагается измерять и социологические показатели, связанные с удовлетворенностью населения качеством услуг в сфере образования, здравоохранения и культуры. Однако управленческая деятельность не может изучаться и моделироваться без учета тех представлений о ней, которые существуют в сознании населения, их субъективных мнений и оценок. Эти мнения могут выступать как продукты обратной связи в форме механизма контроля населения снизу. Причем, этот механизм, по нашему мнению, будет эффективным тогда, когда он будет сочетаться с механизмом прозрачности управленческой деятельности, который может быть сформирован на основе:

1) свободы и полноты информации о деятельности муниципалитетов;

2) высокой степени доступности к ней всех категорий населения;

3) возможности ее оценки в форме критических суждений, оценок, предложений (к примеру, на сайте муниципалитета);

4) обязательной ответной реакции руководителей муниципальных служб.

В целом, рассматривая проблему выработки подходов к созданию механизмов эффективности муниципальной управленческой деятельности, мы предполагаем, что она не может быть разрешена без внедрения в практику управленческой деятельности автоматизированных информационных систем и современных технологий сбора и анализа информации. Требованиям такого анализа в полной мере отвечает социологический мониторинг как метод познания социальных процессов в их статике и динамике. Будучи действенным инструментом социальной диагностики и прогнозирования функционирующей социальной сферы, он позволяет в заданных пространственных границах и временных интервалах регулярно получать оперативную управленческую информацию.

В принципе, существуют, как известно, три уровня критериев эффективности муниципального управления: а) общая социальная эффективность; б) эффективность организации и функционирования муниципального управления; в) эффективность деятельности конкретных органов и должностных лиц. Показателями общей социальной эффективности муниципального управления конкретного

муниципального образования выступают уровень и качество жизни населения, которые определяются не только формально-статистическим подходом, но и, прежде всего, оценкой самого населения этого качества, ведь целью муниципального управления является обеспечение должного уровня жизни конкретной территориальной общности людей. Если исходить из макросоциологического подхода, то эффективное управление, в целом, возможно при эффективном функционировании не только сильного государства, но и всех гражданских институтов общества. Последние берут на себя регулирование в отдельной сфере деятельности, осуществляют здесь функции управления и организации, получают от государства необходимые ресурсы и права, проводят социальный контроль как во всех сферах полномочий, так и в наиболее компетентной для каждого института [6].

Управленческая деятельность представляет собой сложное социально-психологическое явление с ярко выраженной доминантой воли. Человек, занятый в сфере управленческой деятельности, постоянно совершает мыслительные и волевые операции анализа, оценки, выбора, решения, подчинения и исполнения, команды и контроля. Это создает в коллективах органов местного самоуправления особый социально-психологический микроклимат, активно влияющий на сознание, чувства, жизненные ориентации человека и формирующий определенный тип социального поведения и деятельности.

Постоянное напряжение воли, груз ответственности, дисциплинированность, подчинение собственного "я" исполнению существующих обязанностей – это естественные черты, которые присущи управленческой деятельности. Если этого нет, то формируемые и реализуемые таким органом управляющие воздействия вряд ли могут пользоваться авторитетом среди людей и в какой-то мере влиять на их сознание, поведение и деятельность.

Следует отметить, что управленческая деятельность всегда выступает коллективистской, ибо она осуществляется в коллективе какого-либо муниципального образования и одновременно предполагает взаимодействие с коллективами людей в других органах (по вертикали и по горизонтали), в ней имеет место специализация по определенным предметам, содержанию и видам работ, которая требует кооперации в целях комплексной реализации компетенции государственного органа и в целом функций государственного управления. Формальное построение органа по подразделениям и должностям создает логическую схему для коллективной управленческой деятельности, которая каждый раз с учетом свойств конкретных людей должна быть претворена на практике. Работа без критической самооценки снижает эффективность управленческой деятельности.

Муниципальная управленческая деятельность, как и другие виды социальной деятельности, многогранна по своим проявлениям. Это и люди, и знания, и информация, и технические средства, которые образуют сложное комплексное явление. Только взвешенное, сбалансированное введение в действие всех элементов управленческой деятельности способно придать ей рациональность и эффективность. Тем самым, комплексность можно и нужно относить к важнейшей общей черте управленческой деятельности.

Вместе с тем, несмотря на предопределенность управленческой деятельности свойствами и мотивами, профессиональной подготовкой и жизненной активностью человека, она в муниципальном управлении получает юридическую заданность**.** Это деятельность, которую должностные лица обязаны осуществлять, причем, так и таким образом, как это требуется для реализации компетенции каждого конкретного органа.

В муниципальном управлении это наиболее важные элементы управленческой деятельности, ибо посредством именно них опредмечивается реализация компетенции муниципалитетов. Формы управленческой деятельности представляют собой внешние постоянно фиксируемые проявления практической активности муниципальных органов по формированию и реализации управленческих целей и функций, обеспечению их собственной жизнедеятельности (оперативно-организационных и материально-технических операций).

В последние десятилетия в управленческую деятельность все шире входят методы математического программирования, вероятностно-статистические методы, системный и функциональный анализы; методы теории стратегических игр и статистической теории принятия решений, методы прогнозирования, социального экспериментирования и многие другие.

Формы и методы управленческой деятельности применяются в определенной последовательности, цикличности, диктуемой интересами и целями подготовки, принятия и исполнения управленческих решений, проведения организационных мероприятий.

Полное и умелое использование возможностей стадий управленческой деятельности способствует лучшей реализации целей и функций муниципального управления, а также упорядочению управленческой деятельности. Эффективность муниципальной управленческой деятельности, выявление механизмов, направленных на ее повышение всегда будут являться насущными социально-политическими задачами общества.

Литература и источники:

1. Бухвальд, Е. Проблемы переходного периода муниципальной реформы и пути их решения / Е. Бухвальд // Федерализм. – 2007. – № 3. – С. 95 – 110.

2. Васильев, С. В. Эффективность работы организаций государственного и муниципального управления и их служащих / С. В. Васильев, А. И. Жуковский, К. Цуркер. – Великий Новгород : 2002. – 70 с.

3. Гричук, А. Г. К вопросу об эффективности муниципального управления / А. Г. Гричук // Чиновник. – 2004. – № 3 (31).

4. Зерчанинова, Т. Е. Социальная эффективность управления городов / Т. Е. Зерчанинова // Научный вестник Уральской академии государственной службы. – 2010. – № 3 (12).

5. Лыков, В. И. Модели электорального поведения населения Забайкальского края / В. И. Лыков, А. А. Русанова. – Чита : ЧитГУ, 2009. – 204 с.

6. Шамарова, Г. Современные тенденции мотивации труда муниципальных служащих / Г. Шамарова // Управление персоналом. – 2007. – № 22. – С. 44 – 48.